

CUBA STUDY GROUP

Lifting Restrictions on Travel and Remittances to Cuba: A Case for Unilateral Action

*Eliminación de Restricciones a los Viajes y Envíos a Cuba:
Una Propuesta por la Acción Unilateral*

December 10, 2008

Who We Are

The Cuba Study Group is a non-profit, non-partisan organization comprised of business and community leaders of Cuban descent who share a common interest and vision of a free and democratic Cuba.

Our mission is to facilitate in Cuba peaceful change that leads to democracy, a free and open society, respect for human rights and the rule of law, a market-based economy, and the reunification of the Cuban nation.

Quienes Somos

El Cuba Study Group es una organización apolítica y sin fines de lucro, integrada por empresarios y líderes comunitarios de origen Cubano que comparten un interés y visión común en una Cuba libre y democrática.

Nuestra misión consiste en facilitar el cambio pacífico en Cuba que conduzca a la democracia, a una sociedad abierta y libre, con respeto por los derechos humanos y el imperio de la ley, una economía de mercado y la reunificación del pueblo cubano.

CUBA STUDY GROUP

Lifting Restrictions on Travel and Remittances to Cuba: A Case for Unilateral Action

A white paper by the Cuba Study Group

1. Executive Summary

The Cuba Study Group recommends that the United States unilaterally lift all restrictions that limit the ability of U.S. persons (citizens and residents) to travel to Cuba. We also recommend the elimination of restrictions on remittances to Cuba in order to authorize all U.S. persons to freely and without limitations send remittances to individuals on the island, with sensible exceptions. We believe such steps are not only consistent with the values of the United States, but also that they will allow U.S. nationals to help the long-suffering people of Cuba and will strengthen the internal pro-democracy movement.

Current U.S. restrictions on travel and remittances to Cuba are principally designed to deny income to the Castro government with the hopes of furthering regime change. Not only has this strategy infringed on the rights of U.S. persons, but it has also isolated the United States from the Cuban people and the international community. Additionally, these policies have further isolated Cubans living on the island today from the world, the United States and, in particular, from their own family and friends within the Cuban-American community.

Policies that restrict contact between Cubans on both sides of the Florida straits contribute to the division of Cuban families and make necessary processes of national reconciliation more difficult. For these and other reasons, restrictions on family travel and remittances enacted by the Bush administration in 2004 have proven unpopular within the Cuban émigré community in the United States. A poll conducted in March 2007 by the Florida International University demonstrated that 60.2 percent of Cuban-Americans support returning to the pre-2004 rules that governed Cuban-American travel and remittances.¹ Even more important, almost all leading democracy advocates and civil society leaders in Cuba today—even those who have been most supportive of U.S. policy in the past—have asked the U.S. government to lift travel and remittance restrictions applied to Cuban-Americans. Ultimately, families on and off the island are suffering the consequences of these measures.

Perhaps even more fundamentally, the 2004 restrictions on travel and remittances enacted by executive order of the President—in addition to the restrictions in effect before—infringe on the rights of U.S. persons and their families. The U.S. government does not restrict travel to any other country in the world, not even to those on the State Department's list of State Sponsors of Terrorism.² Only in Cuba's case does the U.S. government

¹ Poll conducted by Florida International University in March 2007.

² United States. U.S. Department of the Treasury. *An Overview of O.F.A.C. Regulations Involving Sanctions Against Iran*. Washington: September 2006.
United States. U.S. Department of the Treasury. *An Overview of the Foreign Assets Control Regulations as They Relate to North Korea*. Washington: December 2007. See OFAC regulations: <http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/programs/index.shtml>
See State Sponsors of Terrorism list: <http://www.state.gov/s/ct/c14151.htm>

regulate the rights of persons to visit their families. U.S. persons can serve as meaningful ambassadors of U.S. values and culture. They can help empower civil society networks by transferring technology, information and resources and can help dispel 50 years of Cuban government propaganda aimed at vilifying the United States and its values. Therefore, the United States should unilaterally remove travel and remittance restrictions on all U.S. persons and not only Cuban-Americans.

2. Travel and Remittance Restrictions Imposed by the U.S. Government

Current regulations that govern travel and remittances to Cuba are the most severe of any U.S. sanctions program.³ In a report published in November 2007, the General Accountability Office (GAO) confirmed that the U.S. government does not restrict travel to any other country on the State Department's list of State Sponsors of Terrorism.⁴

Restrictions on travel and remittances to Cuba were tightened in 2004, following the recommendations of the President's Commission for Assistance to a Free Cuba (CAFC). As a result, Cubans and Cuban-Americans legally residing in the United States can now only visit family members on the island once every three years. (Prior to 2004, yearly visits were permitted without a need for specific licenses). Each visit requires a specific license from the Office of Foreign Assets Control (OFAC) at the U.S. Department of the Treasury.⁵ In addition, the concept of "family" has been limited to "a member of the immediate family," defined as "a spouse, child, grandchild, parent, grandparent or sibling of the traveler, or that traveler's spouse, as well as any spouse, widow or widower of any of the foregoing." Visits to cousins, aunts, nephews and other members of one's extended family (often equally as important as "immediate" family within Cuban culture) are no longer authorized. The amount of money that licensed family visitors may now spend in Cuba is restricted to US\$50 per day for living expenses and another US\$50 per trip for local transportation. Violators of the travel regulations may be subject to 10 years in prison and up to US\$1,000,000 in fines.⁶ Meanwhile, the total amount of cash an authorized traveler is permitted to take to Cuba is now US\$300, reduced from US\$3,000 under the previous rules. Intensified requirements for academic, cultural, religious, and other forms of purposeful travel were also implemented.⁷

In practice, this complex set of limitations operates as a de-facto travel ban and prevents U.S. persons from contributing to positive change and dialogue within Cuba; it also causes hardship for families separated by the U.S.-Cuba conflict. Cuban-Americans who have visited family members in Cuba within the last three years and who urgently need to return to attend to a family emergency (such as a medical crisis or a funeral) are

³ The legal basis for the OFAC travel and remittance restrictions is found in the Cuban Assets Control Regulations (CACR), 31 C.F.R. Part 515 (1963), promulgated under authority of the Trading with the Enemy Act (TWTEA), 50 U.S.C. § 1 et seq. (amend. 1933). The CACR was designed to deprive the Cuban government of foreign currency earnings and have the Office of Foreign Assets Control (OFAC), under the Department of the Treasury, control any commercial transactions with Cuba. The CACR applies to all persons subject to the jurisdiction of the United States and who are defined as U.S. citizens and residents. Unless the transaction is specifically licensed by OFAC, it is prohibited. Violations of the CACR are punishable by prison sentences of up to 10 years; criminal penalties of up to \$1,000,000 for corporations and \$250,000 for individuals; and civil penalties of up to \$55,000 per violation.

⁴ United States. General Accountability Office. *U.S. Agencies Face Competing Priorities in Enforcing the U.S. Embargo on Cuba*. Washington: November 2006.

⁵ See: http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/programs/cuba/forms/req_eng_guide.pdf

⁶ Cuban Assets Control Regulations, 31 C.F.R. Part 515, the Reporting and Procedures Regulations, 31 C.F.R. Part 501, and the Trading With the Enemy Act, 50 USC App. Section 5(b).

⁷ United States. U.S. Department of the Treasury. *An Overview of the Cuban Assets Control Regulations*. Washington: July 2004.

simply not authorized to do so under current law. In addition, no provision exists for humanitarian exceptions to these regulations, as evidenced by the case of Cuban-American Sgt. Carlos Lazo, a combat medic with the Washington State National Guard who, in June 2004, was denied authorization to visit his sons in Cuba during his two-week leave from combat in Iraq.

The 2004 rules also limit cash remittances to “immediate family,” which cannot exceed US\$300 per household per quarter.⁸ Under previous rules, US\$300 per quarter could be sent to “any household,” regardless of relationship.

3. Travel and Remittance Restrictions Imposed by the Cuban Government

The Cuban regime is responsible for the deep division of the Cuban nation and the separation of Cuban families. The Cuban revolutionary process has divided Cuban families— not only politically and ideologically, but also geographically. More than one million Cubans are currently spread throughout the world. Another 11 million Cubans still living on the island are subjected to regulations and, in some cases, fees in hard currency to travel abroad. The Cuban government also penalizes Cubans who choose to emigrate or live abroad with harsh measures, including fines, property confiscation, the forced loss of employment and even visa requirements for its own citizens to re-enter their country.

