

# Balseros, boteros y el bombo

## Persistencia de un trato migratorio especial<sup>1</sup>

---

Ted Henken

**E**L TRATO ESPECIAL QUE DESDE 1959 SE DABA VIRTUALMENTE A TODOS LOS inmigrantes cubanos en Estados Unidos tuvo un final abrupto y sorprendente entre septiembre de 1994 y mayo de 1995. Como resultado de un acuerdo bilateral y secreto entre los gobiernos de Cuba y EE. UU., tras la crisis de los balseros del verano anterior, los cubanos recogidos en el mar serían, en lo adelante, repatriados, al igual que cualquier otro grupo de inmigrantes «ilegales».

Inicio este ensayo con una breve descripción de los cambios, frecuentemente ignorados, acaecidos en la inmigración legal cubana a EE. UU. durante la década pasada. Dicho simplemente, mientras que las dramáticas llegadas y las protestadas repatriaciones han suscitado una gran atención mediática, los acuerdos migratorios de 1994-1995 han tenido un resultado aún más significativo, a saber, el hecho de que, en la década pasada, el número de inmigrantes *legales* admitidos en Estados Unidos (las más de 200.000 personas que se han ganado el *bombo*, la lotería de visas a Estados Unidos) ha eclipsado al número de cubanos que llegan de manera ilegal por vía marítima (poco más de 10.000).

En segundo lugar, como mi título sugiere, presto atención al cambio de estrategias migratorias que se ha producido en los últimos diez años<sup>1</sup> entre los cubanos que, potencialmente, emigrarían por vía marítima, desde el fenómeno de los balseros hasta el de los boteros<sup>2</sup>. En otras palabras, describo el abandono gradual de la estrategia de lanzarse al mar abierto en pequeñas balsas no motorizadas, con la esperanza de, o bien ser rescatados en el mar por guardacostas norteamericanos que los trasladen hasta las costas de Estados Unidos (antes de septiembre de 1994), o de desembarcar directamente en territorio norteamericano, y el predominio cada vez mayor de la estrategia alternativa de llegar hasta Estados Unidos mediante la contratación de traficantes de emigrantes, que ayudan a los potenciales inmigrantes trasladándolos por mar en botes o lanchas rápidas (dominante desde el verano de 1998). Los cubanos son plenamente conscientes de la continuidad de su estatus especial si son capaces de llegar a tierra. Así, el gran número de desembarcos exitosos en comparación con las intercepciones marítimas indica que la mayor parte de los inmigrantes ilegales cubanos

ya no confían su suerte a los azares de la Corriente del Golfo, prefiriendo en vez de ello acudir a la mayor efectividad de los traficantes de emigrantes para llegar a Estados Unidos.

En tercer lugar, aunque los balseros cubanos han generado una constante atención mediática, los cubanos no son ni los únicos ni el mayor grupo de caribeños que integra el fenómeno de los balseros. De hecho, expondré las estadísticas del servicio de guardacostas de la pasada década (1995-2004)<sup>3</sup> que indican que los patrulleros guardacostas han interceptado en el mar a un número mucho mayor de dominicanos (19.953) y haitianos (14.956) que de cubanos (8.675). Además, la magnitud del flujo total de nacionales de cada uno de estos tres países que han intentado llegar por mar a Estados Unidos, sugiere que los dominicanos (44.545) y los haitianos (31.058) son más proclives que los cubanos (19.845) a embarcarse en estos viajes peligrosos.

Estas cifras indican que lo que frecuentemente ha sido interpretado como una crisis cubana es de hecho un fenómeno caribeño (e incluso global). Sin embargo, dada la permanencia de un trato especial a los cubanos que lleguen de manera ilegal a las costas de Estados Unidos, importa reconocer que semejantes llegadas ilegales, por parte de dominicanos y haitianos, casi siempre terminan de muy distinta manera, a saber, en la deportación. Al final de esta sección, analizaré los destinos, en cierto modo divergentes («disposiciones» en la terminología del USCG, el servicio de guardacostas de Estados Unidos), de los emigrantes de estos tres grupos nacionales tras haber sido interceptados por los guardacostas.

