

POLÍTICAS MIGRATORIAS EN PERSPECTIVA: DE CARTER A CLINTON



Historia



Raúl Pérez Monzón*

Resumen

El tema migratorio constituye uno de los puntos de tensión más frecuente entre Estados Unidos y Cuba. El artículo analiza los factores que influyeron en las crisis migratorias de 1980 y 1994 como una forma de explicar las posiciones asumidas por el gobierno estadounidense y el cubano en cada caso, en particular en lo relacionado con la aplicación de la Ley de Ajuste Cubano.

Palabras clave: relaciones Cuba-Estados Unidos, política migratoria, crisis migratorias, Ley de Ajuste Cubano.

Introducción

El tema migratorio constituye uno de los puntos de tensión más frecuente entre Estados Unidos y Cuba desde la ruptura de las relaciones diplomáticas el 3 de enero de 1961. Desde su aprobación en 1966, la *Cuban Adjustment Act* o Ley de Ajuste Cubano formó parte crucial del diseño de la política migratoria estadounidense con respecto a la isla y una herramienta reguladora del flujo migratorio de los cubanos hacia ese país. La interpretación y aplicación de esta ley no tiene un carácter uniforme y depende en buena medida de los factores coyunturales e intereses políticos e ideológicos del presidente en turno.

La emigración de cubanos hacia La Florida de forma ilegal es uno de los efectos más visibles de las diferencias en materia migratoria entre ambos países y, en más de una ocasión, se ha empleado como medio de presión y condicionamiento político. Jimmy Carter y Bill Clinton, dos presidentes demócratas, sureños y liberales, tuvieron perspectivas, valores y estrategias diferentes con respecto a Cuba. Las crisis migratorias de 1980 y 1994 representaron momentos tensos dentro de sus presidencias y, en particular, en su política exterior. Pese a las similitudes en muchos aspectos —carácter desordenado del flujo migratorio y heterogeneidad de la composición social de los migrantes—, el impacto y las causas de las crisis difieren notablemente, así como la forma en que cada uno afrontó los acontecimientos y las posturas asumidas en su interpretación de la Ley de Ajuste Cubano.

El presente trabajo se propone analizar los sucesos que motivaron las crisis migratorias de 1980 y 1994, como una forma de explicar las posiciones asumidas por el gobierno estadounidense en cada caso. El punto de partida serán las siguientes interrogantes: ¿En qué contexto se aprobó e implementó la Ley de Ajuste Cubano? ¿Cuáles fueron los detonantes de las crisis migratorias del Mariel y de 1994? ¿En qué divergieron las soluciones implementadas por Carter y Clinton para hacerle frente a la llegada masiva de cubanos a las costas estadounidenses? ¿Qué papel jugó la aplicación de la Ley de Ajuste Cubano en uno y otro caso?

* Profesor del Departamento de Historia, Universidad de La Habana. Licenciado en Historia. Estudiante de la Maestría en Historia Contemporánea y Relaciones Internacionales en la Universidad de La Habana.

El éxodo hacia Estados Unidos y la *Cuban Adjustment Act* (1959-1977)

El derrocamiento de la dictadura batistiana y la llegada al poder de las fuerzas agrupadas en torno a Fidel y el Movimiento 26 de Julio iniciaron un proceso de transformaciones que inevitablemente colisionó con los intereses estadounidenses en la isla. Los juicios a los criminales de los cuerpos represivos de la tiranía, las nacionalizaciones de las grandes empresas privadas, las leyes de reforma agraria, la reforma urbana y las otras medidas implementadas por el Gobierno Revolucionario, recibieron una respuesta hostil desde los sectores asociados al gran capital y a Estados Unidos. El acercamiento a la URSS desde febrero de 1960 y la declaración del carácter socialista del proceso revolucionario cubano en 1961 catalizaron la creciente hostilidad del gobierno estadounidense.

La ruptura de relaciones diplomáticas el 3 de enero de 1961 y el establecimiento, el día 16, de las primeras restricciones de viajes a la isla a los ciudadanos estadounidenses, abrieron paso a una serie de contradicciones en materia migratoria. Los acontecimientos de Girón, en abril de 1961, y la Crisis de Octubre de 1962, marcaron puntos álgidos en las tensiones. En esta coyuntura, fueron suspendidos por Kennedy los vuelos comerciales entre ambos países, derivando en la migración descontrolada por vía marítima, sin el cumplimiento de ninguna formalidad legal. El 28 de septiembre de 1965 Fidel Castro anunció la apertura de una instalación en el poblado de Camarioca, Matanzas, con el objetivo de facilitar la salida hacia Estados Unidos de toda persona que deseara reunirse con sus familiares. Se producía así la primera crisis migratoria en la historia de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Cuba.

La solución no tardó en llegar y el Departamento de Estado comunicó su intención de suscribir un memorándum de entendimiento a fin de establecer un puente aéreo Varadero-Miami a cambio del cierre de Camarioca. Es-

tados Unidos garantizaría el transporte aéreo necesario para permitir la salida de entre 3,000 y 4,000 cubanos cada mes, mientras Cuba acordó implementar un complejo proceso de selección y procesamiento de los emigrantes. Con el cumplimiento de las leyes migratorias de ambos países, entre el 1 de diciembre de 1965 y abril de 1973 —mientras funcionaron los llamados *Freedom Flights*— arribaron por esta vía a territorio estadounidense 260,500 cubanos¹ (Schoultz, 2009:238).