In addition, since the U.S. dollar is no longer legally accepted as a form of currency within Cuba, the Cuban government imposes a 20 percent tax to convert U.S. dollars to the Cuban Convertible Peso; this is a substantial burden on Cuban families that receive remittances from abroad. More recently, the regime has instituted policies that restrict the receipt of remittances by democracy advocates to those sent by members of their immediate family, in an effort to deny resources to the island’s pro-democracy movement.⁹

These are the policies of an authoritarian regime that systematically violates human rights and international conventions. While the Cuba Study Group emphatically condemns these policies and will continue to call upon the Cuban government to eliminate them, we recognize that as Cuban-American exiles, our ability to pressure the Cuban government to change is extremely limited. As U.S. citizens, however, we have a right and an obligation to demand the respect of our rights and to press our government for more ethical, effective and humane policies.

4. Resource Denial as a Questionable Policy Objective

Together, U.S. restrictions on travel and remittances to Cuba are intended to deny income to Cuban authorities with the goal of weakening the government’s repressive capabilities and, ultimately, provoking regime change. According to the 2004 CAFC Report, “...while [remittances and parcels] provide a critical humanitarian benefit to the Cuban people ... [they] decrease the pressure on the government to provide the basic needs of its people, enabling the Government to dedicate more of its limited resources to strengthening its repressive apparatus.”¹⁰

⁸ United States. U.S. Department of the Treasury. *An Overview of the Cuban Assets Control Regulations*. Washington: July 2004.

⁹ “Cuba Using U.S. Rules to Block Aid to Dissidents” *Miami Herald* [Miami, Florida] 14 June. 2008.

¹⁰ Report, page 35.

Denying financial resources to the Cuban regime has become the paramount objective of U.S. policy, to the point that policymakers have ignored the collateral damage to the Cuban people and important trade-offs with other valid policy goals. Apart from the dubious ethical/humanitarian underpinnings of intentionally targeting the Cuban people to strike at the Castro regime, current travel and remittance restrictions do little to weaken the Cuban government's repressive machinery, let alone bring about regime change.

Arguably, funding the “repressive apparatus” is a budgetary priority of all totalitarian systems. Limiting a few sources of funding does not, in any way, take away funds from this priority. According to the State Department, travel and remittance restrictions enacted in 2004 denied the Cuban regime “hundreds of millions of dollars” between 2004 and 2006.¹¹ Yet during those same years, Cuba was the beneficiary of approximately US\$3 billion in annual subsidies from Venezuela and enjoyed a healthy trade relationship with many countries, including Spain, China, Mexico and Brazil.

Finally, such a single-focus on resource denial ignores the more important benefits of human contact, such as enhanced flows of information, national reconciliation, the potential of strengthening civil society, and the ability to more easily and effectively assist the pro-democracy movement on the island.

5. Why the United States Should Lift All Travel Restrictions

Individual Rights

Existing travel restrictions are unethical, violate basic American freedoms and infringe upon international human rights.

The rights of free movement and reunification of the family are protected by international law. Article 13 of the Universal Declaration of Human Rights stipulates that “everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country.” While it goes without saying that the Cuban regime routinely violates this and many other provisions of the Universal Declaration—thereby furthering the separation and suffering of Cuban families—U.S. policies should not violate these rights either.

In accordance with these principles, we believe the right to travel should be protected for its own sake— not only for Cuban-Americans seeking to reunite with their families, but also for all U.S. persons. We believe that restricting U.S. persons’ ability to travel breaches the spirit of American civil liberties and is inconsistent with American principles of freedom.¹²

¹¹ United States. U.S. State Department. *CAFC I Implementation Highlights*: July 20, 2006.

¹² Any limitations on such freedom should be subjected to constitutional scrutiny. In *Reagan v. Wald*, the U.S. Supreme Court upheld the President's authority to issue travel restrictions under the CACR and recognized broad deference to the President's constitutional authority to conduct foreign policy [468 U.S. 222 (1984)]. Yet, the court's decision—registered at a time when Cuba still enjoyed the Soviet Union's support and maintained close to 40,000 troops abroad—was based on the premise of denying the Cuban regime currency that would support its foreign “adventurism” and threaten U.S. security interests. In light of the substantial weakening of Cuba's international commitments and its own military strength since the end of the Cold War, it is unclear whether this same rationale would hold up today.

Humanitarian reasons also compel a serious reassessment of current travel restrictions. Current regulations separate families and cause emotional, psychological and economic harm. The Cuba Study Group does not believe it is the Federal government's business to regulate human relationships in this manner.

Blinders

Isolation is a two-way street. While aiming to isolate Cuba's government, the United States has simultaneously isolated itself— not only from the international community, but also from the complex realities at play in Cuba today. By limiting human interaction, the United States hinders its ability, and that of the émigré community, to play a constructive role in Cuba's inevitable future processes of change.

Both U.S. and Cuban-American perceptions of life in Cuba today can be seriously distorted and time-delayed. Human isolation impedes the all-important process of building personal relationships with individuals who, in varying capacities, will impact Cuba's future.

Neither the United States nor the Cuban-American community should realistically expect to be absent and detached from Cuba's transitional processes and then simply “parachute in” when the transition is complete and consolidated. To accept this paradigm is to belittle the vast and positive contributions American society could provide to Cuba today.

Historical Precedents

Since the Berlin Wall's fall, approximately 28 nations have undergone transitions from communist regimes. While some of these transitions have been more successful than others in establishing progressive democracies, all have produced significantly better economic results and living conditions than their predecessor communist regimes. Nowhere in any of these transitions did human isolation from the free world—specifically in the form of travel and remittance restrictions—constitute an element of pre-transition policies by relevant Western nations, including the United States. In fact, a deeper analysis of these transitions reveals an extraordinary correlation between the degree of pre-transition openness and the degree of democratic success.¹³

Contact Strengthens Civil Society

There is also a significant correlation between the degree of democratic success achieved after a transition and the strength of civil society and opposition groups on the ground.¹⁴ To promote the development of a strong, independent, civil society along with pro-democracy movements, international contacts and resources are essential. The trajectories of previous transitions from communism provide ample evidence of this fact. In those countries that underwent the most successful democratic transitions, the United States and other relevant Western nations actively promoted frequent exchanges among civil society organizations. In several cases, the impact of such deliberate and continual programs of exchange and contact was instrumental in strengthening internal opposition movements.

¹³ Freedom House. *Freedom in the World*. 2006.

¹⁴ Freedom House. *How Freedom is Won: From Civic Resistance to Durable Democracy*. 2005.

The United States currently maintains several programs through the U.S. Agency for International Development (USAID) and other agencies to support the growth of civil society and pro-democracy movements within Cuba, either through direct contact or the work of non-governmental organizations (NGOs) with ties to Cuban activists. Recently, such programs have come under fire, because large portions of the funds distributed to non-governmental organizations are allocated to overhead and administrative costs, and only small amounts actually reach Cuba.¹⁵

Leaving aside the accuracy of these critiques, those who support such a “regulated” or “micro-managed” approach to civil society engagement have failed to recognize a more fundamental reality. Political dissent within the countries that have transitioned from communism was much broader than the scope of the visible pro-democracy or civil rights movement itself. Intellectuals, labor activists, academics, artists, civil society organizations and even regime elements all played major roles in generating pressure for change. Civil society must therefore be conceived in broad terms, and U.S. policy should promote exchange at all levels of Cuban civil society. By deregulating and privatizing such exchanges, free travel can help expand their depth and reach.

Fluid and unregulated contacts with the outside world can help Cubans gain access to greater information and resources. Contact also helps strengthen personal bonds and trusting relationships, and it increases coordination among dissident groups. Finally, greater exchange may provide ample opportunities to infuse private and government resources to directly support civil society activists’ efforts.

Anecdotal evidence from Cuba suggests that these arguments are well-founded. In the late 1970s, the return of exile family members to Cuba produced enormously positive results. Returning Cuban Americans helped to lessen fears of change and counter the regime’s propaganda, which vilified those who had left. More recently, the period between 1999 and 2004—when the U.S. authorized extensive, purposeful travel to Cuba by Cuban-Americans and other U.S. persons—contributed to a significant expansion of Cuba’s civil society and internal opposition.

In many ways, current U.S. policies of human isolation may actually hinder the development of transitional processes in Cuba. Going forward, mutual exchange, dialogue and collaboration are far more effective strategies than the one-dimensional information the United States transmits to Cuba under current limitations.

Leading Cuban Democracy Advocates and Civil Society Leaders Say So

Cognizant of these arguments, the overwhelming majority of Cuba’s leading democracy advocates and civil society leaders have been critical of U.S. restrictions on travel to Cuba. They have repeatedly called on the United States to lift travel and remittance restrictions imposed on Cuban-Americans in 2004. Some have called for lifting the travel ban altogether. Sadly, their requests have been ignored or dismissed by the U.S. Government.