Por último, en mis conclusiones referiré las diversas instancias que determinan la continuación del estatus excepcional de los inmigrantes cubanos (la Ley de ajuste cubano, la falta de un acuerdo de deportación, el programa de refugiados y el mínimo de 20.000 visados de inmigrantes) y explicaré por qué, a pesar de la intención declarada de «tratarlos como a los otros que llegan aquí» (en palabras del presidente Bill Clinton), el trato especial ha sobrevivido a los esfuerzos de equidad. Básicamente, sostengo que la política de grupos burocráticos y de presión es responsable de que se mantenga la excepcionalidad cubana.

Aunque cuestiono la aplicación general de la Ley de ajuste cubano, sostengo que algunos aspectos de la excepcionalidad cubana redundan en interés tanto de Estados Unidos como de Cuba y deberían mantenerse. Por ejemplo, dada la renovada presión hacia la reunificación familiar, como resultado de la afluencia masiva de más de 200.000 inmigrantes cubanos durante la pasada década, a lo que se suma el incierto futuro económico y político de la Isla, existe cierta justificación para una política de inmigración específica con respecto a Cuba. En realidad, nuestra preocupación por los actuales niveles de inmigración cubana puede que esté fuera de lugar. Potencialmente preocupa más la inmigración cubana que se produzca tras la desaparición de Castro, en el transcurso de una transición insegura, o bajo un liderazgo diferente, menos autoritario (y menos estable).

LA INMIGRACIÓN CUBANA EN EE. UU. DESDE MAYO DE 1995

Las dos primeras secciones de este ensayo tratan de la inmigración legal cubana y del flujo global de inmigrantes marítimos ilegales en comparación con el de haitianos y dominicanos. En concreto, planteo las cuatro preguntas siguientes:

¿Qué cantidad de inmigrantes legales cubanos han llegado a Estados Unidos desde los primeros acuerdos migratorios de septiembre de 1994?

¿Cuántos balseiros cubanos han realizado la travesía hasta Estados Unidos en los últimos diez años?

¿Cuál es la relación, en términos comparativos, entre el flujo total de inmigrantes cubanos y otros flujos importantes de emigración marítima en el Caribe?

¿Cuántos emigrantes de estos tres países han sido interceptados en el mar durante la pasada década y cuál es la probabilidad relativa de que sean realmente repatriados?

LA INMIGRACIÓN LEGAL Y EL «BOMBO»

Los inmigrantes legales cubanos pueden ser divididos en tres grupos básicos: [1] los 20.000 ganadores al año de la lotería de visas para cubanos (conocida en Cuba como «el bombo», la lotería, y oficialmente denominada «Programa especial de emigración cubana») establecida como resultado de las conversaciones migratorias entre Cuba y Estados Unidos de septiembre de 1994<sup>4</sup>; [2] las entre 3.500 y 4.000 personas y sus familiares que cada año se benefician del programa especial para refugiados en el país, de la Sección de Intereses de Estados Unidos, y el número ilimitado de visados que se expiden cada año a los familiares directos de ciudadanos norteamericanos. La primera de estas tres vías sólo está abierta para los cubanos. Ningún otro país del mundo tiene una cuota garantizada de visas de inmigrantes. Además, estas 20.000 visas anuales que generosamente se les conceden a los cubanos, iguala la máxima cantidad de visados que se conceden a otros países. Por último, el programa para refugiados en el país, que gestiona la Oficina de Intereses de Estados Unidos (USIS), existe actualmente para otros seis países en todo el mundo.

Aunque la continua persistencia de cubanos que se lanzan al mar para llegar a las costas norteamericanas y las, a veces, dramáticas llegadas y repatriaciones, han sido objeto permanente de atención mediática en los diez años transcurridos desde la Crisis de los Balseiros de 1994, puede afirmarse que un resultado mucho más significativo de los acuerdos migratorios de los años 1994-1995 ha sido el hecho de que, en casi diez años, desde la firma de los acuerdos, el número de inmigrantes legales admitidos en Estados Unidos (más de 200.000, ver Tabla 1) ha eclipsado al poco más de 10.000 cubanos que llegaron por vías marítimas ilegales (ver Tabla 3). Además, Cuba ha enviado aproximadamente veinte veces más emigrantes legales a Estados Unidos durante los últimos diez años (1995-2004) que en la

década precedente (1985-1994)<sup>5</sup>. De hecho, como resultado de la ampliación del margen de inmigración cubana establecido por los acuerdos migratorios, el total anual de inmigrantes legales cubanos en cada uno de los últimos diez años ha colocado sistemáticamente a la Isla entre las diez primeras naciones por número de emigrantes<sup>6</sup>.