Un problema directamente relacionado con la inmigración masiva de cubanos en estos años fue determinar qué estatus legal concederle. Inicialmente fueron admitidos con visas temporales de turismo o negocios. Luego de la ruptura diplomática, el Consejo de Seguridad Nacional decidió otorgar a los cubanos que habían llegado después de la Revolución el estatus de refugiados, y extenderlo a aquellos que llegaran a partir de ese momento. Las administraciones de Lyndon B. Johnson (1963-1969) y de Richard Nixon (1969-1974) alentaron la emigración ilegal, dándole connotaciones ideológicas propias de la Guerra Fría.²

A diferencia de otros “refugiados del comunismo”, los cubanos no podían volver a su país cuando la situación volviera a la normalidad, ni tenían forma de aplicar a una visa para residir en Estados Unidos. Esta aparente situación excepcional de los cubanos creó las condiciones para que el Congreso aprobara, en noviembre de 1966, la *Cuban Adjustment Act* o Ley de Ajuste Cubano, mediante la cual se otorgaba, al cabo de un año, la residencia permanente a cualquier ciudadano cubano que llegara a territorio estadounidense, sin importar la vía empleada. En lo sucesivo, esta ley se

¹ Las cifras varían según las fuentes, algunas señalan que por esta vía salieron 268,000 cubanos (Rodríguez, 2003:5).

² La categoría de “refugiado político” se aplicó de forma indiscriminada a los cubanos bajo el amparo de la misma ley que se aplicaba para los ciudadanos procedentes de los países socialistas. Además, como parte del incentivo a la migración ilegal se creó, en febrero de 1961, el Programa de Refugiados Cubanos (PRC) —desde 1960 existía un Centro de Refugiados Cubanos creado por Eisenhower (Arbolea, 2000:191).

convirtió en la base de todo el trazado de la política migratoria de Estados Unidos con respecto a los cubanos y un incentivo para la emigración ilegal a través del Estrecho de la Florida.

La breve apertura de Carter y la crisis migratoria del Mariel en 1980

Con la llegada del demócrata Jimmy Carter a la Casa Blanca en 1977, se promovió un cambio en la proyección hacia Cuba y con respecto al tema migratorio.³ Los primeros pasos se habían dado desde la administración de Ford, un ejemplo son las recomendaciones de los informes de la Comisión Linowitz⁴ en 1974. Carter inició su presidencia dando un impulso al acercamiento. En marzo de 1977, por medio de una orden ejecutiva, dio instrucciones para iniciar conversaciones con Cuba en áreas de interés para las relaciones entre ambos países. Los resultados fundamentales fueron la apertura de la Sección de Intereses, adjunta a la embajada suiza en La Habana. Además, se levantaron las restricciones de viaje a los estadounidenses para visitar Cuba y se abrieron líneas de vuelo directas entre La Habana y Miami. En diciembre de ese año se suscribió un acuerdo que establecía los límites marítimos comunes.

³ Durante las administraciones de Nixon y Gerald Ford (1974-1977), las relaciones bilaterales sufrieron un enfriamiento y el tema migratorio no tuvo cambios considerables, luego de la suspensión unilateral de los *Freedom Flights* en 1973. Las exigencias de los sectores anticubanos de la política estadounidense fueron un factor en el freno de cualquier proceso de mejora. Las dos demandas básicas fueron la retirada de la ayuda cubana en Angola y del apoyo a la causa de Puerto Rico (Cantón Navarro y Silva León, 2009:197). Por la parte cubana, la exigencia fundamental ante cualquier negociación fue el levantamiento del embargo.

⁴ El objetivo de esta comisión fue elaborar un informe y hacer recomendaciones sobre América Latina. El primero de ellos señalaba los efectos negativos para los intereses estadounidenses de la política aislacionista con respecto a Cuba, a partir del reconocimiento progresivo del gobierno cubano por los países latinoamericanos. Además, recomendó el establecimiento de relaciones y poner fin al bloqueo económico. En 1976 se actualizó el informe y se envió como recomendación al gobierno siguiente, conocida como Linowitz II. En esta, esencialmente se reafirma la posición del documento anterior (Cantón Navarro y Silva León, 2009:198; Schoultz, 2009:292).

Sin embargo, la discreta flexibilización de los primeros años de la presidencia de Carter no duró mucho tiempo. La compleja posición de Carter ante las elecciones de 1980 –deterioro económico, división interna y delicada situación exterior– marcó el cambio en la relativa flexibilización de las relaciones con Cuba. La presión de los sectores políticos más conservadores llevó a un recrudescimiento del discurso anticubano y a la continuidad del incentivo a las salidas ilegales (Arboleya, 2009:41). Fidel había advertido sobre la posición que asumiría el gobierno cubano, si la administración estadounidense continuaba con esta retórica:

Esperamos que se tomen medidas para desalentar las salidas ilegales desde Cuba; de lo contrario, nos veremos obligados a tomar nuestras propias medidas. Ya lo hicimos una vez, no vamos a tomar medidas contra quienes traten de abandonar el país ilegalmente mientras los Estados Unidos los animan a hacerlo. Ya una vez nos vimos obligados a tomar medidas en ese sentido; ya una vez tuvimos que abrir el puerto de Camarioca. Nos parece una inmadurez del gobierno de los Estados Unidos, que está creando de nuevo circunstancias similares, porque, seguramente, siempre hemos seguido el principio de que esta Revolución es una asociación voluntaria. ¡Voluntaria! (Castro, 1980:4).

