

ESTADOS UNIDOS-CUBA Y LA GEPOLÍTICA DE LA MIGRACIÓN*

Yazmín Bárbara Vázquez Ortiz**

Geopolítica

Resumen

El trabajo aborda las particularidades que asume la inserción de la migración en los esquemas geopolíticos que se desarrollan desde Estados Unidos en las disputas por el poder, especialmente respecto al caso de Cuba. En tal sentido trata la necesidad de enriquecer el marco teórico y metodológico para el análisis de los fenómenos migratorios, así como las particularidades que los mismos adquieren en el entorno de la dinámica geopolítica referida.

Palabras clave: migración, geopolítica, Cuba, Estados Unidos.

La migración cubana hacia Estados Unidos se ha incrementado el último año. Al respecto se ha señalado que: “En el año fiscal 2020, la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los EE.UU. contabilizó 14,018 cubanos que intentaban ingresar a los Estados Unidos ilegalmente. En 2021, el número saltó a 39,303. Sólo en los primeros cinco meses de 2022, se ha duplicado a 79,835” (LeoGrande, 2022). En este contexto, el 21 de abril de 2022 se retomaron las conversaciones de alto nivel entre los gobiernos de Cuba y Estados Unidos alrededor del tema migratorio. Luego de tres años y nueve meses de

haberse suspendido tales negociaciones entre La Habana y Washington,¹ numerosas interrogantes se plantean: ¿cuáles son las perspectivas de las conversaciones sobre migración entre Estados Unidos y Cuba? LeoGrande (2022) se pregunta: “¿son estas conversaciones un presagio del compromiso más amplio que Biden prometió durante la campaña de 2020 o un intento aislado de aliviar la presión política sobre la Casa Blanca por la crisis migratoria en la frontera sur?”. Por su parte, Alzugaray (2022 a y b) dice: “¿Regresará la diplomacia de la mano del tema migratorio?”.

El análisis del fenómeno pareciera que amerita complejizarse a partir del entorno de su despliegue. El canciller cubano Bruno Rodríguez ha reconocido como signo positivo el reinicio de las conversaciones, el reconocimiento que ha hecho el gobierno de Estados Unidos de la plena vigencia de los acuerdos, así como del incumplimiento de estos últimos por la parte estadounidense, que desea retomar su observancia, aplicación y cumplimiento, incluyendo el reinicio de servicios consulares en La Habana, aunque se reconoce que van a ser limitados. Sin embargo, alegó que existen incoherencias entre lo que se aprecia como positivo y la política contradictoria de apretar el bloqueo y querer

* Trabajo elaborado durante una estancia de investigación en el Centro de Investigaciones de América Latina y el Caribe (CIALC), Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), entre abril y julio de 2022, en el marco de una beca PREI, otorgada por la DGAPA, UNAM, cuyo apoyo hizo posible el estudio del cual se derivó el presente artículo, lo cual agradece la autora.

** Profesora e Investigadora Titular del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos (CEHSEU) de la Universidad de La Habana.

¹ El 21 de abril de 2022 Estados Unidos sostuvo conversaciones sobre migración con Cuba por primera vez desde julio de 2018. Este es el primer diálogo diplomático sustantivo entre los dos países desde que Joe Biden ingresó a la Casa Blanca. El propósito de las conversaciones migratorias, según el secretario de Seguridad Nacional, Alejandro Mayorkas, era “explorar la posibilidad de reanudar” los acuerdos migratorios entre Estados Unidos y Cuba “que estaban interrumpidos” desde 2017, violando el acuerdo migratorio de 1994 que la administración Clinton firmó con Cuba para detener la última crisis migratoria (LeoGrande, 2022).



restringir la migración, a la vez que se excluyó a Cuba de la discusión hemisférica de estos temas en la Novena Cumbre de las Américas (Rodríguez Parrilla, 2022). Tales declaraciones ameritan sumar otras interrogantes a la reflexión, por ejemplo: ¿cómo ha incidido la relación entre Estados Unidos y Cuba en el fenómeno migratorio?

Con el objetivo de contribuir al análisis de este tema, el presente trabajo parte de las siguientes premisas:

- En el contexto de la Revolución Cubana ha habido varios espacios de negociación sobre el tema migratorio entre los dos países, casi siempre en el contexto de oleadas migratorias de Cuba hacia Estados Unidos. En tal sentido, destacan las que se realizaron en 1985, ante la salida de cubanos por el puerto del Mariel, y la ocurrida en 1994 ante lo que se identificó como la “crisis de los balseros”.
- Como resultado de las negociaciones el gobierno de Estados Unidos se comprometió a otorgar 20 mil visas anuales a nacionales cubanos, aceptar a otro número de migrantes ganadores de la llamada Lotería y a recibir a otros a través de la política de reunificación familiar. Sin embargo, el incumplimiento de estos acuerdos por parte de Estados Unidos ha sido una constante que se agravó durante el gobierno de Donald Trump, cuando se cierra la oficina consular de ese país en La Habana y los cubanos se vieron obligados a viajar a un tercer país para acceder a ese servicio. Esta situación, unida a las crisis económicas por las que ha atravesado la isla, explica las importantes olas migratorias de cubanos hacia esa nación a partir de los años noventa del siglo xx.
- La política de sanciones económicas, comerciales y financieras impuestas a Cuba por Estados Unidos desde 1962, denominada embargo aunque Cuba lo califica como

bloqueo,² ha sido una importante condicionante del agravamiento de las condiciones económicas en que viven los cubanos, y por tanto, se ha constituido en un factor importante que explica la salida de cubanos, en particular después de 1991, con la desaparición de la URSS y del campo socialista. Con esto, las relaciones económicas internacionales en las que se insertaba la economía cubana se vieron seriamente afectadas.