**TABLA I**  
**INMIGRANTES DESDE CUBA ADMITIDOS EN ESTADOS UNIDOS**  
**(AÑOS FISCALES 1995-2002)**

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
17.937	26.466	33.587	17.375	14.132	20.831	27.703	28.272	86.303

*Fuente:* Department of Homeland Security (DHS); *2002 Yearbook of Immigration Statistics*; octubre, 2003. En: [uscis.gov/graphics/shared/abouts/statistics/Yearbooks 2002.pdf](http://uscis.gov/graphics/shared/abouts/statistics/Yearbooks/2002.pdf), p. 19.

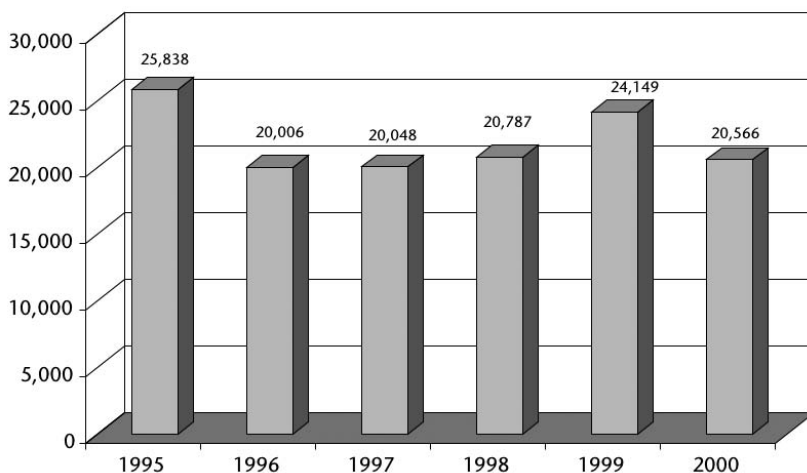
Por lo tanto, al analizar la inmigración cubana *no autorizada*, haremos bien en recordar que Cuba disfruta actualmente de una política extremadamente generosa de inmigración *legal* y que el flujo migratorio principal de cubanos desde 1995 ha sido ordenado, seguro y legal. Además, aunque el actual debate migratorio se restringe con frecuencia a la cuestión de cuántos cubanos llegan por vías ilegales, tal vez sería mejor preguntarse por qué son tan pocos los que han decidido lanzarse al mar, si se toma en consideración que disfrutaban de importantes excepciones legales al llegar, y que en Cuba la demanda de visas legales de inmigrante continúa sobrepasando con mucho la generosa oferta.

Paradójicamente, incluso contando durante la década pasada con el acceso a un número extremadamente alto de visas de inmigración legal, en cada una de las tres loterías de visas que tuvieron lugar cada dos años desde 1994 a 1998<sup>7</sup>, el número de solicitudes de visas ha excedido largamente a la oferta. En la primera lotería de visas celebrada en noviembre de 1994, se produjeron 189.000 solicitudes para un total final de casi 41.000 visas de inmigrante; para 1995 (25.838) y 1996 (15.006)<sup>8</sup>. La segunda lotería se celebró en marzo de 1996 y generó 435.000 solicitudes para 30.835 visas concedidas durante los dos años siguientes (1997-15.048 y 1998-15.787)<sup>9</sup>. La tercera lotería, celebrada en el verano de 1998, produjo más de medio millón de solicitudes para las 24.149 y 20.566 visas concedidas en los años 1999 y 2000 respectivamente (Figura 1). Dado que el gobierno cubano no ha permitido a la Sección de Intereses efectuar una nueva lotería desde 1998<sup>10</sup>, Estados Unidos ha tenido que continuar escogiendo a los nuevos ganadores de visas para los años subsiguientes a partir de las solicitudes presentadas en 1998. No obstante, informes de noticias y declaraciones por parte del personal de la Sección de Intereses, confirman que Estados

Unidos han cumplido su parte del acuerdo migratorio de 1994, expidiendo sistemáticamente cuando menos los 20.000 visados prometidos cada año fiscal desde 1995 hasta 2004<sup>10</sup>.