La crisis en las relaciones bilaterales no tardó en llegar y se desencadenó a raíz del mal manejo de la situación creada en la embajada del Perú. El reconocimiento diplomático de varias naciones y la apertura de embajadas en La Habana abrió una vía para que, bajo el amparo de la legislación internacional, diversas personas solicitaran “asilo político”. El problema se agudizó cuando, para lograr este fin, se recurrió a métodos violentos y el gobierno cubano tuvo que enfrentar varios incidentes en las sedes diplomáticas de Venezuela y Perú entre 1979 e inicios de 1980.

El Mariel sorprendió a muchos en Cuba al no entender cómo era posible el éxodo, dada la estabilidad interna que había alcanzado en la década de los años setenta el proceso revolucionario cubano. La explicación es multifactorial e imposible de reducir a causas ideológicas, políticas o económicas. La recepción en Cuba de los llamados “Viajes Comunitarios” desde 1979 y el reencuentro entre familias – desde la suspensión de los viajes en 1973, no había forma de conexión entre ambos países– representó un choque a nivel psicosocial y abrió una ventana a los diferentes modos de vida entre Cuba y Estados Unidos (Hernández y Gomis, 1986). Sin embargo, las causas que motivaron la migración masiva de cubanos en 1980 son múltiples y responden de manera directa a la campaña mediática y la retórica que desde Miami alentaba a la emigración ilegal, pero también a las posiciones asumidas por ambos gobiernos frente a la problemática.

Todo esto catalizó el descontento de distintos sectores considerados *inadaptados sociales*, al no sentirse parte del proceso revolucionario y su acercamiento con la URSS. En esta categoría se incluyen otros grupos desalentados por las políticas erróneas y de hostilidad hacia la religión, los artistas e intelectuales que no respondían a los códigos oficiales y los homosexuales. El denominador común fue considerarlos como una forma de disensión con respecto a los principios enarbolados por la Revolución y la ideología oficial. Estos grupos, junto con los criminales a los que se les dio la posibilidad de salir, son los sectores que componen fundamentalmente el éxodo del Mariel.

En enero de 1980 un grupo de 24 personas ingresó violentamente en la embajada peruana y el embajador, Edgardo de Habich Rospigliosi, permitió el desalojo de los ocupantes por la parte cubana, lo cual le costó su puesto al no haber recibido autorización de su gobierno. El 28 de marzo tuvo lugar un segundo intento y el 1 de abril ocurrió la entrada violenta de un grupo, resultando muerto el custodio cubano Pedro Ortiz Cabrera. Ante la negativa del gobierno peruano de entregar a los

culpables, la parte cubana retiró el día 4, mediante un comunicado de prensa, la custodia de la embajada y cerca de 10,000 personas penetraron en el perímetro creando una crisis interna con fuertes repercusiones en la opinión pública internacional.

La ocupación de la embajada del Perú generó fuertes tensiones internas y movilizó a la población que apoyaba a la Revolución en actos de repudio. El gobierno cubano intervino y se negoció la salida de los ocupantes, vía Costa Rica y Perú, siempre que no hubieran participado en el asalto a la sede diplomática y en el asesinato del custodio. La llegada de los primeros *refugiados cubanos* a esos países fue empleada con fines de propaganda política y se habló de crear campos de refugiados cubanos. Inmediatamente, el gobierno cubano suspendió la salida por esta vía.

En todo caso, lo sucedido en la embajada del Perú y la politización de las soluciones negociadas dieron lugar a la segunda crisis migratoria entre Cuba y Estados Unidos. El 15 de abril de 1980 Fidel Castro declaró la apertura del puerto del Mariel para que todo aquel que deseara emigrar hacia la Florida lo hiciera. En el periódico *Granma* aparecía la siguiente nota: “Se le otorgará pasaporte y salvoconducto no sólo al lumpen que se alojó en la Embajada del Perú, sino también a todo lumpen que lo solicite. Todos son *disidentes* y tienen los mismos derechos. Cualquier discriminación sería injusta e inconstitucional” (Martín y Pérez, 1998:95).

En respuesta a la salida masiva de cubanos hacia Estados Unidos, el presidente Carter declaró: “Tendremos el corazón y los brazos abiertos a los refugiados que buscan la libertad de la dominación comunista y las privaciones económicas a causa de Fidel Castro y su gobierno (...) Somos la nación más generosa en la tierra al recibir a los refugiados y me siento muy orgulloso de que este compromiso se mantenga” (Carter, 1980).

En Cuba se crearon las condiciones necesarias para la salida de aquellos grupos considerados “elementos antisociales” por el discurso oficial. Se crearon oficinas especiales para procesar las solicitudes, expedir pasaportes y permisos de salidas.

La posición de Carter y la aplicación de la Ley de Ajuste Cubano

El propio vicepresidente Walter Mondale fue designado para hacerse cargo y en varias ocasiones declaró ante la prensa la excepcionalidad de la situación creada por la crisis migratoria (Schoultz, 2009:356). Desde el punto de vista legal, no podía negarse la entrada de los cubanos, ni su permanencia en territorio estadounidense en virtud de lo estipulado por la Ley de Ajuste Cubano de 1966 y la Ley de Refugiados. Carter presionó a los guardacostas para frenar la migración bajo amenaza de medidas punitivas, pero los intentos fueron inútiles.