– En la propuesta y aprobación de la política migratoria y de sanciones antes señalada ha tenido un rol esencial el *lobby* desarrollado por el exilio cubano conformado por las clases altas que emigraron, aquellas cuyo poder económico y político fue desmantelado con el triunfo de la Revolución Cubana el 1º de enero de 1959.

...se excluyó a Cuba de la discusión hemisférica de estos temas en la Novena Cumbre de las Américas...

²El 3 de febrero de 1962 se implanta formalmente el “embargo” total del comercio entre Estados Unidos y Cuba a partir de la Orden Ejecutiva Presidencial 3447. El marco legal en el que se asienta el mismo ha ido enriqueciéndose desde ese año hasta la actualidad. Las principales legislaciones del Congreso y disposiciones administrativas que establecen la política del bloqueo son: Ley de Comercio con el Enemigo (1917), Ley de Asistencia Exterior (1961), Proclama Presidencial 3447 (1962), Regulaciones para el Control de Activos Cubanos del Departamento del Tesoro (1963), Ley para la Administración de las Exportaciones (1979), Regulaciones para la Administración de las Exportaciones (1979), Ley Torricelli (1992), Ley Helms-Burton (1996), Sección 211 de la Ley de Asignaciones Suplementarias y de Emergencia (1999), Ley de Reforma a las Sanciones Comerciales y Ampliación de las Exportaciones (2000). El alcance de la política de sanciones que se ampara en este marco legal ha devenido en centro del debate alrededor del fenómeno que se concreta apeándose más a un Bloqueo que a un Embargo, considerando las definiciones que en tal sentido ofrece el Derecho Internacional. Embargo es la forma judicial de retener bienes para asegurar el cumplimiento de una obligación contraída legítimamente. Puede ser también una medida precautoria de carácter patrimonial autorizada por juez o tribunal o autoridad competente, con igual propósito de hacer cumplir al deudor sus compromisos con sus acreedores. “Un bloqueo es cualquier esfuerzo para evitar que suministros, tropas, información o ayuda alcancen una fuerza de oposición. Los bloqueos son la piedra angular de toda campaña militar y una opción valiosa en las guerras económicas contra una nación contraria” (<https://elconsejosalvador.com/contrato/ley-helms-burton-en-que-consiste.html>). Desde la Conferencia Naval de Londres, en 1909, es un principio aceptado en el Derecho Internacional que: “el bloqueo es un acto de guerra”, y siendo así, sólo es posible su empleo entre los beligerantes. Las acciones ejercidas contra Cuba por el gobierno de Estados Unidos pueden tipificarse como “bloqueo” al perseguir el aislamiento, la asfixia y la inmovilidad del país.

- La capacidad de los exiliados cubanos y sus descendientes en la formulación de la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba, integrados luego como cubanoamericanos a las estructuras del poder ejecutivo y legislativo en ese país, imprime al fenómeno que se analiza condicionantes que van más allá de las que tradicionalmente se han considerado en los análisis sobre los temas de migración y exilio, ameritando evaluar la incorporación de otras perspectivas de análisis ante el fenómeno en cuestión como la geoeconomía y la geopolítica.

...ha tenido un rol esencial el lobby desarrollado por el exilio cubano...

Para abundar sobre tales puntos la lógica expositiva del trabajo se articula en dos segmentos. En el primero se establece el marco conceptual de referencia y en el segundo, se analiza la relación entre la migración cubana hacia Estados Unidos y la incidencia de la política exterior de este último en el fenómeno en cuestión.

Marco conceptual de referencia

La migración se ha definido como un proceso demográfico relacionado con el desplazamiento espacial en el ámbito nacional o internacional, por razones económicas, sociales o políticas, determinado por la estructura social o económica de una región o país, con impactos económicos, sociales y políticos en los procesos de desarrollo.

El debate sobre este fenómeno se enmarca, en términos teóricos y metodológicos, en los análisis sobre la complejización de las movi- lidades humanas que tienen lugar en el siglo XXI, luego de su auge desde los años ochenta del siglo XX en el entorno de la globalización de la economía (ACNUR, 2001), y a partir de la confluencia de factores económicos, políticos y sociales a escala nacional, regional e internacional, así como del despliegue de nuevas lógicas de expulsión como las de orden geoeconómico y otras asociadas a conflictos de orden geopolítico.

En este entorno se desarrolla el término geopolítica de las migraciones (Marcu, 2010 y Garrís, 2015) que coexiste con conceptos y categorías como migración forzada, desplazamientos ambientales, exilio económico y refugiados económicos, junto a otras tradicionales como migración calificada, migración y exilio, enriqueciendo el espectro disciplinar para el abordaje de las movi- lidades humanas, más allá de la sociología, la demografía, la historia, la economía, el derecho, la antropología y las ciencias

políticas con la geopolítica y la geoeconomía. Al mismo tiempo, se amplía lo que se ha definido como las cuatro perspectivas para el análisis de las migraciones destacando la necesidad de considerar la política que los gobiernos implementan en respuesta a estas fuerzas y cómo las mismas a su vez funcionan para modelar el número y las características de los migrantes que entran y salen de un país (Mora, 2013; Herrera y Nyberg, 2017).

En este marco, los estudios sobre la política migratoria de Estados Unidos han destacado dos momentos: el primero, vinculado a los objetivos de política exterior de este país en aras de proteger sus intereses en la región, y el segundo, sin abandonar lo que implicó el anterior, considerando la migración como variable de seguridad nacional (González, 2018). Se considera, además, el rol de los exilios como parte de los mecanismos que operan en los enfoques antes señalados. En tal sentido, vale retomar las tesis que al respecto desarrollan Adalberto Santana y Ricardo Domínguez Guadarrama cuando señalan: “Partimos de un hecho político, que es el reconocer al exilio como un tema complejo que se ha venido estudiando desde distintas disciplinas. El tema ha sido también usado como instrumento político de los grupos de poder de los países receptores, en un contexto geopolítico de disputa por el territorio y el control de éste entre los nacientes Estados” (Santana y Domínguez Guadarrama, 2021:11).