¹⁵ United States. General Accountability Office. *U.S. Democracy Assistance for Cuba Needs Better Management and Oversight*. Washington: November 2006.

In a letter sent by Cuban democracy advocates to the U.S. Government in November 2006, representatives of four major dissident organizations assessed the efficacy of U.S. funds that were dedicated to furthering the establishment of democracy in Cuba in the following way:

"We deem it very important to achieve greater efficiency in the use of said [USAID] funds...We believe that one possible way to achieve this would be the elimination of a series of existing restrictions on the shipment of aid and travel to Cuba, which in no way helps the struggle for democracy we wage in our country."

The letter was signed by Marta Beatriz Roque, Gisela Delgado, Elizardo Sanchez and Vladimiro Roca. Other leading democracy advocates and civil society leaders, such as Oscar Espinosa Chepe, Miriam Leiva, Dagoberto Valdes, Hector Palacios and Oswaldo Payá, have argued even more forcefully against U.S. travel restrictions.

More recently, during a May 6, 2008 video conference with President Bush, Marta Beatriz Roque specifically asked the President to lift travel and remittance restrictions that keep Cubans apart and limit the flow of funds that are vital to support Cuba's pro-democracy movement.

Simply put, it is counterintuitive for the United States to claim that it supports the aspirations of Cuban civil society activists while refusing to listen to their pleas.

Travel Promotes National Reconciliation

Allowing Cuban émigrés to freely visit family members and friends would help reunite families and rekindle friendships. Strengthening such relationships encourages a process of national reconciliation, which is necessary for a deeply divided nation. After nearly 50 years of division, political hatred and government brutality, human ties that are built step by step on the ground will be essential to any peaceful transition to democracy. In addition, contact between U.S. persons and Cubans on the island would help dispel years of negative regime propaganda aimed at vilifying the United States and the Cuban-American community as well as increasing the Cuban people's fear of change.

Research conducted by Freedom House conclusively shows that the most important factor in a democratic transition's success is the absence of violence during the transitional process. Cuba's own history with political violence makes it all the more necessary for processes of national reconciliation to take hold sooner rather than later. If Cuba ever peacefully confronts some of its more complex transitional justice issues (property rights, building a new democracy, confronting the legacy of human rights abuses, etc.), individual citizens must first be able to address their grievances with one another and build trust. Travel acts as a key vehicle to facilitate such crucial people-to-people exchanges.

Debunking Arguments in Favor of Travel Restrictions

A common argument in favor of maintaining current travel restrictions is that the free travel of citizens from other countries to Cuba (from European countries to Canada and beyond, largely in the form of tourism) has failed to produce change on the island. It is unrealistic, critics argue, to expect U.S. travel/tourism to have a different effect.

Such arguments are misguided for several reasons. First, they ignore the fact that the United States is Cuba's most relevant Western nation and home to the largest community of Cuban nationals outside the island. The United States also serves as a traditional source of fear in Cuban society and is often the scapegoat for Cuba's own foreign and domestic policy failures. Therefore, it is disingenuous to place the potential impact of American travel to and contact with Cuba on par with that of Canada or Europe. Second, it is unclear whether or not American tourists would flock en masse to Cuba beyond the short term, unless Cuban authorities dramatically improve the quality of hotels, resorts, restaurants and other accommodations on the island. Because of this fact, a large portion of American travel—a larger portion, in fact, than travel from Europe or Canada—is likely to be “purposeful” in nature. Third, we believe that American travelers in Cuba can promote positive exchanges of information and ideas. In our view, closely regulating which travel is purposeful and which is not wastes government resources and acts to deter the scope of those types of exchanges that are most valuable to U.S. interests.

In any case, we do not maintain that lifting travel restrictions will bring down the regime overnight. Hardly. What we are advancing is a longer-term proposition, one that gradually helps the United States build greater ties and incrementally facilitates greater openness, exchange, and perhaps even fervor for peaceful processes of political reform.

There are also several misconceptions about the issue of Cuban-American travel. Some argue that Cuban-Americans who take advantage of the migratory benefits granted under the Cuban Adjustment Act of 1966 should not be allowed to return to Cuba. In their view, returning would be inconsistent with Cuban-Americans' status as political refugees. This often-held perception is both erroneous and discriminatory. Under the Cuban Adjustment Act, Cuban immigrants are not required to claim status as political refugees to adjust their migratory status. Such views are also highly discriminatory, since political refugees from all other nations are not prohibited from returning to their countries of origin if they so choose. Cuba is the sole exception.¹⁶

6. Why the United States Should Lift Remittance Restrictions

Remittances from Cuban-Americans in the United States to their loved ones in Cuba are private acts of giving. As expressions of human solidarity, we believe they should not be restricted by any government, especially not the government of the United States.

¹⁶ <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnextoid=83e86138f898d010VgnVCM10000048f3d6a1RCRD&vgnextchannel=828807b03d92b010VgnVCM10000045f3d6a1RCRD>

By lifting remittance restrictions, all U.S. persons—Cuban Americans and non-Cuban Americans—could freely send unlimited amounts of gifts and support to anyone they wish— friends or family—with sensible exceptions. Such a step would allow more Cubans to take advantage of recent reforms in Cuba and purchase things like computers, cell phones and home electrical appliances, items that not only increase an individual's well-being but also broaden access to information and exchange.

More fundamentally, with an average salary of approximately US\$14 per month, a majority of Cubans on the island live in poverty.¹⁷ Remittances received from family members make an important difference in their daily lives, and while a percentage of these funds are retained by the regime, they also allow citizens to become more economically independent of the government. Increased remittance revenues may allow recipients to fund fledgling entrepreneurial activities—particularly if the Cuban government liberalizes small enterprise formation—and makes it easier for Americans to privately, directly and discreetly assist independent journalists, civil society organizations, churches and pro-Democracy groups on the island without having to publicize their assistance, as is currently the case with the obligatory public disclosure of government funds destined for this purpose.

Overall, it is our view that the positive humanitarian and social benefit that remittances bring to Cuban families greatly outweighs any marginal benefit to the Cuban regime.

7. Changing Cuban-American Attitudes

The attitudes of the Cuban-American émigré community in the United States have shifted as fresh waves of émigrés with significant affective ties to the island arrive each year and as many earlier émigrés reflect on the obvious failures of existing policies— particularly travel and remittance restrictions.

A large segment of the Cuban-American émigré community in the United States opposes the 2004 restrictions on travel and remittances. As noted in the November 2007 GAO Report,

*“...community polarization on...changes implemented since 2004 presents challenges that affect agencies’ abilities to enforce the embargo. Some agency officials said that lack of public support for the embargo, coupled with the controversial nature of rule changes, has contributed to widespread, small-scale violations of embargo restrictions on family travel and remittances....”*¹⁸

A March 2007 poll conducted by Miami's Florida International University also showed that community sentiment favors change, with 55.2% of all Cuban-Americans favoring unrestricted travel to Cuba by all Americans. In addition, 64.4% of Cuban-Americans support removing the tougher 2004 restrictions on travel and remittances.¹⁹ These results suggest that policy changes of the kind proposed in this white paper have widespread support within the Cuban-American community.

¹⁷ According to the *Anuario Estadístico 2005* of the National Statistics Office of Cuba.

¹⁸ GAO Report, page 55-56.

¹⁹ See: <http://www.fiu.edu/~ipor/cuba8/>

8. Conditional Engagement Revisited

These views are consistent with the policy recommendations outlined in our 2006 white paper, “Enhancing US Policy Toward Cuba.”²⁰ We continue to believe that conditional engagement is an appropriate approach to many of the issues that plague the bilateral relationship between the United States and Cuba (U.S. economic/trade sanctions, political and civil rights, etc.) However, in the case of travel and remittances, we believe the benefits accrued to the Cuban people and Cuban civil society far outweigh whatever financial benefits the Cuban regime may gain from the flow of people and resources. As such, we believe unilateral action is warranted. In light of the window of opportunity that has opened in Cuba and the increased expectations for change among the Cuban people, the United States must seize the upper hand and be proactive in expanding contact and exchange with Cuba. Failing to do so will only further diminish the ability of the United States and the Cuban-American community to constructively influence change on the island.

Current travel and remittance restrictions are just part of a larger policy strategy devoted to isolating Cuba diplomatically and economically. Resource-denial is the argument that motivates travel and remittance regulations and the entire comprehensive program of U.S. economic sanctions against Cuba.