A lo anterior se sumó la ocupación de otro grupo de cubanos que entraron en la Sección de Intereses de Estados Unidos en La Habana para solicitar visas. Se calcula que al menos la mitad ingresó en el edificio. El jefe de la Sección, Wayne Smith, en una carta enviada al Departamento de Estado, describe su percepción de la situación general de Cuba: “Cuba atraviesa por el más convulso de los momentos en los últimos 20 años. Decenas de miles de personas están abandonando el país a través del Mariel, cientos de miles más piensan hacerlo y otros tantos cientos de miles pasan la mayor parte de su tiempo persiguiendo y saqueando a los que se van”.⁵

La situación de Carter resultó sumamente compleja y su posición fue buscar los medios para presionar al gobierno cubano para llegar a una solución. Los primeros intentos negociadores fracasaron ante las demandas de la

parte cubana de negociar temas como el bloqueo, la base militar de Guantánamo y el espionaje. El éxodo del Mariel puso en jaque al gobierno estadounidense que tuvo que hacer frente a un flujo migratorio para el cual no estaba preparado. Según estimaciones de ese gobierno, al finalizar el éxodo habían llegado a ese país 129,000 cubanos. En Miami, mientras tanto, se crearon centros de detención y procesamiento de los recién llegados con el fin de determinar quiénes eran criminales. En septiembre, se contabilizaron 1774 cubanos detenidos a los cuales se les comprobó que habían cometido delitos violentos en Cuba y fueron internados en penitenciarias de Estados Unidos. Pese a estas cifras, el número de criminales y enfermos mentales fue exagerado por los adversarios políticos de Carter, influyendo negativamente en su índice de aprobación (Schoultz, 2009:361).

La crisis cambió la composición de la comunidad cubana en Estados Unidos, además de que adicionó el factor económico a las motivaciones para emigrar de los cubanos. Los nuevos migrantes diferían en cuanto a composición social del llamado *Golden Exile* de los años sesenta. Los *marielitos* no fueron recibidos con los brazos abiertos por la comunidad cubanoamericana de Miami, al considerarlos como indeseables.

El gobierno cubano decidió cerrar el puerto del Mariel en octubre de 1981 por múltiples razones: problemas climáticos, disminución del número de salidas y de las embarcaciones estadounidenses que venían a buscar familiares, así como la proximidad de las elecciones en noviembre de ese año. Para muchos especialistas, los efectos de la situación creada por la crisis debilitaron la carrera política de Carter e influyeron en la elección de Ronald Reagan. Fue precisamente bajo la administración de éste que se negoció el acuerdo migratorio de 1984. Tras un debate de casi cuatro años, se estableció el otorgamiento de veinte mil visas anuales a cubanos que desearan emigrar legalmente hacia Estados Unidos, mientras Cuba recibía a los *marielitos* considerados exclu-

⁵ USINT to Secretary of State, “U.S. Posture on Refugees in USINT”, 8 May 1980, citado en Schoultz (2009:357).

bles. Una década después de estos acuerdos, su sistemático incumplimiento y la situación interna en Cuba creada por la desaparición del campo socialista, pusieron a Clinton en una situación similar a la de Carter.

La desaparición del campo socialista, el *Periodo Especial* en Cuba y la política de la administración Clinton

Los años noventa en Cuba son conocidos como el *Periodo especial en tiempo de paz*, o simplemente *Periodo Especial*. Esta denominación tiene su origen en los años ochenta del siglo XX y surge como una estrategia de los planes de defensa del país. Desde el gobierno se trazó una política encaminada a la preparación de todo el pueblo ante una eventual guerra con Estados Unidos, lo cual fue consecuencia del aumento de la retórica agresiva de la administración Reagan. El impacto del enfrentamiento crearía las condiciones de un “periodo especial en tiempo de guerra”, y cuyo momento más extremo sería la *opción cero*. Esta era entendida como la posibilidad de un bloqueo total por la parte estadounidense, con lo cual se cortarían el suministro de combustible, alimentos y otros recursos. En enero de 1990, Fidel Castro redefinió el término y lo ajustó a las nuevas condiciones:

¿Qué significa periodo especial en tiempo de paz? Que los problemas fueran tan serios en el orden económico por las relaciones con los países de Europa Oriental o pudieran por determinados factores o procesos en la Unión Soviética, ser tan graves, que nuestro país tuviera que enfrentar una situación de abastecimiento sumamente difícil. Téngase en cuenta que todo el combustible llega de la URSS, y lo que podría ser, por ejemplo, que se redujera en una tercera parte o que se redujera a la mitad por dificultades en la URSS, o incluso que se redujera a cero, lo cual sería equivalente a una situación como la que llamamos el

periodo especial en tiempo de guerra (...) No sería desde luego sumamente grave en época de paz porque habrá determinadas posibilidades de exportaciones e importaciones en esa variante (Castro, 1990).

En diciembre de 1991, con la desintegración del campo socialista, se catalizó la crisis de la sociedad cubana, dando inicio al “Periodo especial en tiempo de paz”. El concepto estuvo asociado a la concepción de salvaguardar el proyecto socialista ante los problemas generados por la limitación de suministros que provenían de los países socialistas, a través del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME). *Periodo Especial* de una estrategia desde el gobierno para resistir y afrontar la crisis, pasó a denominar una etapa de la historia nacional que siguió a la desintegración del campo socialista y a sus consecuencias en la sociedad cubana.