En el entorno referido, explicar la política migratoria en la geopolítica de Estados Unidos requiere mencionar las bases históricas desde las

que se desplegó su política exterior, en especial después de la Segunda Guerra Mundial. Más allá de los presupuestos contenidos desde el siglo XIX en la Doctrina Monroe –como “América para los americanos”– vale destacar los que acuñaron George Kennan (1950) y Kissinger (1974) cuando señalaron, indistintamente, la necesidad de diseñar un patrón para las relaciones que permitiera el control estadounidense sobre los recursos en el mundo, especialmente el acceso estadounidense a las materias primas, los mercados y la fuerza de trabajo del Tercer Mundo, considerando que el problema real de la oferta de minerales no es su escasez física, sino las condiciones políticas y económicas para su acceso, los términos para su exploración y explotación, y la división de los beneficios entre los productores, consumidores y los gobiernos de los países poseedores de estos recursos.

En este escenario, los procesos de cooptación y subversión política han ganado presencia para garantizar los intereses estadounidenses en América Latina y el Caribe. Como parte de los mismos, el manejo del fenómeno migratorio se inserta, a través de políticas migratorias que se instituyen como factores de atracción, junto a la aplicación de sanciones económicas que condicionan situaciones de crisis económicas que actúan como factores de expulsión, en un mecanismo para utilizar la migración como factor de cuestionamiento, deslegitimación y promoción de cambio político en países con intereses no afines a los estadounidenses.

Como ejemplo de políticas migratorias con la cualidad referida pueden mencionarse:

- La Ley de Ajuste Cubano (LAC), aprobada en 1966.
- La inclusión de la cláusula de condicionalidad supeditando la posibilidad de derogar la LAC a la determinación por el presidente de Estados Unidos de que “un gobierno elegido democráticamente en Cuba está en el poder” en la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad del

Inmigrante (HIRIRA por sus siglas en inglés), aprobada el 30 de septiembre de 1996.

- La Ley de Ajuste Nicaragüense y de Socorro a Centroamérica (NACARA, por sus siglas en inglés), aprobada en 1997.

...despliegue de nuevas lógicas de expulsión como las de orden geoeconómico...

- El Programa de Parole para Profesionales Médicos Cubanos, aprobado en 2006.

- El Estatus de Protección temporal para venezolanos, aprobado en 2021.

Los ejemplos antes referidos se distinguen por un trato diferenciado a los migrantes cubanos, centroamericanos y venezolanos que se declaren refugiados, respecto a lo establecido en la política migratoria de Estados Unidos para el resto de las personas que arriban al país en esa condición.

En todos los casos, las aprobaciones de las leyes y programas se dan, a pesar de la diferencia temporal, respecto a países cuyos gobiernos no son afines a los intereses de Estados Unidos en la región o donde se desarrollan procesos que pueden poner en riesgo tal condición. Luego se utiliza el fenómeno migratorio para desacreditar la efectividad y legitimidad de la gestión de gobierno en los mismos.

Entre los casos de aplicación simultánea de sanciones económicas en el esquema antes referido se han destacado Cuba y Venezuela. El primero será objeto de análisis en el acápite siguiente. Sobre el segundo debe referirse el impacto de las sanciones que Estados Unidos ha impuesto a Venezuela –desde el año 2014 hasta el 2021– en la crisis económica que ha vivido ese país y en las condiciones que han generado lo que se ha definido como crisis migratoria. Este hecho, reconocido por funcionarios de instituciones internacionales, académicos y empresarios, ha motivado declaraciones como las de Michelle Bachelet (la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas) en los años 2019 y 2020 cuando aseveró que las sanciones económicas agravaban aún más los efectos de la crisis económica, y por tanto la situación humanitaria en Venezuela. En la 45ª sesión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU celebrada el 25

de septiembre de 2020, reiteró que la imposición de sanciones adicionales a las exportaciones de diésel podía agravar aún más la ya crítica escasez de gasolina y obstaculizar la distribución de ayuda humanitaria y bienes esenciales, reiterando en tal sentido su llamado a levantar las sanciones económicas para facilitar la asignación de recursos durante la pandemia (ONU, 2019 y 2020).

Respecto a dichas sanciones, Luis Oliveros destacó en el año 2020, que luego de tres años de iniciado el programa de sanciones contra el gobierno de Maduro, no se había logrado el cambio político, pero la crisis económica y social en el país había empeorado, reconociendo que, si bien las sanciones no originaron la crisis económica en Venezuela, sí contribuyeron a su profundización y por lo tanto a que la calidad de vida de los venezolanos se deteriora aún más (Oliveros, 2020). Sobre la magnitud de este impacto, se puede decir que el colapso en que se encuentra la economía venezolana no tiene precedentes, ya que desde su pico en diciembre de 2013 y hasta el tercer trimestre de 2020, el tamaño de la economía se redujo un 88%. En tal sentido, se clasifica la crisis provocada en estas circunstancias como la mayor registrada en la región latinoamericana, y una de las mayores del mundo en países fuera de zonas de conflicto armado (Abuelafia y Saboin, 2020).