Aunque estas cifras son impresionantes, no han de interpretarse necesariamente como que Cuba es un caso muy diferente del resto de América Latina, o del resto del mundo a tal respecto. No cuesta imaginar la cantidad de solicitudes que se producirían si Estados Unidos abriera un programa similar de lotería de visados en México, Ecuador, Colombia o Haití. Sin embargo, estas cifras ponen de relieve el hecho de que Cuba se ha beneficiado de un flujo incomparablemente generoso de emigración legal durante los últimos diez años. En total, más de 195.000 cubanos han recibido visados de inmigrante durante este período, que suman más de 210.000 cuando añadimos los 15.000 visados de Guantánamo concedidos entre 1996 y 1998.

**FIGURA I**  
**VISAS NORTEAMERICANAS DE INMIGRANTE CONCEDIDAS A LOS CUBANOS**  
**POR LA SECCIÓN DE INTERESES DE EE. UU. (AÑOS FISCALES 1995-2000)**



*Fuente: Fact Sheet: Approved Cuban Migrants, U.S. Department of State (www.state.gov /www/regions/wha/cuba/fs\_000828\_cuban\_migrants.html)*

**EL FLUJO CARIBEÑO**  
**DEL BALSERO AL BOTERO**

Con mucho, el caso más conocido de emigrantes cubanos que intentan llegar a Estados Unidos mediante el alquiler de embarcaciones rápidas, es el de Elizabeth Brotóns y su hijo Elián González. Mientras que las trágicas muertes de Brotóns y otros diez pasajeros y el polémico destino del niño rescatado han sido objeto de una intensa cobertura mediática, se le ha prestado relativamente poca atención, o análisis, a los importantes cambios en las

tendencias de la emigración cubana y de las que este episodio forma parte. De hecho, mucho antes de la saga de Elián, las estrategias migratorias de los cubanos habían sufrido ya un importante cambio hacia el verano de 1998, a saber, el desplazamiento del balseiro por el botero.

Por ejemplo, si comparamos las estadísticas del servicio de guardacostas de Estados Unidos sobre el número de cubanos que lograron llegar a tierra y «escaparon a la detención», con aquellos que en la década pasada fueron detenidos al llegar, podemos detectar una tendencia muy clara y curiosa: entre 1998 y 1999 los cubanos dejaron de intentar evitar ser detenidos por la patrulla de fronteras cuando alcanzaban la costa (Tabla 2). En otras palabras, los cubanos han aprendido que no les conviene evitar su detención después de haber desembarcado. Al responder a mi pregunta sobre las cifras relativamente bajas del flujo migratorio cubano en 1997 (ninguna detención por parte de la patrulla de fronteras y un estimado de sólo 171 fugas), el teniente del servicio de guardacostas Gregory Macgee<sup>11</sup> explicó: «el contrabando organizado no comenzó realmente hasta el verano de 1998, por lo que era más fácil [que los detuviéramos en el mar] cuando los emigrantes en 1997 partían en embarcaciones caseras y balsas» (ver Macgee).

**TABLA 2**  
**EMIGRANTES CUBANOS POR MAR DETENIDOS EN TIERRA POR ORGANISMOS**  
**DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO VS. EMIGRANTES QUE HAN EVADIDO**  
**LA DETENCIÓN (AÑOS FISCALES 1997-2002)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
DETENCIONES EN TIERRA	0	515	2.319	1.744	2.326	1.380	1.151	413	9.848
ESTIMADO DE EVASIONES	171	79	105	18	76	0	0	17	466

*Fuente:* Servicio de guardacostas de Estados Unidos (<http://www.uscg.mil/hq/g-o/g-opl/mle/amiostats1.htm#fy>)

Para más ilustración de este cambio, la cantidad de «evasiones / llegadas» (aquellos que fueron vistos desembarcar, pero escaparon a la detención) ha devenido numéricamente insignificante desde 1998 (cayendo desde 105 en 1999 a sólo 18 en 2000; repuntó en 2001 con 76 casos y por último cayó a cero, tanto en 2002 como en 2003). En contraste, el número de cubanos detenidos después de llegar a tierra ha crecido desde cero en 1997, hasta 515 en 1998, 2.319 en 1999 y sobrepasando con mucho la cifra de mil en cada año fiscal desde 1999. En conjunto, durante la pasada década, los funcionarios norteamericanos han detenido a 9.848 cubanos después de que estos desembarcaran, mientras que otros 466 creyeron necesario escapar. Sostengo que esta gran discrepancia surge del hecho de que los cubanos saben que no tienen por qué temer a ser detenidos una vez que se encuentran a