En estos años la sociedad cubana estuvo sujeta a contingencias de envergadura tal que se llegó a dudar de la capacidad de supervivencia del proyecto socialista. ¿Qué representó para Cuba una década cuya antesala fue la caída del Muro de Berlín y que arrancó con la desaparición del socialismo en el Este europeo? Los años noventa en Cuba pueden ser considerados una “década crítica”, extrapolando la expresión de Juan Marinello cuando habló de la década de 1923-1933, en todos los sentidos de la vida nacional. Años marcados por la escasez o carencia total que dejaron su impronta en la cotidianidad de los cubanos. De intentar resumirlos en dos palabras, habría que decir que son tiempos de crisis y cambio.

El impacto de la crisis en el día a día de los cubanos se evidenció en la escasez de materias primas, alimentos y un fuerte racionamiento de los productos de primera necesidad. En 1993, el ensayista cubano Fernando Martínez Heredia, refiriéndose a la situación general, señala:

El transporte sigue sufriendo sucesivos recortes ante la falta de com-

bustibles, piezas y equipos; el servicio de ómnibus en La Habana se redujo un tercio. Un millón de bicicletas recientes, y las que siguen entrando o produciéndose, cambian la fisonomía urbana. El consumo de energía eléctrica está racionado severamente mediante un programa de apagones. Los aires acondicionados recesan, disminuyen los horarios de la televisión, la red comercial y las actividades nocturnas, y se racionaliza el alumbrado público (Martínez Heredia, 2005:150).

Desde el punto de vista social, la crisis redibujó la sociedad cubana. Muchos de los males que permanecieron minimizados durante las tres décadas anteriores salieron a la luz en las nuevas condiciones. Algunas de las implicaciones del periodo especial para la sociedad fueron la proliferación del desempleo, del mercado negro, la corrupción, el robo al Estado, la prostitución, la emigración desesperada, la marcada diferenciación que impuso la dualidad monetaria y la pérdida de valor del salario real, combinada con las ventajas de quienes tenían acceso a las divisas. En conjunto condujeron a una reconfiguración en la manera de hacer y de pensar de los cubanos, se transformaron valores y conductas sociales, así como la percepción y las bases teóricas por las cuales se encauzaba la construcción del socialismo en Cuba.

Ante la agudización de la crisis, el Estado encaminó su política a mantener el consenso político, repartir de forma equitativa los costos y defender las conquistas del socialismo nacional: salud, educación y seguridad social. Los objetivos centrales eran sobrevivir haciendo lo que fuera necesario para salvar el sistema y reinsertar al país en el contexto internacional una vez desaparecido el socialismo. La situación obligaba a flexibilizar la planificación centralizada por parte del Estado sin abandonar los rasgos fundamentales de una economía socialista. La introducción de nuevas dinámicas de mercado suponía un cambio respecto al discurso sostenido por el poder

central por más de treinta años, donde las había denostado y minimizado.

A partir de 1994, se comienza a registrar una ligera recuperación de la economía, lo cual estaba lejos de traducirse en una mejora de las condiciones de vida y morales de los cubanos. La crisis y los efectos divisivos de las reformas económicas habían debilitado los valores sustentados durante las tres décadas anteriores – solidaridad y colectivismo– en favor del individualismo. La respuesta desde Estados Unidos a la situación en Cuba fue reforzar la política del embargo. En agosto de 1994, Clinton declaró: “Los Estados Unidos han hecho más que ningún otro país para llevar a su fin al gobierno de Castro [...] y lo continuaremos haciendo a través de cualquier medio razonable que tengamos disponible” (Schultz, 2009:453).

La actitud de los sectores anticubanos en los Estados Unidos, incentivados y apoyados por la administración Clinton, arreciaron la política hostil hacia Cuba con el objetivo de acelerar la caída del gobierno. Entre las acciones encaminadas a este fin estuvieron el apoyo financiero al movimiento de oposición interna y la subversión mediante las transmisiones desde Estados Unidos hacia la isla de radio y TV Martí.

El 23 de octubre de 1992, el Congreso de Estados Unidos aprobó la *Ley Torricelli* o *Acta para la Democracia Cubana*, que había sido impulsada en la campaña electoral por el presidente George H.W. Bush (1989-1993) con el objetivo de ganarse el apoyo del electorado anticubano de La Florida. La intención declarada en la ley era presionar hacia “la democratización de Cuba y lograr un mayor respeto hacia los derechos humanos” (Departamento de Estado, s/f). Sin embargo, el objetivo real fue reforzar el embargo a partir de la prohibición del comercio de las subsidiarias de compañías de ese país en terceros países con la isla y de la restricción de que los barcos que entraran en puerto cubano con fines comerciales, no podían tocar puerto estadounidense en un plazo

de 180 días. Además, la ley estipulaba sanciones a los países que brindaran asistencia a Cuba, bajo el amparo de la Ley de Comercio con el Enemigo. En un contexto marcado por la reinserción de la isla en el mercado capitalista tras la desaparición del campo socialista, estas prohibiciones crearon obstáculos en este proceso. A todo esto se sumaron las restricciones para viajar a Cuba y para el envío de remesas a familiares.