El gobierno de Estados Unidos ha reiterado que el recurrir a las sanciones y a otras herramientas diplomáticas sobre la situación venezolana, tiene como objetivo ejercer mayor presión sobre el actual régimen gobernante, “hasta que se restauren la libertad y la prosperidad en Venezuela” (Departamento de Estado, 2020). En función de la llamada “transición pacífica” se ha ejercido “presión económica y diplomática”, tal y como lo ha declarado el Departamento de Estado y Craig Faller, quien fuera jefe del Comando Sur de Estados Unidos hasta el año 2021 (Voz da América, 2021), a la vez que se convocó a la acción regional para “atender el tema de la migración venezolana”.

...necesidad de diseñar un patrón para las relaciones que permitiera el control estadounidense sobre los recursos en el mundo...

La utilización de las sanciones económicas y financieras por el gobierno de Estados Unidos se inscribe en la utilización de los instrumentos económicos en las disputas por el poder global, un fenómeno que desde los años noventa del siglo xx constituye el objeto de análisis de la Geoeconomía (Luttwak, 1990 y 1999), y cuya efectividad en función de obtener los objetivos geopolíticos de Estados Unidos ha sido revelada a través de varias investigaciones (Rosenberg *et al.*, 2016; Fishman, Harrell y Rosenberg, 2017; Harrell, *et al.*, 2017; Troxell, 2018).

Estas acciones se inscriben en lo que se define como Guerra no Convencional (GNC) en el *Diccionario de términos militares y asociados* del Departamento de Defensa de Estados Unidos, dirigida a crear las condiciones para “(...) posibilitar el desarrollo de un movimiento de resistencia o la insurgencia, para coaccionar, alterar o derrocar a un gobierno” (Departamento de Defensa, 2018:239), promoviendo a actores locales como sujetos del cambio político.

La Guerra no Convencional busca lograr sus objetivos a través de una o más modalidades estratégicas: socavar la legitimidad nacional e internacional de un gobierno objetivo; neutralizar el poder de este gobierno y transferir ese poder al movimiento de oposición; destruir la confianza y la voluntad del liderazgo del gobierno; aislar al gobierno del apoyo diplomático y material internacional, mientras se obtiene dicho apoyo para el movimiento de oposición y obtener el apoyo o la neutralidad de los distintos segmentos de la sociedad. Así, desde el año 2019 se insertan las fuerzas militares estadounidenses, junto a organismos internacionales, gobiernos de la región y Organizaciones no Gubernamentales en la atención de lo que se ha identificado como crisis migratoria venezolana concretando el enfoque de la migración como variable de la seguridad nacional en Estados Unidos (Vázquez, 2021).

La migración como variable de la seguridad nacional se incluye durante el gobierno de George W. Bush. Entre sus condicionantes se ha identificado el impacto de los atentados del 11 de septiembre de 2001, a partir de lo cual se instituyó la amenaza del terrorismo entre los ejes centrales de la política exterior, provocando lo que se denominó la “externalización” de las fronteras estadounidenses que implicó, según los análisis de Alejandro Canales, Juan Alberto Fuentes Knight y Carmen Rosa de León Escribano (2019):

- El traslado de protección de su territorio a todo el norte de América a través de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en 2005.
- La consolidación de un espacio transnacional de Canadá hasta México, frente a enemigos extranjeros.
- El reforzamiento de la seguridad en todo el territorio vecino utilizándolo como muro de contención.
- La transformación de la gestión del territorio en una acción represiva y violenta hacia los procesos migratorios.
- La incorporación a esta dinámica de otros países, reactivando la tesis del enemigo interno, sólo que dentro de un territorio transnacionalizado.

En este contexto, la presión sobre terceros países se ha mostrado en casos como la crisis migratoria centroamericana, la crisis migratoria venezolana y en fecha más reciente la crisis migratoria cubana. El tema de la migración como uno de los ejes centrales en la Novena Cumbre de las Américas ha sido una muestra más de la implementación del enfoque de la migración como variable de seguridad nacional. La no inclusión de Cuba, Venezuela y Nicaragua en la Cumbre –países emisores de importantes flujos migratorios en los últimos años, a la par de la presión ejercida a México y a otros países de la región para buscar solución al problema–

revela la particularidad que adquiere la gestión transnacionalizada de la frontera estadounidense en el entorno de la geopolítica de ese país hacia la región.

**...se utiliza
el fenómeno
migratorio para
desacreditar la
efectividad y
legitimidad de
la gestión de
gobierno...**

Migración, bloqueo económico, comercial y financiero, subversión política

La migración cubana hacia Estados Unidos se ha visto condicionada por múltiples factores, entre los que se han identificado las situaciones internas en la isla y los impactos que sobre la misma tiene la política exterior estadounidense. A la par, la política migratoria de Estados Unidos hacia Cuba se define por variables del contexto doméstico, como el debate sobre la migración en general, los ciclos electorales, la capacidad de influencia del *lobby* de origen cubano y la correlación de fuerzas en el Congreso (González, 2018).

Este entorno se define, tal y como señala Antonio Aja, a partir de que la emigración cubana hacia Estados Unidos se convirtió, en esencia, en un fenómeno político después de 1959 en tanto los gobiernos del país emisor y del país receptor estaban enfrentados completamente, sin tregua y los gobiernos estadounidenses sucesivos “comenzaron a utilizar a los ‘exiliados’ para montar una oposición abierta y a veces violenta al gobierno cubano desde el exterior (...)” (Reed, 2018). En este marco se ha señalado que:

En el caso de Cuba, después del triunfo de la Revolución el 1ro. de enero de 1959, la política migratoria de Estados Unidos se convirtió en uno de los ejes principales del diseño subversivo desarrollado contra Cuba dirigido a desestabilizar al Gobierno cubano, mediante el drenaje de recursos vitales, desacreditarlo a través del estímulo de la emigración y establecer la base social del movimiento contrarrevolucionario (Arboleya, 2000:190).