On both diplomatic and economic isolation counts, the United States has failed to generate international support for its policies. Through its policies, the United States has, ironically, only isolated itself from world opinion. Nearly every other country around the globe has direct diplomatic relations with Cuba; even those Eastern European countries that are generally more supportive of the human rights agenda in Cuba. Economic sanctions garner even less approval among the international community, with 184 member states at the United Nations General Assembly in 2007 approving a resolution that called for an end to the U.S. embargo. Today, these sanctions have little bearing or effect on Cuba’s overall stability. Economic needs are great on the island, but real GDP growth was estimated at 6.5 percent for 2007. Trade with Venezuela, China and Brazil is up, as are continuing trade relations with partners like Spain, Canada and Italy. And Cuba may even be poised to capitalize on substantial predicted amounts of oil reserves off its northern coast and in the Gulf of Mexico (not to mention the potential for ethanol development). Moreover, the United States is one of Cuba’s largest food suppliers under current exceptions to the embargo for agricultural and certain other foods.

Even if it were truly possible on an international scale, economic isolation is, in many ways, a problematic strategy. According to studies conducted by Eastern European nations from the former Soviet bloc, countries that were less economically isolated from the West prior to the fall of the Soviet Union have been able to achieve more successful and prosperous democracies than those that were more isolated, whether it was because of internal or external policies. Moreover, with few exceptions, nations with low levels of GDP per capita (generally estimated at below US\$3,000) have failed to establish progressive democracies, while those with higher levels of GDP per capita have largely succeeded.²¹

Nonetheless, we do not believe it is appropriate to unilaterally lift all sanctions at this time. For such fundamental changes in U.S. policy, conditional engagement remains our preferred framework; that is, manifesting a commitment to change aspects of these policies in exchange for meaningful, positive and long-

²⁰ See: <http://www.cubastudygroup.org>

²¹ Freedom House. *Freedom in the World*. 2006.

lasting economic and political changes in Cuba (as opposed to the current “all-or-nothing” approach, which requires Cuba to achieve a variety of lofty goals before any policy changes can be made). With a long list of international trading partners, Cuba may not be as desperate for access to the U.S. market as it once was. Nonetheless, the United States remains the natural market for the Cuban economy, and the prospect of access remains an important carrot to be leveraged by U.S. policymakers in the pursuit of incremental change on the island.

There is another way of looking at the dilemma. In our view, the amount of resources likely denied the Cuban regime by restricting travel and remittances is minimal compared to the overall benefit of greater contact and exchange for civil society development, national reconciliation, and other goals. As a result, unilateral action is warranted. In contrast, the benefit accrued to the Cuban government from a wholesale removal of any number of embargo provisions would not, in our view, bring enough collateral benefits to U.S. interests or the Cuban people to warrant unilateral action without significant concessions from the Cuban regime.

9. Conclusion

The failed policies of the Cuban regime have relegated Cuban society to a generalized state of poverty, resulting in human suffering and the separation of Cuban families. As a free society, the United States should not contribute to this separation by restricting or regulating human relationships. Nor should the United States impose additional emotional suffering or undue economic deprivation on Cuba’s people. Current travel and remittance restrictions contravene each of these principles and are inconsistent with American values.

The Cuba Study Group believes that all U.S. persons (citizens and residents) should be allowed to travel freely to Cuba, just as they are free to travel to all other countries in the world. Authorizing travel to Cuba would serve a humanitarian purpose and would help reunite families divided by this long conflict. Travel—particularly purposeful travel that includes artistic, religious and educational exchanges—would also facilitate freer flows of ideas and would help to empower civil society. Even tourists can positively contribute to such processes of exchange. Likewise, lifting remittance restrictions would provide much-needed relief to many Cubans and would reduce their dependence on the regime.

Current restrictions on travel and remittances are not only counterproductive to the goal of promoting peaceful change in Cuba, but they are also completely out of step with the times. Proponents of these policies are increasingly isolated, and strong majorities of Cuban Americans—not to mention pro-Democracy activists on the island itself—oppose these measures. The Cuba Study Group calls on the White House and Congress to jointly work to remove all restrictions on travel and remittances to Cuba.

CUBA STUDY GROUP

611 Pennsylvania Ave., SE #208
Washington, DC 20003
Tel. 202-544-5088
info@CubaStudyGroup.org

www.CubaStudyGroup.org
© 2008 All Rights Reserved Cuba Study Group, Inc.

Eliminación de Restricciones a los Viajes y Envíos a Cuba: Una Propuesta por la Acción Unilateral

Un documento de trabajo elaborado por el Cuba Study Group

1. Resumen Ejecutivo

El Cuba Study Group recomienda que los Estados Unidos unilateralmente elimine todas las restricciones que limitan el derecho de las personas en los Estados Unidos (ciudadanos y residentes) para viajar a Cuba. También recomendamos que se autorice a todas las personas en los Estados Unidos para que libremente y sin limitaciones puedan hacer envíos a la isla, con mínimas excepciones. Consideramos que estos pasos no sólo son consistentes con los valores de los Estados Unidos, sino que permitirían a los estadounidenses ayudar a las personas que lleva años sufriendo en Cuba y contribuiría a fortalecer el movimiento interno pro-democracia.

Las actuales restricciones impuestas por los Estados Unidos sobre los envíos a Cuba están destinadas principalmente a negar ingresos al gobierno de Castro con la esperanza de lograr cambios en el sistema. Esta estrategia no sólo ha afectado los derechos de los residentes y ciudadanos de los Estados Unidos, sino que ha aislado a Estados Unidos del pueblo de Cuba y de la comunidad internacional. Adicionalmente, estas políticas han contribuido a aislar aun más a los cubanos que viven en la isla de sus familias y amigos en la Comunidad cubano-americana.

Las políticas que restringen el contacto entre los cubanos en ambos lados del estrecho de Florida contribuyen a la separación de las familias y hacen más difícil el proceso de reconciliación nacional. Por éstas, y otras razones, las restricciones sobre los viajes familiares y envíos impuestas por la administración Bush en 2004 han demostrado ser impopulares entre la comunidad de emigrados cubanos en Florida. Una encuesta realizada en marzo de 2007 por Florida International University ha demostrado que el 60.2% de los cubano-americanos apoyan el retorno a las normas previas a 2004 que regulaban los viajes y envíos por parte de los cubano-americanos.¹ Mas importante aun es que muchos de los más destacados líderes democráticos y de la sociedad civil actualmente en Cuba, aun aquellos que han apoyado esta política de los Estados Unidos en el pasado, han solicitado al gobierno de los Estados Unidos que se levanten las restricciones sobre los viajes y envíos aplicables a los cubano-americanos. En conclusión, son las familias en la isla y fuera de ella, las que están sufriendo las consecuencias de estas medidas.

Pero lo que es aún más importante es que las restricciones establecidas en 2004 por orden ejecutiva del Presidente, además de las restricciones que se encontraban en efecto anteriormente, infringen en los derechos de los estadounidenses y de sus familias. El gobierno de los Estados Unidos no restringe los viajes a ningún

¹ Encuesta efectuada por Florida International University en abril de 2007.

otro país en el mundo, ni siquiera a aquellos países incluidos en la lista de Promotores del Terrorismo.² Solamente en el caso de Cuba el gobierno de los Estados Unidos restringe los derechos de las personas a visitar a sus familias. Los residentes y ciudadanos de los Estados Unidos pueden actuar como importantes embajadores de los valores y la cultura de los Estados Unidos y pueden contribuir a establecer redes en la sociedad civil para la transferencia de tecnología, información y recursos y pueden contribuir a disipar cincuenta años de propaganda del gobierno cubano difamando a los Estados Unidos y a sus valores. Por consiguiente, Estados Unidos debería unilateralmente levantar las restricciones sobre los viajes y envíos para todos los residentes y ciudadanos de Estados Unidos, no sólo para los cubano-americanos.