A esto podemos agregar el sistemático incumplimiento de los acuerdos migratorios con el fin de estimular las salidas ilegales. Pese a lo estipulado por el Acuerdo Migratorio de 1994, entre 1985 y 1994 sólo pudieron emigrar legalmente 11,222 cubanos, cifra que debía haber alcanzado cien mil personas (Aja, 2014). En cambio, por la vía ilegal las cifras muestran un aumento paulatino. Antes de iniciarse el *Período Especial*, sólo 40 o 50 cubanos intentaban salir del país en balsa al año, el número aumentó en la medida que desde Estados Unidos se comenzó a alentar las salidas, de alrededor de 59 en 1988 a 467 en 1990 (Schultz, 2009:467). Si no eran identificados como criminales, se les concedía la “*parole humanitaria*” y bajo el amparo de la Ley de Ajuste Cubano de 1966, luego de un año podían alcanzar la condición de residentes legales. Estas condiciones particulares actuaron como un fuerte incentivo ante el deterioro de las condiciones económicas como consecuencia de la crisis. La cantidad de balseros rescatados por los guardacostas en 1992 fue de 2,565 y al año siguiente la cifra llegó a 3,656 (Schultz, 2009:467). Sin embargo, la mayoría de los reportes de inteligencia y los asesores del presidente se mostraban escépticos ante la posibilidad de un éxodo masivo similar al de Mariel en 1980.

Agosto de 1994: del maleconazo a la crisis de los balseros

El impacto de la crisis se tradujo en un aumento de las tensiones internas y en un des-

contento social entre los grupos poblacionales más vulnerables económicamente. La situación estuvo marcada por el incremento de los intentos de salida ilegal del país —como señalan las cifras antes mencionadas— empleando diferentes vías, pero sobre todo a través del Estrecho de La Florida.

En 1994 se volvió a retomar la ocupación violenta de sedes diplomáticas como forma de intentar salir del país, fueron los casos de la residencia del embajador de Bélgica —28 de mayo—, la embajada alemana y el consulado chileno (Aja, 2014). En respuesta, el gobierno cubano declaró que cualquiera que irrumpiera en una embajada por la fuerza no recibiría el permiso para abandonar el país.

Por otro lado, el secuestro de embarcaciones y aviones se había convertido en uno de los medios más denunciados desde el gobierno cubano. Sin embargo, las tensiones entre ambos países comenzaron a acrecentarse dado el mal manejo por parte de la prensa extranjera en torno a lo sucedido con el remolcador *13 de marzo* —13 de julio de 1994—, donde perdieron la vida varias personas. El barco había sido secuestrado en un intento de salida ilegal del país, cuando fue interceptado por las autoridades cubanas. Como consecuencia del enfrentamiento entre los guardacostas y los secuestradores la embarcación naufragó. El presidente Clinton culpó al gobierno cubano de lo sucedido y de la muerte de 32 personas. Los miembros de la Cámara de Representantes de Estados Unidos pasaron una resolución condenando al gobierno cubano por hundir deliberadamente el navío. El Departamento de Estado, por su parte, declaró que el guardacostas cubano había embestido al remolcador.

Por la parte cubana, las declaraciones sobre lo ocurrido tuvieron lugar en una entrevista televisiva, el 5 de agosto de 1994, cuando Fidel, respondiendo a una pregunta de la periodista Susana Lee, le informa de lo ocurrido de acuerdo a la investigación del Ministerio del Interior de Cuba:

Todo esto ocurrió en una hora y 20 minutos, aproximadamente, desde que se llevaron el barco hasta que se hundió el barco. Ellos hicieron esfuerzos por tratar de impedir la Salida, incluso el barco secuestrado, el barco robado, chocó con uno de los barcos que trataba de impedirle la salida allí a la entrada de la bahía, y ese remolcador y los otros continuaron tratando de parar, de alguna manera, el remolcador, de impedir que se lo robaran. [...] Todo esto ocurre de noche, en una noche oscura, mar fuerte; en esas condiciones estaban ellos tratando de evitarlo, mientras llegaban las patrullas de Guardafronteras. Es así como se produce el accidente: el que va detrás choca con la popa –y los marineros y todos los que andan en cuestiones de mar saben que eso es perfectamente posible– del remolcador hurtado, que se habían robado, con el *13 de marzo*, y así es como se produce el choque que da lugar al hundimiento; fue así, fue un accidente realmente, y eso lo indagaron profundamente las autoridades, el Ministerio del Interior indagó y no hubo la menor intencionalidad de hundir el barco (Castro, 1994a:4-7).

En ese mismo discurso, Fidel hace referencia a otros intentos de secuestro de embarcaciones, como el ocurrido el 26 de julio de 1994 cuando secuestraron la lancha que cubre la ruta de transporte entre La Habana Vieja y el municipio Regla a través de la bahía de La Habana –conocida como la lanchita de Regla. El 4 de agosto de ese mismo año, vuelven a secuestrar la misma lancha, y resulta muerto un oficial de la policía cubana.