Como parte de la proyección antes referida, se aprueban la Ley de Ajuste Cubano en 1966, la cláusula de condicionalidad en la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA por sus siglas en inglés), aprobada el 30 de septiembre de 1996, supeditando la posibilidad de derogación de la LAC a “la determinación por el Presidente de que un gobierno elegido democráticamente en Cuba está en el poder”, y el programa de Estados Unidos para los profesionales médicos cubanos.

Respecto a la dimensión subversiva de estas leyes, se ha apuntado que:

La Ley de Ajuste Cubano de 1966 permite la entrada automática y subsidia a los cubanos no documentados que lleguen a Estados Unidos —y sólo a los cubanos— a condición de que se declaren ‘refugiados políticos’ [...] Esta ley estimula a quienes quieren abandonar el país a que lleguen a Estados Unidos a través de terceros países o por mar, lo que es peligroso, en lugar de solicitarlo a través del proceso regular de otorgamiento de visas de Estados Unidos (Reed, 2018).

Sobre el programa de Estados Unidos para los médicos cubanos —que ofrecía visas³ a cualquier trabajador de la salud cubano que se encontrara prestando servicios en los programas del Ministerio de Salud Pública de Cuba y que abandonara su puesto de trabajo— se destaca la significación de su aprobación en el marco de la inclusión de la exportación de servicios como importante variable de la economía cubana, que a la vez se integró a la complementación de capacidades y recursos promovida en el entorno de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) lo que se identificó como el ciclo progresista, y para hacer frente a las propuestas neoliberales en la región.

³ El 12 de enero de 2017, Cuba y Estados Unidos suscribieron una Declaración Conjunta mediante la cual, entre otros aspectos, se anunció la decisión estadounidense de eliminar el Programa de Parole para Profesionales Médicos Cubanos.

La utilización de las sanciones económicas y financieras por el gobierno de Estados Unidos...

La combinación de los efectos de la política migratoria —que incluyó los elementos antes señalados— el impacto de las sanciones económicas en aras de la subversión política y el “cambio de régimen” en el fenómeno migratorio, se revela en Cuba al menos en dos momentos de forma particular: durante los años noventa del siglo xx y entre los años 2021 y 2022.

Durante los noventa, la aprobación de la cláusula de condicionalidad supeditando la derogación de la LAC a “la determinación por el Presidente de que ‘un gobierno elegido democráticamente en Cuba está

en el poder””, así como la Ley de Ajuste Nicaragüense y de Socorro a Centroamérica (NACARA, por sus siglas en inglés) en el año 1997, coincidió con la aprobación de las leyes Torricelli (1992) y Helms-Burton (1996), que profundizan la implantación formal del “embargo” (bloqueo) total del comercio entre Estados Unidos y Cuba, que había sido aprobado en el año 1962 con la Orden Ejecutiva Presidencial 3447. La Ley Torricelli prohíbe el comercio con Cuba de las subsidiarias de compañías de Estados Unidos establecidas en terceros países, asimismo prohíbe a los barcos que entren a puertos cubanos, con propósitos comerciales, tocar puertos de Estados Unidos o en sus posesiones durante los 180 días posteriores a la fecha de haber abandonado el puerto cubano. La Ley Helms-Burton establece que cualquier compañía no estadounidense que tenga tratos comerciales con Cuba puede ser sometida a represalias legales, y que los dirigentes de la compañía pueden ver prohibida su entrada a Estados Unidos, pretendiendo intimidar por todos los medios posibles a los empresarios extranjeros para tratar de evitar las inversiones y el comercio internacional con Cuba.

Los impactos combinados de estas leyes, así como el incumplimiento por parte de Estados Unidos de los acuerdos migratorios entre los dos países, incidieron en el aumento de la migración irregular de cubanos hacia ese país en el contexto de la crisis económica de los años noventa del siglo xx en Cuba. Al respecto, Domínguez Guadarrama señaló:

Oleadas migratorias de Cuba hacia Estados Unidos –1980 (Mariel-250 mil) y 1994 (Balseros-35 mil)– llevaron al gobierno estadounidense a sentarse a la mesa de negociaciones con su par cubano para ponerle fin a la migración ilegal cubana. (...). Al amparo del primer acuerdo, EU sólo había otorgado 7 mil visas en un periodo de 14 años (1980-1994), en lugar de las 280 mil que correspondían. Por ello, en la negociación de 1994 y en la de 1995 Cuba exigió a Washington el cumplimiento de los acuerdos migratorios (Domínguez Guadarrama, 2021:81)

...provocando lo que se denominó la “externalización” de las fronteras estadounidenses...

En la década de los noventa, en la presidencia del demócrata William Clinton, las presiones del exilio cubano condicionaron notablemente la política de Estados Unidos hacia Cuba, al aprobarse la Ley Torricelli en 1992 y la Ley Helms-Burton en 1996, que reforzaron las regulaciones y restricciones establecidas por el bloqueo desde su nacimiento, al imprimirle un carácter extraterritorial, que agregan una verdadera persecución financiera transnacional a los intentos de Cuba por ampliar sus espacios y relaciones comerciales en Europa y otras latitudes (Hernández, 2020).

Durante el gobierno de Donald Trump, Estados Unidos tampoco cumplió con la obligación de admitir 20.000 inmigrantes cubanos al año. La sección consular de la Embajada de Estados Unidos en Cuba fue cerrada en 2017, cuando el Departamento de Estado retiró a la mayor parte del personal. A ello, se sumó la política de “máxima presión” sobre la economía cubana, con la aprobación de 243 medidas adicionales que afectaron profundamente la capacidad de funcionamiento del modelo económico cubano.⁴

Las condiciones impuestas a la economía y la sociedad cubana durante el gobierno de Trump se mantuvieron intactas durante los dos primeros años del gobierno de Joe Biden, coincidiendo con las crisis económica y sanitaria que afectaron al mundo y a Cuba debido a la pandemia causada por el COVID-19. En este contexto se produce la oleada migratoria que comienza en el año 2021 y se intensifica en 2022 (Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos, 2022).