2. Restricciones a los viajes y envíos impuestos por el gobierno de Estados Unidos

Las actuales normas que rigen las restricciones a los viajes y envíos a Cuba son las más severas de todos los programas de sanciones de Estados Unidos.³ En un informe publicado en noviembre de 2007, la Oficina de Responsabilidad General (“GAO” por sus siglas en inglés) confirmó que el gobierno de Estados Unidos no restringe los viajes a ningún otro país que se encuentre incluido en la Lista de Promotores del Terrorismo del Departamento de Estado.⁴

Las restricciones sobre los viajes y envíos a Cuba fueron profundizadas en 2004 siguiendo las recomendaciones de la Comisión Presidencial para la Asistencia a una Cuba Libre (“CAFC” por su iniciales en inglés). Como consecuencia, los cubanos y los cubano-americanos que residen en los Estados Unidos sólo pueden visitar a miembros de su familia en la isla cada tres años (antes de 2004 se permitían las visitas anuales sin necesidad de una licencia específica). Cada visita requiere una licencia específica de la Oficina de Control de Activos Extranjeros (“OFAC” por sus siglas en inglés) dependiente del Departamento de Tesoro de los Estados Unidos.⁵ Adicionalmente, el concepto de “familia” ha sido limitado a “un miembro de la familia inmediata,” definido como “cónyuge, hijo, nieto, padre, abuelo o hermano del viajero o del cónyuge del viajero, así como el cónyuge, viudo o viuda de cualquiera de los anteriores.” No se permiten más las visitas a primos, tíos, sobrinos y otros miembros de la familia extendida (siempre tan importante como la familia “cercana” dentro de la cultura cubana). El monto que los visitantes familiares pueden gastar en Cuba está ahora restringido a US\$50 por día para costos de alojamiento y otros US\$50 por viaje para trasportes locales. Los transgresores a estas restricciones a los viajes podrán ser castigados con 10 años de prisión y

² United States. U.S. Department of the Treasury. *An Overview of O.F.A.C. Regulations Involving Sanctions against Iran*. Washington: Septiembre de 2006.
United States. U.S. Department of the Treasury. *An overview of the Foreign Assets Control Regulations as they relate to North Korea*. Washington: Diciembre de 2007.

Ver OFAC regulations: <http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/programs/index.shtml>

Ver State Sponsors of Terrorism list: <http://www.state.gov/s/ct/c14151.htm>

³ Las bases legales de las restricciones a los viajes y a los envíos de OFAC se encuentran en las Normas de Control de Activos Cubanos (“*Cuban Assets Control Regulations*”) (CACR), 31 C.F.R. Parte 515 (1963), promulgada bajo la autoridad de la Ley de Comercio con Enemigos (“*Trading with the Enemy Act*”) (TWTEA), 50 U.S.C. § 1 et seq. (enmend. 1933). Las Normas CACR fueron diseñadas para privar al gobierno de Cuba de los fondos en moneda extranjera y para sujetar cualquier transacción con Cuba de naturaleza comercial al control de la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC), dependiente del Departamento del Tesoro. Las normas CACR aplican a todas las personas sujetas a la jurisdicción de los Estados Unidos, incluyendo ciudadanos y residentes. Todas las transacciones están prohibidas, salvo cuando sean específicamente autorizadas por la OFAC. Las violaciones a las normas CACR son punibles con pena de prisión de hasta 10 años, multas penales de hasta \$1,000,000 para compañías y de \$250,000 para individuos, y con multas civiles de hasta \$55,000 por violación.

⁴ United States. General Accountability Office. *U.S. Agencies Face Competing Priorities in Enforcing the U.S. Embargo on Cuba*. Washington: Noviembre de 2006.

⁵ Ver: http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/programs/cuba/forms/req_eng_guide.pdf

hasta US\$1,000,000 en multas.⁶ Mientras tanto, el monto total de efectivo que puede llevar a Cuba un viajero autorizado es ahora US\$300, reducido del monto de US\$3,000 que permitían las normas anteriores. Se han además implementado otros requisitos más estrictos para los viajes académicos, culturales, religiosos y otras formas de viajes para fines determinados.⁷

En la práctica, este complejo grupo de restricciones funciona como una prohibición de facto a los viajes, impidiendo al mismo tiempo que los residentes y ciudadanos de Estados Unidos puedan contribuir a un cambio positivo y al diálogo dentro de Cuba, y causando penurias a las familias separadas por el conflicto entre Cuba y Estados Unidos. Los cubano-americanos que han visitado miembros de sus familias en los últimos tres años y que necesitan regresar urgentemente por causa de una emergencia familiar (como por ejemplo una crisis médica o funeral) no están autorizados para hacerlo bajo la legislación actual. Adicionalmente, no existe ninguna disposición para excepciones humanitarias, como se evidencia del caso Sargento Carlos Lazo, cubano-americano y médico en actividad con la Guardia Nacional del Estado de Washington, a quien en junio de 2004 le fue negada la autorización para visitar a sus hijos en Cuba durante sus dos semanas de licencia de su servicio en Irak.

Las normas de 2004 también limitan los envíos de efectivo a la “familia inmediata” los cuales no pueden exceder de US\$300 por familia y por trimestre.⁸ De acuerdo con las normas anteriores se permitía enviar hasta US\$300 por trimestre a “cualquier familia”, independientemente de la relación.

3. Restricciones a los Viajes y Envíos Impuestos por el Gobierno Cubano

El régimen cubano es responsable por la profunda división del pueblo cubano y por la separación de las familias cubanas. El proceso revolucionario cubano ha separado a las familias cubanas, no sólo política e ideológicamente, sino también desde el punto de vista geográfico, dado que más de un millón de cubanos están actualmente diseminados a través del mundo. Otros 11 millones de cubanos todavía viven en la isla sujetos a regulaciones absurdas, y en algunos casos deben efectuar pagos de cuotas en moneda extranjera para poder viajar al exterior. El gobierno cubano también penaliza a aquellos cubanos que deciden emigrar o vivir fuera con medidas estrictas tales como multas, confiscación de propiedad, pérdida forzada de empleo e incluso requisitos de visas para los propios ciudadanos cubanos que deseen reingresar a Cuba.

Adicionalmente, dado que el dólar de los Estados Unidos no es legalmente aceptado como moneda corriente en Cuba, el gobierno impone un impuesto de 20% al convertir dólares en pesos convertibles cubanos, lo que representa una carga sustancial para las familias cubanas que reciben envíos desde el exterior. Recientemente el régimen estableció políticas que restringen la recepción de envíos a defensores de la democracia, enviados por miembros de sus familias inmediatas, en un esfuerzo de negar recursos al movimiento pro-democrático de la isla.⁹

⁶ Cuban Assets Control Regulations, 31 C.F.R. Part 515, the Reporting and Procedures Regulations, 31 C.F.R. Part 501, and the Trading With the Enemy Act, 50 USC App. Section 5(b)

⁷ United States. U.S. Department of the Treasury. *An Overview of the Cuban Assets Control Regulations*. Washington: Julio de 2004.

⁸ United States. U.S. Department of the Treasury. *An Overview of the Cuban Assets Control Regulations*. Washington: Julio de 2004.

⁹ “Cuba using U.S. rules to block aid to dissidents” *Miami Herald* [Miami, Florida] 14 de junio de 2008.

Estas son las políticas de un régimen autoritario que sistemáticamente viola los derechos humanos y los acuerdos internacionales. Mientras que el Cuba Study Group condena enfáticamente estas políticas y continuará instando al gobierno cubano para que las elimine, reconocemos que como exilados cubano-americanos nuestra capacidad para presionar al gobierno cubano es extremadamente limitada. Sin embargo, como ciudadanos de los Estados Unidos de América tenemos el derecho y la obligación de demandar el respeto de nuestros derechos y de urgir a nuestro gobierno para que establezca políticas mas éticas, efectivas y humanas.

4. Negación de Recursos como Cuestionable Objetivo Político

En combinación, las restricciones establecidas por Estados Unidos sobre los viajes y los envíos están destinados a negar ingresos a las autoridades cubanas con la esperanza de debilitar la capacidad represiva del gobierno, y provocar finalmente el cambio de régimen. De acuerdo con el Informe para 2004 del CAFC, “mientras que [envíos y paquetes] ofrecen un beneficio humanitario crítico para el pueblo cubano ... [éstos] reducen la presión sobre el gobierno para satisfacer las necesidades básicas de su gente, permitiendo al gobierno dedicar una mayor parte de sus limitados recursos a fortalecer su aparato represivo.”¹⁰

Negar recursos financieros al régimen cubano se ha convertido en el punto focal de la política de Estados Unidos hacia Cuba, al punto que los gobernantes han ignorado el daño colateral al pueblo cubano, así como consecuencias sobre otros importantes objetivos políticos. Fuera de las intenciones éticas/humanitarias dudosas dirigidas al pueblo cubano para que rechacen el régimen castrista, las restricciones sobre los viajes y los envíos poco hacen para debilitar la maquinaria represiva del régimen cubano, y mucho menos para lograr un cambio de régimen.

Evidentemente, el financiamiento del “aparato represivo” es prioridad presupuestaria de todos los sistemas totalitarios. Limitar unas pocas fuentes de financiamiento de ninguna manera reduce los fondos destinados a esta actividad prioritaria. De acuerdo con el Departamento de Estado, las restricciones a los viajes y envíos que fueran implementadas en 2004 negaron al régimen cubano “cientos de millones de dólares” entre 2004 y 2006.¹¹ Sin embargo, durante este mismo período, Cuba recibió aproximadamente US\$3 millardos en subsidios anuales de Venezuela y disfrutó de una beneficiosa relación comercial con otros países, incluyendo España, China, México y Brasil.