En medio de estas tensiones tuvieron lugar los disturbios en las calles de La Habana en agosto de 1994, los mayores en los 35 años de la Revolución Cubana. La presencia de Fidel en la calle Prado, lugar donde tuvieron lugar las revueltas, y la actitud asumida por los grupos que mantuvieron su apoyo a la Revolución, terminaron disolviendo la movilización. Sin

embargo, el mayor problema siguieron siendo los secuestros e intentos de secuestro de embarcaciones cubanas para salir de manera ilegal del país. En la comparecencia del 4 de agosto de 1994, Fidel dice:

A nosotros qué nos importa que se quieran ir, si no tenemos ninguna objeción, no ponemos ninguna traba; damos todas las facilidades y, sin embargo, por cumplir nuestros compromisos, por cumplir nuestros deberes internacionales, por cumplir nuestras leyes, hemos venido a convertirnos en los guardianes de las fronteras de los Estados Unidos. [...] Si Estados Unidos no toma medidas rápidas y eficientes para que cese el estímulo a las salidas ilegales del país, entonces nosotros nos sentiremos en el deber de darles instrucciones a los guardafronteras de que no obstaculicen ninguna embarcación que quiera salir de Cuba, no voy a decir que barcos secuestrados. [...] Creo que no hay otra solución, no hay otra alternativa. Nosotros no podemos seguir de guardianes de las fronteras de Estados Unidos, no podemos seguir cargando con la culpa, no podemos seguir cargando con la responsabilidad, y ellos nada, ellos con el papel “noble” de recoger gente en medio del mar y no tomar absolutamente ninguna medida (Castro, 1994a:4-7).

Ante las declaraciones de Fidel, el gobierno de Estados Unidos mantiene la posición respecto a su política migratoria e insiste en que evitará a toda costa otro Mariel. En poco menos de una semana, tuvo lugar el secuestro de una embarcación en el puerto del Mariel el 8 de agosto de 1994 y la forma en que se manejó lo ocurrido por la prensa, el gobierno estadounidense y los reclamos de Cuba por el asesinato del oficial al mando de la lancha. Ante la insostenibilidad de la situación, el gobierno cubano apeló a la apertura de las fronteras y Fidel anunció el 12 de agosto de 1994 que a partir de ese momento los guardafronteras cubanos flexibilizarían las acciones para impedir

las salidas ilegales. La consecuencia directa de esta acción fue la llamada “crisis de los balseiros” que llevó a abandonar la isla a más de 30 mil cubanos.

La posición de Clinton ante la crisis de los balseiros

El 19 de agosto Clinton, a diferencia de Carter, le dio un vuelco a la situación al ordenar interceptar a los balseiros en alta mar y concentrarlos en un “refugio seguro”, en las bases militares de Guantánamo y Panamá.

El régimen de Castro ha alentado a los cubanos a hacerse a la mar en embarcaciones inseguras para huir de los problemas internos de su país. Con ello, ha arriesgado la vida de miles de cubanos [...] Él está tratando de exportar a Estados Unidos la crisis económica y política que él ha creado en Cuba, desafiando la oleada de democracia que hoy llega a esta región. [...] Hoy di instrucciones para que no se permita a los refugiados ilegales de Cuba entrar a los Estados Unidos. Aquellos refugiados que sean rescatados en alta mar serán trasladados a nuestra Base Naval de Guantánamo [...].⁶

Esta decisión, favorecida por el contexto anti inmigrante que vivía Estados Unidos, respondió al temor de las consecuencias de esta oleada de balseiros sobre el sur de la Florida y al interés de evitar a toda costa una repetición de lo sucedido en 1980. Entre agosto y septiembre de 1994, un total de 32,362 ciudadanos cubanos fueron interceptados por el Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos durante la operación *Able Vigil* (Castillo, 2014). A estas acciones se sumaron otras medidas con el fin de presionar a Cuba:

Ayer anuncié medidas para contrarrestar los esfuerzos de Castro

por exportar sus problemas mediante el éxodo. Hoy doy a conocer medidas adicionales en correspondencia con la Ley para la Democracia en Cuba (Ley Torricelli), para limitar la capacidad del gobierno cubano para acumular divisas y que nos permiten ampliar el flujo de información al pueblo cubano. Específicamente no se autorizará la remesa de dinero a Cuba. Los paquetes familiares se limitarán a medicinas, alimentos, o artículos estrictamente humanitarios, y la transferencia de fondos por razones humanitarias requerirán una autorización específica del Departamento del Tesoro. En segundo lugar, sólo se permitirán los vuelos *charters* entre La Habana y Miami que transporten inmigrantes legales y realicen viajes en concordancia con los propósitos de la Ley para la Democracia en Cuba. Tercero, los Estados Unidos utilizarán todos los medios necesarios para aumentar y ampliar sus transmisiones internacionales hacia Cuba (Castro, 1994b:2-4).

En estas condiciones, se negoció un nuevo acuerdo migratorio que fue firmado en septiembre de 1994. El objetivo fundamental fue el control de la emigración ilegal desde Cuba a través del Estrecho de la Florida, lo cual representó un cambio en la política migratoria hacia la isla. También se acordó impedir el uso de la violencia y devolver a los cubanos interceptados en alta mar, mientras el gobierno cubano se comprometió a recibirlos sin tomar medidas punitivas. En lo referente a la emigración legal, se estableció otorgar *un mínimo* de veinte mil visas anuales, cambiando lo acordado en 1984. Pese a que se dieron pasos para establecer un flujo migratorio legal, ordenado y regular, la Ley de Ajuste Cubano de 1966 siguió incentivando las salidas ilegales. La administración Clinton añadió un nuevo componente a la aplicación de la ley, la conocida política de *pies secos/pies mojados*.

⁶ Discurso de Bill Clinton el 19 de agosto de 1994, citado en Castro (1994b:2-6).

A modo de cierre

La política migratoria de Estados Unidos hacia Cuba ha tenido como base fundamental la aplicación de la Ley de Ajuste Cubano desde su entrada en vigor en 1966. La implementación de esta ley se ajustó en cada momento, de acuerdo con el clima imperante y las necesidades de las administraciones estadounidenses. No se puede entender el trazado de la política hacia Cuba sin insertarlo en el marco de la Guerra Fría y el papel desempeñado por los cubanoamericanos en la política estadounidense. La Ley de Ajuste Cubano y el tratamiento preferencial son expresión directa de estos intereses.