En ambos contextos se ha destacado el rol del exilio cubano en la propuesta, promoción y aprobación de las políticas y el marco legal aludido. Tal y como ha señalado Jorge Hernández:

En la última etapa referida, a decir de Carlos Alzugaray (2022a), “(...) dos presidentes (Trump de 2017-2021; Biden de 2021-2022) delegaron la política exterior hacia un país vecino en un senador (Rubio bajo Trump, Menéndez bajo Biden) y permitieron que la misma se hiciera con base a los intereses individuales de ambos políticos”.

Robert (Bob) Menéndez y Marco Rubio, quienes al mismo tiempo que son legisladores sobresalen en ámbitos políticos estatales y nacionales, así como en círculos empresariales y financieros, con capacidad, además, de influencia económica, han tenido capacidad para incidir en la toma de decisiones con respecto a Cuba en las instancias del gobierno de Estados Unidos. Esta capacidad se manifiesta especialmente en coyunturas electorales. Por ejemplo, en análisis sobre el despliegue creciente de las sanciones impuestas por Estados Unidos a Cuba en el periodo de 2001 a 2020 se concluye que:

Con una sola excepción, todos los máximos locales se ubican en años electorales o postelectorales (2001, 2004, 2008, 2009, 2013, 2017). En el año 2019 (preelectoral) hubo sanciones todos los meses, excepto enero, y en cinco ocasiones hubo más de una sanción por mes. Ese incremento se produjo siguiendo a una notable derrota del Partido Republicano en las elecciones de medio término de 2018, que cambiaron

⁴ Ver <<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:tWkjQOM4ASMJ:https://oncubaneews.com/cuba-ee-uu/biden-finalmente-abre-una-puerta-a-cuba/&cd=3&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx>>.

la composición del Congreso y, tal vez más importante, pareció poner en riesgo la reelección de Donald Trump para la presidencia. Trump buscó el apoyo de la comunidad cubano-americana para sus aspiraciones presidenciales y prometió deshacer el acuerdo que los presidentes Obama y Raúl Castro alcanzaron el 17 de diciembre de 2014. En igual sentido planteó que revisaría todas las acciones que ambos gobiernos habían puesto en marcha atendiendo a que favorecían al gobierno y no al pueblo de Cuba (Barrera e Iturriaga, 2020:34).

...la capacidad de influencia del *lobby* de origen cubano...

Sin embargo, el interés de Estado se hace presente de cualquier forma. Tal y como ha señalado LeoGrande (2022):

En febrero de 2022, las encuestas de Gallup encontraron que el 58 por ciento del público estaba insatisfecho con el nivel de inmigración y la propia firma de encuestas de Biden encontró que el 66 por ciento de los probables votantes de mediano plazo desaprobaban su manejo del tema. Biden, al igual que el presidente Jimmy Carter y el presidente Bill Clinton antes que él, está dispuesto a hablar con Cuba sobre la migración con la esperanza de limitar el daño político causado por el aumento de llegadas irregulares.

En este contexto, otros intereses se imponen: los de seguridad nacional. Tal y como apareció en una nota oficial del Departamento de Estado de Estados Unidos: “Hoy, los Estados Unidos están tomando una serie de medidas para incrementar el apoyo al pueblo cubano en línea con nuestros intereses de seguridad nacional” (Departamento de Estado, 2022a). Entre las medidas expuestas la primera aludía al tema migratorio.

Entre los días 6 y 10 de junio de 2022 tuvo lugar la Novena Cumbre de las Américas en Los Ángeles, California Estados Unidos (Departamento de Estado, 2022b). El 10 de junio de 2022 fue publicado un comunicado en la

página *web* de la Casa Blanca que iniciaba de la siguiente manera:

Hoy, el presidente Biden se une a dirigentes de todo el hemisferio occidental para presentar la Declaración sobre Migración y Protección de Los Ángeles en la Cumbre de las Américas. La Declaración busca movilizar a toda la región en torno a medidas audaces que transformarán nuestro enfoque para gestionar la migración en las Américas. La Declaración se organiza alrededor de cuatro pilares fundamentales: 1) la estabilidad y la asistencia a las comunidades; 2) la ampliación de las vías legales; 3) la gestión humana de la migración; y 4) la respuesta de emergencia coordinada (Casa Blanca, 2022).

El gobierno de Cuba no fue invitado a esta Cumbre, a pesar del incremento de la migración cubana hacia Estados Unidos en el año 2022. A tenor de esta situación, el 21 de abril de 2022 se reanudaron las conversaciones de alto nivel entre los gobiernos de Cuba y Estados Unidos alrededor del tema migratorio y el 16 de mayo el tema se retoma en el marco de las medidas anunciadas por el Departamento de Estado. Así, como ha sido a lo largo de la historia de las relaciones de Estados Unidos y Cuba desde 1959, continúan las contradicciones e inconsistencias en el tratamiento del tema migratorio, un rasgo presente en el despliegue de la geopolítica de las migraciones.