Finalmente, el enfoque exclusivo hacia la negativa a proveer fondos ignora beneficios más importantes que ofrece el contacto humano, tales como mejoramiento en el flujo de información, reconciliación nacional, la posibilidad de fortalecer la sociedad civil y la capacidad de apoyar al movimiento pro-democracia en la isla mas fácil y efectivamente.

¹⁰ Informe, página 35.

¹¹ United States. U.S. State Department. *CAFC I Implementation Highlights*: Julio 20, 2006.

5. Porqué Estados Unidos Debería Eliminar todas las Restricciones a los Viajes.

Derechos Individuales

Las actuales restricciones a los viajes no son éticas, violan derechos básicos de los estadounidenses y violan los derechos humanos internacionales.

El derecho al libre desplazamiento y a la reunificación de la familia está protegido por el derecho internacional. El Artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos estipula que “todos tienen el derecho de abandonar cualquier país, inclusive su propio país, y de retornar a su país.” Aunque no es necesario recordar que el gobierno Cubano viola continuamente esta disposición, y muchas de las otras disposiciones de la Declaración Universal, Estados Unidos tampoco debería violar estos derechos agravando la separación y el sufrimiento de las familias cubanas.

De acuerdo con estos principios, consideramos que el derecho a viajar debería ser protegido por sí mismo, y no sólo para los cubano-americanos que desean reunirse con sus familias, sino para todos los residentes y ciudadanos de los Estados Unidos. Consideramos que restringir la habilidad de los ciudadanos y residentes de Estados Unidos a viajar viola el espíritu de las libertades civiles estadounidenses y es inconsistente con los principios de libertad consagrados por Estados Unidos.¹²

Razones humanitarias también obligan a una reevaluación seria de las actuales restricciones a los viajes. Fundamentalmente, las regulaciones actuales separan a las familias y causan daño emocional, psicológico y económico. El Cuba Study Group no considera que sea responsabilidad del Gobierno Federal la regulación de relaciones humanas de esta manera.

Antifaces

El aislamiento tiene dos vías. Mientras trata de aislar al gobierno de Cuba, Estados Unidos se ha aislado, no sólo de la comunidad internacional, sino también de las complejas realidades en juego en la Cuba actual. Al limitar la interacción humana, Estados Unidos obstruye su capacidad y la de la comunidad de emigrantes, a jugar un papel constructivo en el inevitable proceso de futuros cambios en Cuba.

La percepción de Estados Unidos y de los cubano-americanos sobre la vida en Cuba puede estar seriamente distorsionada y atrasada. El aislamiento impide el importante proceso de construir relaciones personales con individuos que en diferentes roles pueden tener un impacto sobre el futuro de Cuba.

¹² Cualquier limitación a esta libertad deberá ser sometida a escrutinio constitucional. En *Reagan v. Wald*, la Suprema Corte apoyó la autoridad del Presidente para emitir restricciones de acuerdo con el CACR, reconociendo amplia deferencia a la autoridad constitucional del Presidente para conducir la política exterior [468 U.S. 222 (1984)]. Sin embargo, la decisión de la Corte, emitida en un momento en que Cuba todavía contaba con el apoyo de la Unión Soviética y mantenía cerca de 40,000 tropas en el extranjero, fue basada en la premisa de negar fondos al régimen cubano que serían utilizados para apoyar su “aventuras” foráneas y poner en peligro los intereses de seguridad de los Estados Unidos. Dada la sustancial debilitación de los compromisos internacionales de Cuba, y de su propia fuerza militar desde el final de la Guerra Fría, no es claro si estas razones podrían ser mantenidas hoy en día.

Ni Estados Unidos ni la comunidad cubano-americana deberían estar ausentes y separados del proceso de transición de Cuba y simplemente esperar “caer” cuando la transición esté completa y consolidada. Aceptar este paradigma equivale a desestimar las vastas y positivas contribuciones que la sociedad estadounidense podría ofrecer hoy a Cuba.

Antecedentes Historicos

Desde la caída del muro de Berlín aproximadamente veintiocho países han sufrido transiciones de regímenes comunistas. Aunque algunas de estas transiciones han sido más exitosas que otras en establecer democracias progresistas, todas han producido mejores resultados económicos y condiciones de vida que los regímenes comunistas que les precedieron. En ninguna de estas transiciones fue el aislamiento del mundo libre, específicamente en forma de restricciones a los viajes y a los envíos, un elemento político previo a la transición por parte de importantes naciones occidentales, incluyendo los Estados Unidos. En efecto, un análisis más profundo de estas transiciones revela una extraordinaria correlación entre el grado de apertura previa a la transición y el grado de éxito democrático alcanzado.¹³

El Contacto Fortalece la Sociedad Civil

Existe también una significativa correlación entre el grado de éxito democrático logrado después de una transición y la fortaleza de la sociedad civil y los grupos de oposición existentes.¹⁴ Para promover el desarrollo de una sociedad civil fuerte, independiente, aunada a movimientos pro-democracia, son esenciales los contactos y recursos internacionales. Las trayectorias de previas transiciones del comunismo ofrecen amplia evidencia de este hecho. En aquellos países que tuvieron las transiciones más exitosas, los Estados Unidos, y otras naciones occidentales importantes, activamente promovieron intercambios entre organizaciones de la sociedad civil. En varios casos, el impacto de estos programas deliberados y continuos de intercambio y contactos fueron instrumentales en fortalecer movimientos de oposición.

Estados Unidos mantiene actualmente varios programas a través de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (“USAID” por sus siglas en inglés) y otras agencias para ofrecer apoyo para el crecimiento de la sociedad civil y movimiento pro-democracia dentro de Cuba, por medio de contacto directo o del trabajo en agencias no gubernamentales relacionadas con activistas cubanos. Recientemente estos programas han sido criticados debido a que gran parte de los fondos distribuidos a las organizaciones no gubernamentales han sido invertidos en gastos administrativos y sólo una parte de éstos llegan a Cuba.¹⁵

Dejando de lado la exactitud de estas críticas, quienes apoyan un enfoque tan “regulado” o “micro-gerenciado” a la colaboración con la sociedad civil dejan de reconocer una realidad más importante. El disenso político en todos los países que han transicionado del comunismo ha sido mucho mayor que el alcance visible del movimiento pro-democracia o de derechos civiles en sí. Intelectuales, activistas sindicales, académicos, artistas, organizaciones civiles, e incluso elementos del régimen, todos jugaron un papel en combinar las

¹³ Freedom House. *Freedom in the World*. 2006.

¹⁴ Freedom House. *How Freedom is Won: From Civic Resistance to Durable Democracy*. 2005.

¹⁵ United States. General Accountability Office. *U.S. Democracy Assistance for Cuba Needs Better Management and Oversight*. Washington: November 2006.

presiones de cambio. Por consiguiente, la sociedad civil debe ser concebida en términos amplios, y la política de los Estados Unidos deberá tratar de proveer el intercambio a todos los niveles de la sociedad civil en Cuba. Al eliminar las regulaciones y privatizar estos intercambios la libertad de viajar puede ayudar y expandir su alcance y profundidad.

Los contactos fluidos y no regulados con el mundo exterior pueden ayudar a los cubanos a ganar acceso a mayor información y recursos. El contacto también ayudará a fortalecer relaciones personales y de confianza y aumentar la coordinación entre grupos disidentes. Finalmente, el mayor intercambio podrá ofrecer amplias oportunidades para incorporar recursos privados y gubernamentales a los esfuerzos de los activistas en la sociedad civil.

La evidencia anecdótica de Cuba demuestra que estos argumentos tienen buenas bases. A finales de los años 70, el regreso de los miembros familiares exilados a Cuba produjo resultados enormemente positivos. Los cubano-americanos que retornaron ayudaron a reducir el temor al cambio y a enfrentar la propaganda del régimen dirigida a difamar a quienes se exilaron. Más recientemente, el período entre 1999 y 2004, cuando Estados Unidos autorizara los viajes con fines específicos a Cuba por cubano-americanos y otros residentes de los Estados Unidos, resultó en una significativa expansión de la sociedad civil cubana y de la oposición interna.

En muchas formas, la actual política de asilamiento humano de los Estados Unidos podrá afectar negativamente el proceso de transición en Cuba. El avance, el intercambio mutuo y la colaboración son estrategias más eficientes que la información de una sola dimensión que Estados Unidos transmite a Cuba de acuerdo con las actuales limitaciones.