Desde 1959, en un conflicto bilateral caracterizado por el desequilibrio de poderes, el gobierno cubano empleó las crisis migratorias de 1980 y 1994 como medio para forzar a Estados Unidos a negociar acuerdos que de otra forma habrían sido menos ventajosos. Por otro lado, el tema migratorio le permitió a Estados Unidos crear estados de opinión en contra de la Revolución Cubana, en parte tergiversando las connotaciones políticas e ideológicas de las motivaciones de los cubanos para emigrar.

Las crisis migratorias fueron, por tanto, expresión de las contradicciones entre ambos países y marcaron momentos álgidos en las tensiones bilaterales. El Mariel colocó en una posición complicada a la administración de Carter, quien no logró manejar la situación de una forma que no debilitara su posición política. Las consecuencias de la actitud asumida desde las dos orillas impactaron en la percepción del fenómeno migratorio y tuvieron fuertes implicaciones desde el punto de vista socio-demográfico, a partir de la heterogeneidad de los llamados *marielitos*.

En cambio, Clinton logró buscar una alternativa intermedia entre las aspiraciones de los sectores anticubanos de la ultraderecha estadounidense y el clima antinmigrante. Si, por un lado, Carter salió perjudicado de la crisis

migratoria, Clinton encauzó las corrientes de opinión para debilitar la posición cubana, al tiempo que sus decisiones resolvían la crisis sin menoscabo de la capacidad de acción del país ni caídas drásticas en sus niveles de popularidad. El mecanismo empleado fue la creación de un subterfugio legal en la aplicación de la Ley de Ajuste Cubano, la política *pies secos/pies mojados*.

Bibliografía

- AJA, A. (2000), *La emigración cubana hacia Estados Unidos a la luz de su política inmigratoria*, La Habana, Centro de Estudios de la Migración Internacional. Dirección URL: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cemi-uh/20120821035541/laemig.pdf>>.
- AJA, A. (2014), “La crisis de los balseros: una mirada al tema migratorio veinte años después”, *Catalejo, el blog de Temas*, 13 de septiembre.
- ARBOLEYA CERVERA, J. (2000), *La contrarrevolución cubana*, La Habana, Editorial Ciencias Sociales.
- ARBOLEYA CERVERA, J. (2013), *Cuba y los cubanoamericanos. El fenómeno migratorio cubano*, La Habana, Editorial Casa de las Américas.
- CANTÓN NAVARRO, J. C. Y A. SILVA LEÓN (2009), *Historia de Cuba (1959-1999). Liberación nacional y socialismo*, La Habana, Editorial Pueblo y Educación.
- CARRANZA VALDÉS, J. (2002), “La economía cubana: balance breve de una década crítica”, en *Temas*, núm. 30, julio-septiembre.
- CARTER, J. (1980), *Miami Herald*, 2 de mayo.
- CASTILLO, S. (2014), “Una visión de la crisis de los balseros de 1994 en su veinte aniversario”, en *Catalejo, el blog de Temas*, 25 de septiembre.
- CASTRO, FIDEL (1980), *Granma*, 10 de marzo.

- CASTRO, FIDEL (1990), *Discurso en la Clausura del XVI Congreso de la CTC*. Dirección URL: <<http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1990/esp/f280190e.htm>>.
- CASTRO, FIDEL (1994a), “Comparecencia del presidente Fidel Castro ante la Televisión Cubana y las ondas internacionales de Radio Habana Cuba efectuada el día 5 de agosto de 1994”, en *Granma*, 6 de agosto.
- CASTRO, FIDEL (1994b), “Comparecencia del presidente Fidel Castro ante la Televisión Cubana y las ondas internacionales de Radio Habana Cuba, efectuada el 11 de agosto de 1994”, en *Granma*, 13 de agosto.
- CONSEJO DE ESTADO (1994), *Cuba, la nación y la emigración. Discursos y otras intervenciones públicas del presidente cubano Fidel Castro Ruz*, La Habana, Editora Política.
- DEPARTAMENTO DE ESTADO (s/f), *Cuban Democracy Act of 1992*. Dirección URL: <http://www.state.gov/www/regions/wha/cuba/democ_act_1992.html>.
- GONZÁLEZ GUTIÉRREZ, A. (1997), “Economía y sociedad: los retos del modelo económico”, en *Temas*, núm. 11, julio-septiembre.
- HERNÁNDEZ, R. Y R. GOMIS (1986), “Retrato del Mariel. El ángulo socioeconómico”, en *Cuadernos de Nuestra América*, vol. 3, enero-junio.
- MARTÍN, C. Y G. PÉREZ (1998), *Familia, emigración y vida cotidiana en Cuba*, La Habana, Editora Política.
- MARTÍNEZ HEREDIA, F. (2005), *En el horno de los noventa*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- RODRÍGUEZ, M. (2003), *Las relaciones Cuba-Estados Unidos: migración y conflicto*, La Habana, Centro de Estudios de la Migración Internacional. Dirección URL: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cuba/cemi/cuba_eeuu.pdf>.
- SCHOULTZ, L. (2009), *That Infernal Little Cuban Republic. The United States and the Cuban Revolution*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press.