Consideraciones finales

Las razones antes expuestas son suficientes para considerar el caso cubano en el debate teórico que sobre migración o exilio se desarrolla a partir de las determinantes y características de los desplazamientos de población que ocurren a escala global en el mundo de hoy. Primero, como parte de los análisis sobre la evolución de los exilios, y la incidencia en los mismos de las condiciones económicas. Sobre este particular, destaca la producción de autores como

Adalberto Santana, Teodoro Aguilar Ortega y Ricardo Domínguez Guadarrama. Este último señala que el exilio supone una decisión obligada por circunstancias políticas, en primer lugar, aunque también reconoce que actualmente la necesidad económica de individuos y núcleos familiares es importante “(...) como detonante que obliga a la migración porque no hay otra manera de subsistir o supervivir, por tanto, el concepto de obligación ha sido utilizado también para la migración económica” (Domínguez Guadarrama, 2021:90). A juicio de este autor ello supone una “correlación directa entre magras condiciones económico-sociales y exilio” (Domínguez Guadarrama, 2021:90)

En segundo lugar, la situación que enmarca la migración cubana tiene importantes puntos de coincidencia con los análisis que realiza Adalberto Santana cuando señala:

En nuestros días (inicios de la tercera década del siglo XXI), en escenarios de guerra como los que se desarrollan en los países del Medio Oriente, como en Afganistán, Iraq y Siria, encontramos un enorme éxodo que impacta a los países desarrollados de la Unión Europea. Pero también naciones como Palestina y la República Árabe Saharaui Democrática han vivido por décadas un exilio obligado por las políticas represivas de los gobiernos que han negado su libre determinación, dadas las imposiciones de los gobiernos de Israel y Marruecos (Santana, 2020:21).

Si consideramos los elementos antes señalados, los fundamentos epistemológicos de las investigaciones sobre migración y exilio podrían enriquecerse incluyendo –junto con la economía, la sociología, la demografía, la historia, el derecho y las ciencias políticas– a la Geoeconomía y a la Geopolítica. La importancia de considerar esta última disciplina es aún mayor si se toma en cuenta, además, la incidencia de los exilios en la formulación de la política exterior de los países de destino hacia los países de origen, así como el papel de los organismos regionales o internacionales. En igual sentido, sería importante enriquecer el esquema teórico y metodológico de

análisis incorporando la variable de Guerra no Convencional, junto a las guerras tradicionales, el cambio climático, etcétera, en el análisis de las causas de la migración y el exilio.

Bibliografía

- ABUELAFIA, Emmanuel y José Luis SABOIN (2020), *Los desafíos para la recuperación de Venezuela y el impacto del COVID-19*, BID.
- ACNUR (2001), *La Protección de los Refugiados y el Control Migratorio: Perspectivas del ACNUR y de la OIM*. Dirección URL: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6016.pdf>>.
- ALZUGARAY, Carlos (2022a), *Cuba-Estados Unidos: ¿el comienzo de un nuevo deshielo o más de lo mismo?* Dirección URL: <<https://redint.isri.cu/publicaciones/cuba-estados-unidos-el-comienzo-de-un-nuevo-deshielo-o-mas-de-lo-mismo/>>.
- ALZUGARAY, Carlos (2022b), *Cuba-Estados Unidos: ¿regresará la diplomacia de la mano del tema migratorio?* Dirección URL: <<https://redint.isri.cu/publicaciones/cuba-estados-unidos-regresara-la-diplomacia-de-la-mano-del-tema-migratorio/>>.
- ARBOLEYA, Jesús (2000), *La contrarrevolución cubana*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- BARRERA, Seida y Melina ITURRIAGA (2020), “Las sanciones de Estados Unidos a Cuba (2001-2020)”, en *Revista Política Internacional*, núm. 8, octubre-diciembre. Dirección URL: <<https://rpi.isri.cu/rpi/article/view/122/377>>.
- CANALES, Alejandro, Juan Alberto FUENTES KNIGHT y Carmen Rosa DE LEÓN ESCRIBANO (2019), *Desarrollo y migración. Desafíos y*

oportunidades en los países del norte de Centroamérica, Ciudad de México, Naciones Unidas.

CASA BLANCA (2022), *La Declaración sobre Migración y Protección de Los Ángeles: EE.UU. y sus socios extranjeros*, Sala de Prensa, June 10. Dirección URL: <<https://www.whitehouse.gov/es/prensa/declaraciones-comunicados/2022/06/10/la-declaracion-sobre-migracion-y-proteccion-de-los-angeles-ee-uu-y-sus-socios-extranjeros/>>.

DEPARTAMENTO DE DEFENSA DE ESTADOS UNIDOS (2018), Publicación Conjunta (JP 1-02) *Diccionario de términos militares y asociados del Departamento de Defensa de Estados Unidos*. Dirección URL: <<http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/dictionary.pdf?ver=2018-07-25-091749-087>>.

DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS (2020), *Declaración de Prensa*, 12 de marzo. Dirección URL: <<https://www.state.gov/the-united-states-increases-pressure-on-illegitimate-former-maduro-regime-with-designation-of-tnk-trading-international-s-a/>>.

DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS (2022a), *Medidas del gobierno de Biden en apoyo al pueblo cubano*, Departamento de Estado de EE. UU. Oficina del Portavoz, Ficha informativa, 16 de mayo. Dirección URL: <<https://www.state.gov/translations/spanish/medidas-del-gobierno-de-biden-en-apoyo-al-pueblo-cubano/>>.

DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS (2022b), *Novena Cumbre de las Américas*. Dirección URL: <<https://www.state.gov/acerca-de-novena-cumbre-de-las-americas/>>.

DOMÍNGUEZ GUADARRAMA, Ricardo (2021), “La normalización de la migración cubana hacia Estados Unidos (2014-2017)”, en Adalberto SANTANA y Ricardo DOMÍNGUEZ GUADARRAMA, *Exilio y migración forzada: tendencias latinoamericanas*, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, Universidad Nacional Autónoma de México.

FISHMAN, Edward, Peter HARRELL y Elizabeth ROSENBERG (2017), *Blueprint for New Sanctions on North Korea*, Center for a New American Security. Dirección URL: <<https://s3.us-east-1.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/CNASReport-NK-Final.pdf?mtime=20170724120612&focal=none>>.