Concuerdan los Defensores de la Democracia y Líderes de la Sociedad Civil

Concedores de estos argumentos, la mayoría de los líderes democráticos y de la sociedad civil han sido críticos de las restricciones sobre viajes a Cuba. Ellos han repetidamente pedido que Estados Unidos elimine completamente las restricciones a los viajes y envíos impuestos a los cubano-americanos en 2004. Algunos piden que se eliminen completamente las restricciones a los viajes. Desafortunadamente, sus pedidos han sido ignorados o desatendidos por el gobierno de Estados Unidos. En carta enviada por defensores de la democracia en Cuba al gobierno de Estados Unidos en noviembre de 2006, representantes de las cuatro principales organizaciones estudiaron la eficacia de los fondos invertidos por Estados Unidos en promover el establecimiento de la democracia en Cuba de la siguiente manera:

“Consideramos que es muy importante lograr mayor eficiencia en el uso de dichos [USAID] fondos...consideramos que una forma posible de lograr ésto sería la eliminación de una serie de restricciones al envío de ayuda y a los viajes a Cuba, que de ninguna forma ayudan a la lucha por la democracia en nuestro país”.

La carta fue firmada por Marta Beatriz Roque, Gisela Delgado, Elizardo Sánchez, y Vladimiro Roca. Otros defensores de la democracia y líderes civiles como Oscar Espinosa Chepe, Miriam Leiva, Dagoberto Valdés,

Héctor Palacios y Oswaldo Payá, quienes también han argumentado en contra de las restricciones a los viajes establecidas por Estados Unidos.

Más recientemente, durante una videoconferencia sostenida el 6 de mayo de 2008 con el Presidente Bush, Marta Beatriz Roque específicamente pidió al presidente que levantara las restricciones sobre viajes y envíos que segregan a los cubanos y limitan el flujo de fondos que son vitales para el mantenimiento del movimiento pro-democracia.

Simplemente, es inconsistente para los Estados Unidos sostener que apoya a los activistas civiles en Cuba cuando rehúsa a escuchar sus ruegos.

Los Viajes Promueven la Reconciliación Nacional

Permitir a los emigrados cubanos visitar libremente a sus familias y amigos ayudaría a reunificar a las familias y a revivir relaciones amistosas. El reforzar estas relaciones promueve un proceso de reconciliación nacional necesario para un pueblo profundamente dividido. Después de casi cincuenta años de división, odios políticos, y brutalidad gubernamental, los lazos humanos contruidos paso a paso serán esenciales para cualquier transición hacia la democracia. Adicionalmente, el contacto entre los residentes y ciudadanos de Estados Unidos y los cubanos en la isla ayudaría a contrarrestar años de propaganda del régimen destinada a difamar a los Estados Unidos y a la Comunidad cubano-americana y a contribuir a fomentar el miedo del pueblo cubano por el cambio.

La investigación efectuada por la organización Freedom House demuestra de manera concluyente que el factor mas importante en una transición democrática es la ausencia de violencia durante el proceso de transición. La propia historia de Cuba con la violencia política hace por consiguiente más necesario que los procesos de reconciliación se efectúen pronto y no tarde. Para que Cuba pueda alguna vez enfrentar pacíficamente alguno de los temas tradicionales más importantes del Derecho (derechos de propiedad, establecimiento de una nueva democracia, confrontar el legado de abusos por los derechos humanos, etc.), los ciudadanos deberán primero ser capaces de enfrentar sus quejas entre ellos y crear confianza. Los viajes actúan como un vehículo para facilitar los importantes intercambios de persona a persona.

Contestando a los Argumentos en Favor de las Restricciones a los Viajes

Un argumento común en favor de mantener las actuales restricciones a los viajes es que los viajes de ciudadanos de otros países a Cuba (de países europeos hasta Canadá y mas allá, generalmente bajo la forma de turismo) no han sido efectivos para traer cambios a la isla. No es realista, sostienen algunos críticos, esperar que el viaje-turismo de los Estados Unidos tenga un efecto diferente

Estos argumentos están equivocados por varias razones. Primero, porque ignoran el hecho que Estados Unidos es la nación occidental más importante para Cuba, donde vive el mayor número de exilados cubanos fuera de la isla. Estados Unidos sirve también tradicionalmente como una figura de amenaza en la sociedad cubana y es generalmente usado como chivo expiatorio de las fallas de la política interna o externa de

Cuba. Por consiguiente, es incorrecto comparar el posible impacto de los viajes y el contacto desde los Estados Unidos a Cuba con los provenientes de Europa y Canadá. Segundo, no es claro si los turistas americanos continuarían viajando en masa a Cuba después del primer periodo, salvo que las autoridades de Cuba dramáticamente mejoren la calidad de hoteles, resorts, restaurantes y otras instalaciones en la isla. Debido a ésto, una gran parte de los viajes desde los Estados Unidos, mayor que los viajes desde Europa o Canadá, será fundamentalmente de naturaleza no-turístico. Tercero, consideramos que los viajeros de los Estados Unidos a Cuba pueden promover intercambios positivos de información e ideas. Consideramos que regular de cerca los viajes que llevan un “propósito” especial y cuales no lo son, es una pérdida de recursos gubernamentales e impediría el alcance de aquellos tipos de intercambios que son más valiosos para los intereses de los Estados Unidos.

En ningún caso mantenemos que la eliminación de las restricciones a los viajes logrará destronar el régimen inmediatamente. Imposible. Lo que proponemos es una solución a largo plazo, una que gradualmente ayude a Estados Unidos a construir mejores conexiones, apertura al intercambio y quizás fervor por procesos pacíficos de reforma política.

Existen también otras interpretaciones erróneas sobre los viajes entre los Estados Unidos y Cuba. Algunos alegan que los cubano-americanos que aprovecharan en su oportunidad de beneficios migratorios otorgados en la Cuban Adjustment Act de 1966 no deberían tener el derecho de regresar a Cuba. Retornar, consideran ellos, sería inconsistente con su condición de refugiados políticos. Esta concepción muy difundida es tanto errada como discriminatoria. De acuerdo con el Cuban Adjustment Act, los inmigrantes cubanos no necesitan reclamar su condición como refugiados políticos para ajustar su estado migratorio. Esta posición es también altamente discriminatoria ya que a los refugiados de otros países no se les prohíbe retornar a sus países de origen si lo desean. Cuba es la única excepción.¹⁶

6. Porqué Estados Unidos debe Eliminar las Restricciones a los Envíos.

Los envíos de los cubanos-americanos a sus seres queridos en Cuba son actos personales de generosidad. Como expresiones de solidaridad humana, consideramos que no deberían ser restringidos por ningún gobierno, especialmente por el gobierno de los Estados Unidos.

Si se levantarán las restricciones a los envíos, todos los residentes y ciudadanos de Estados Unidos, cubano-americanos y otros, tendrían la libertad de enviar montos sin límites como regalos a quienes deseen, amigos o familiares, con pocas excepciones. Un paso como éste permitirá a más cubanos aprovechar las ventajas de recientes reformas en Cuba y comprar computadores, teléfonos celulares, aparatos eléctrico domésticos, artículos que no sólo aumentan el bienestar, sino que aumentan el acceso a la información y al intercambio.

Lo que es aún mas importante, con un salario promedio aproximado de US\$14 por mes, la mayoría de los cubanos en la isla vive en la pobreza.¹⁷ Los envíos que reciben de miembros de su familia contribuyen de manera significativa en su vida diaria, y aunque una porción de estos envíos es retenida por el régimen, los

¹⁶ <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnnextoid=83e86138f898d010VgnVCM10000048f3d6a1RCRD&vgnnextchannel=828807b03d92b010VgnVCM10000045f3d6a1RCRD>

¹⁷ De acuerdo con *Anuario Estadístico 2005* of the National Statistics Office of Cuba.

ciudadanos cuentan con mayor independencia económica del gobierno para su bienestar. El aumento de los envíos puede ayudar a los destinatarios a financiar actividades de pequeña empresa (particularmente si el gobierno cubano autoriza la creación de pequeñas empresas) y facilitaría la oportunidad para que los ciudadanos y residentes de Estados Unidos puedan, en privado, directa y discretamente, asistir a periodistas independientes, organizaciones civiles, iglesias y grupos pro-democracia en la isla sin tener que hacer pública esta ayuda, como es generalmente el caso con la información que requiere el gobierno en caso de fondos destinados a estos fines.

En general creemos que los beneficios humanitarios y sociales que los envíos ofrecen a las familias cubanas justifican cualquier beneficio marginal que suministren al gobierno cubano.

7. Cambios en las Actitudes Cubano-Americanas

Las actitudes de la comunidad de emigrados cubano-americanos en los Estados Unidos han cambiado a medida que nuevas olas de inmigrantes con lazos afectivos hacia la isla arriban cada año, y dado que muchos de los emigrados reflexionan sobre los obvios fallos de las políticas existentes, en particular las restricciones sobre los viajes y los envíos.