GARRIS MOZOTA, Jorge (2015), *Geopolítica de las migraciones; una aproximación a sus consecuencias*, España, FRONTEX/Instituto Español de Estudios Estratégicos.

GONZÁLEZ, Rodney (2018), “La Ley de Ajuste Cubano después de la Guerra Fría”, en *Revista Novedades en Población*, núm. 27. Dirección URL: <<http://scielo.sld.cu/pdf/rnp/v14n27/rnp070118.pdf>>.

HARRELL, Peter *et al.* (2017), *The Future of Transatlantic Sanctions on Russia*, Washington, D. C. CNAS. Dirección URL: <<https://www.cnas.org/publications/reports/the-future-of-transatlantic-sanctions-on-russia>>.

HERNÁNDEZ, Jorge (2020), “¿Migración o exilio cubano en Estados Unidos? Notas para un debate”, en *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, UNAM, núm. 71. Dirección URL: <<https://www.redalyc.org/journal/640/64069682001/movil/>>.

- HERRERA, Gioconda y Ninna NYBERG (2017), “Migraciones internacionales en América Latina: miradas críticas a la producción de un campo de conocimientos. Presentación del dossier”, en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, FLACSO Ecuador, núm. 58.
- KENNAN, George (1950), “El National Security Council Memorandum NSC-68”, en *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, vol. I.
- KISSINGER, Henry (1974), *Informe: los recursos naturales en la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos*.
- LEOGRANDE, William (2022), *Biden finalmente abre una puerta a Cuba*. Dirección URL: <<https://redint.isri.cu/publicaciones/biden-finalmente-abre-una-puerta-a-cuba/>>.
- LUTTWAK, Edward (1990), “De la geopolítica a la geoeconomía: lógica del conflicto, gramática del comercio”, en *El interés nacional*, núm. 20.
- LUTTWAK, Edward (1999), *Turbo-Capitalism: Winners and Losers in the Global Economy*, New York, Harper Collins.
- MARCU, Silvia (2010), “Una nueva geopolítica de las migraciones”, en *Temas*, núm. 182. Dirección URL: <http://www.proyectos.cchs.csic.es/politicas-migratorias/sites/proyectos.cchs.csic.es/politicas-migratorias/files/Silvia_Marcu.pdf>.
- MORA, David (2013), “Metodología para la investigación de las migraciones”, en *Revista Integración Educativa*, vol. VI, núm. 1. Dirección URL: <<http://scielo.org.bo/pdf/rieiii/v6n1/v6n1a02.pdf>>.
- OFICINA DE ADUANAS Y PROTECCIÓN FRONTERIZA DE ESTADOS UNIDOS (2022). Dirección URL: <<https://www.cbp.gov/newsroom/stats/nationwide-encounters>>.
- OLIVEROS, Luis (2020), *Efecto de las Sanciones Financieras y Petroleras sobre Venezuela*. Dirección URL: <<https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/10/Oliveros-Resumen-FINAL.pdf>>.
- ONU (2019), *Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela*, A/HRC/41/18, 4 de julio de 2019. Dirección URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A_HRC_41_18_SP.docx>.
- ONU (2020), *Actualización oral sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela*, Michelle Bachelet, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 45ª sesión del Consejo de Derechos Humanos, 25 de septiembre. Dirección URL: <<https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26295&LangID=S>>.
- REED, Gail (2018), *Reflexiones sobre la migración cubana: entrevista con el Dr. Antonio Aja, director del Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana*. Dirección URL: <http://mediccreview.org/wp-content/uploads/2018/04/mr_529_es-1.pdf>.
- RODRÍGUEZ PARRILLA, Bruno (2022), *Declaraciones a la prensa nacional y extranjera*, 25 de abril. Dirección URL: <<http://www.cubadebate.cu/noticias/2022/04/25/canciller-de-cuba-ofrecera-hoy-conferencia-de-prensa>>.

- ROSENBERG, Elizabeth *et al.* (2016), *The New Tools of Economic Warfare: Effects and Effectiveness of Contemporary U. S. Financial Sanctions*. Center for a New American Security. Dirección URL: <<https://s3.us-east-1.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/CNASReport-EconomicWarfare-160408v02.pdf?mtime=20161010171125&focal=none>>.
- SANTANA, Adalberto (2020), “Migración forzada y exilio en el siglo XXI”, en Adalberto SANTANA y Ricardo DOMÍNGUEZ GUADARRAMA (coordinadores), *Migración y exilio iberoamericano*, México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, Universidad Nacional Autónoma de México.
- SANTANA, Adalberto y Ricardo DOMÍNGUEZ GUADARRAMA (2021), “Introducción”, en Adalberto SANTANA y Ricardo DOMÍNGUEZ GUADARRAMA (coordinadores), *Exilio y migración forzada: tendencias latinoamericanas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- TROXELL, John (2018), “La geoeconomía”, en *Military Review*, segundo trimestre, enero-febrero.
- VÁZQUEZ, Yasmín (2021), “Estados Unidos-América Latina y el Caribe: Guerra no convencional, subversión y disputa geopolítica en la era Trump”, en Leandro MORGENFELD y Mariana APARICIO (coordinadores), *El legado de Trump en un mundo en crisis*, México, CLACSO/Siglo XXI Editores.
- VOZ DA AMÉRICA (7 de enero de 2021), “Comandante de SOUTHCOM reitera que EE. UU. aspira a transición pacífica en Venezuela”, en *Diálogo*. Dirección URL: <<https://dialogo-americas.com/es/articles/comandante-de-southcom-reitera-que-ee-uu-aspira-a-transicion-pacifica-en-venezuela/#.YpWuzJJBzZ4>>.