Una gran parte de los miembros de la Comunidad cubano-americana en los Estados Unidos se opone a las restricciones sobre viajes y envíos establecidas en 2004. El informe de GAO de 2007 indica:

“...la polarización de la comunidad sobre...cambios implementados desde 2004 presenta desafíos que afectan la capacidad de la agencia para hacer cumplir el embargo. Algunos funcionarios de la agencia indicaron que la falta de apoyo por el embargo, unido a la naturaleza controversial de los cambios de normas, ha contribuido a numerosas violaciones menores a las restricciones impuestas por el embargo a los viajes y a los envíos...”¹⁸

Una encuesta efectuada en marzo de 2007 por Florida International University en Miami demostró que la comunidad favorece el cambio, y 55.2% de todos los cubano-americanos favorecen los viajes sin restricciones a Cuba para todos los estadounidenses. Adicionalmente, 64.4% de los cubano-americanos apoyan la eliminación de las restricciones más estrictas establecidas en 2004 para los envíos y para los viajes.¹⁹

Estos resultados sugieren que los cambios en la política, como los que se proponen en este trabajo, recibirían amplio apoyo por parte de la comunidad cubano-americana.

¹⁸ GAO Informe, página 55-56.

¹⁹ Ver: <http://www.fiu.edu/~ipor/cuba8/>

8. Reafirmando la Participación Condicional

Estas posiciones son consistentes con las recomendaciones descritas en nuestro documento de trabajo de 2006 (Incrementando la eficiencia de la política estadounidense hacia Cuba: Bloques para erigir una transición).²⁰ Continuamos convencidos de que la participación condicional es un enfoque apropiado para muchos de los problemas que plagan la relación bilateral entre los Estados Unidos y Cuba (sanciones económicas/comerciales de los EEUU, derechos políticos y civiles, etc.) Sin embargo, en caso de los viajes y envíos consideramos que los beneficios que se le ofrecerían al pueblo cubano y a la sociedad civil superan en gran medida los beneficios que pueda obtener el régimen cubano del flujo de gente y recursos. Consideramos que es necesario tomar una acción unilateral. Frente a la ventana de oportunidad que se ha abierto en Cuba y a las crecientes expectativas del pueblo cubano, los Estados Unidos deben asir el control y actuar de manera pro activa para expandir el contacto y el intercambio con Cuba. No hacer eso sólo disminuirá la capacidad de los Estados Unidos y de la comunidad cubano-americana para influenciar de manera constructiva los cambios en la isla.

Las actuales restricciones sobre envíos y viajes son sólo una parte de una estrategia más grande dedicada a aislar a Cuba diplomática y económicamente. La negación de recursos es el argumento que no sólo motiva las regulaciones sobre envíos y viajes sino a todo el programa de sanciones económicas contra Cuba.

En ambos casos, asilamiento diplomático y económico, Estados Unidos no ha podido generar apoyo internacional para sus políticas. En efecto, a través de sus políticas Estados Unidos se ha irónicamente aislado a si mismo de la opinión publica. Casi todos los demás países en el mundo mantienen relaciones diplomáticas con Cuba, aun los países de la Europa Oriental que generalmente apoyan la agenda de los derechos humanos en Cuba. Las sanciones económicas obtienen aún menos apoyo de la comunidad internacional, con 184 estados miembros en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2007 que aprobaron una resolución pidiendo el fin del embargo de los Estados Unidos. En la actualidad estas sanciones tienen poco efecto sobre la estabilidad general de Cuba. Las necesidades económicas son grandes en la isla, pero el crecimiento GDP real fue estimado en 6.5% para 2007; el comercio con Venezuela, China y Brasil ha aumentado, además de las continuas relaciones comerciales con socios como España, Canadá, e Italia y Cuba puede resultar beneficiada con significativas reservas de petróleo de su costa norte y en el golfo de México (sin mencionar el potencial de desarrollo de etanol). Más aún, Estados Unidos es uno de los mayores suplidores de alimentos para Cuba bajo las actuales excepciones al embargo por suministros de agricultura y de otro tipo.

El aislamiento económico, si fuera verdaderamente posible en una escala internacional, es en muchos casos una estrategia problemática. De acuerdo con los estudios efectuados sobre las naciones del este de Europa miembros del ex Bloque Soviético, países que estaban menos aislados económicamente del oeste antes de la caída de la Unión Soviética, han logrado establecer democracias más exitosas y prósperas que aquellos que estaban más aislados, ya sea debido a políticas internas o externas. Más aún, con pocas excepciones, las naciones con bajos niveles de GDP per cápita (generalmente estimados en menos de US\$3,000) no han logrado establecer democracias progresivas, mientras que aquellas con altos niveles de GDP per cápita han logrado éxito en general.²¹

²⁰ Ver: <http://www.cubastudygroup.org>

²¹ Freedom House. *Freedom in the World*. 2006.

Sin embargo, no creemos que sea apropiado eliminar todas las sanciones en este momento. Para estos cambios tan fundamentales en la política externa de los Estados Unidos, la participación condicional continúa siendo nuestro marco de preferencia, es decir declarar un compromiso de cambiar aspectos de estas políticas a cambio de cambios significativos, positivos y a largo plazo económicos y políticos en Cuba (en contraposición al actual enfoque de “todo-o-nada” que requiere que Cuba cumpla con ciertos altos objetivos antes que se puedan implementar cambios en la política). Cuba, con una lista larga de socios internacionales, puede no estar tan desesperada para obtener acceso al mercado de los Estados Unidos como lo estaba en el pasado. Sin embargo, Estados Unidos continúa siendo el mercado natural para la económica cubana, y la posibilidad de acceso continúa siendo suficientemente atractiva para que pueda ser negociada por representantes del gobierno de los Estados Unidos con el fin de profundizar los cambios en la isla.

Hay otra forma de analizar el dilema. En nuestra perspectiva, el monto de los recursos posiblemente negados al gobierno cubano al restringir los viajes y los envíos es mínimo cuando se compara con el beneficio general de mayor contacto y de intercambios para el desarrollo de la sociedad civil, reconciliación nacional y otros objetivos. Consecuentemente, se necesita tomar acción. Pero en contraste, el beneficio obtenido por el gobierno cubano de la eliminación de disposiciones del embargo no traería beneficios colaterales en nuestra opinión, para los intereses de los Estados Unidos o el pueblo cubano que justifiquen una acción unilateral sin concesiones por parte del régimen cubano.

9. Conclusión

Las fallidas políticas del régimen cubano han relegado a la sociedad cubana a un estado generalizado de pobreza, resultando en gran sufrimiento humano y en la separación de las familias cubanas. Como sociedad libre, Estados Unidos no debería contribuir a esta separación restringiendo o regulando relaciones humanas, ni debería imponer sufrimiento adicional o privaciones económicas inmerecidas al pueblo de Cuba. Las actuales restricciones a los envíos y a los viajes están en directa oposición con estos valores y son inconsistentes con los valores americanos.

El Cuba Study Group considera que todas las personas radicadas en los Estados Unidos deberían tener el derecho de viajar libremente a Cuba, de la misma forma en que son libres de viajar a otros países en el mundo. Autorizar los viajes a Cuba cumpliría con un fin humanitario y ayudaría a reunir a las familias separadas por este largo conflicto. Los viajes, particularmente los viajes con “propósito” como son los intercambios para fines artísticos, religiosos y educacionales, contribuirían también a un flujo más libre de ideas y ayudaría a fortalecer a la sociedad civil. Incluso los turistas pueden contribuir positivamente a estos procesos de intercambio. De la misma forma, eliminando las restricciones a los envíos ofrecería una ayuda sumamente necesaria a muchos cubanos, y reduciría su dependencia en el régimen.

Las actuales restricciones a los viajes y envíos no sólo son negativas para el objetivo de promover cambios pacíficos en Cuba, sino que están completamente fuera de contexto con los tiempos actuales. Los proponentes de estas políticas están cada vez más aislados, y la mayoría de los cubano-americanos (sin mencionar a los activistas pro-democracia en la isla misma) se oponen a estas medidas. El Cuba Study Group pide a la Casa Blanca y al Congreso que trabajen en conjunto para eliminar todas las restricciones sobre los viajes y envíos a Cuba.

CUBA STUDY GROUP

611 Pennsylvania Ave., SE #208
Washington, DC 20003
Tele. 202-544-5088
info@CubaStudyGroup.org

www.CubaStudyGroup.org
© 2008 All Rights Reserved Cuba Study Group, Inc.