salvo en territorio norteamericano. Esta afirmación mía fue confirmada por el teniente Macgee, quien admitió directamente que «los cubanos tienen pocos motivos para huir. Mientras más rápido se entreguen, más rápido comienza a correr el período para cambiar su estatus [al de residente permanente] al cabo de un año». Pocos evitan ser detenidos, «porque para los cubanos, ser detenidos en tierra carece de consecuencias» (ver Macgee). El teniente Kevin J. Puzder, también del servicio de guardacostas de EE. UU., hizo una aclaración suplementaria al añadir:

Los emigrantes cubanos que llegan «pies secos» a Estados Unidos se entregan al ICE/CBP (la antigua patrulla de fronteras) para ser procesados. Los cubanos que en Estados Unidos son «pies secos» no eluden su captura, ya que redundaría en su interés el entregarse para que se les pueda procesar y dar comienzo al estatus condicional de un año de duración para llegar a obtener la residencia permanente<sup>12</sup>.

La distinción clave, pues, para los cubanos, no es si pueden escapar a la detención una vez en tierra, sino si la pueden evitar *en el mar*.

Esta tendencia a la utilización de contrabandistas de emigrantes a partir de 1998 es todavía más pronunciada cuando comparamos la proporción de «llegadas» de cubanos (detenciones en tierra más el estimado de fugas) a las detenciones del servicio de guardacostas en el mar durante esos mismos años (Tabla 3). Por ejemplo, en 1997 la proporción de llegadas a las de intercepciones fue aproximadamente de 2:5 (171 cubanos llegaron a las costas norteamericanas, mientras que 421 fueron interceptados en el mar). Luego, en 1998, percibimos un crecimiento general en números, así como también en la proporción de llegadas, de hasta aproximadamente 2:3 (594 llegaron a tierra, mientras que 903 fueron detenidos en el mar). Para 1999, sin embargo, tantos cubanos lograban llegar a tierra que la proporción se invirtió, con 2.424 llegadas a tierra y sólo 1.619 intercepciones en el mar (una proporción de 3:2). De hecho, en su testimonio ante el Congreso en mayo de 1999, el capitán del servicio de guardacostas Anthony S. Tangeman atribuyó el incremento específico de 1997-1998 al fenómeno de los boteros. «Se produjo un aumento en las intercepciones de cubanos y haitianos en 1998»<sup>13</sup>, explicó Tangeman. «El aumento de las intercepciones de cubanos se debió principalmente al aumento del flujo que se vio estimulado básicamente por un contrabando profesional mucho más agresivo». (Ver Tangeman).

Como queda claro en la Tabla 3, el número de llegadas continuó eclipsando al de las intercepciones en los tres años siguientes (2000-2002). Por último, mientras el cambio en la proporción de llegadas respecto a las intercepciones resulta instructivo, el incremento total en el número anual de llegadas después de 1998 indica que los célebres balseros de 1994 se habían convertido en boteros durante los años subsiguientes. Resumiendo, para 1999 los cubanos habían claramente abandonado las balsas no

**TABLA 3**  
**EMIGRACIÓN MARÍTIMA CUBANA: EMIGRANTES QUE LLEGAN A LAS COSTAS**  
**DE EE. UU. VS. EMIGRANTES INTERCEPTADOS EN EL MAR POR EL USCG**  
**(AÑOS FISCALES 1995-2004)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
LLEGADAS	—	—	171	594	2.424	1.762	2.402	1.380	1.151	430	10.314
INTERCEPCIONES	525	411	421	903	1.619	1.015	777	666	1.555	783	8.675

motorizadas por embarcaciones mucho más fiables, y la subida sustancial en la tasa de llegada exitosa de cubanos a Estados Unidos se debe, con toda probabilidad, al incremento de la actividad de contrabandistas de emigrantes en el Caribe.

**CUBANOS, HAITIANOS Y DOMINICANOS**

Como los datos anteriores indican, un número creciente y significativo de emigrantes cubanos ha sido interceptado y repatriado a Cuba en cada uno de los diez años transcurridos desde la firma de los acuerdos migratorios de septiembre de 1994. Sin embargo, con frecuencia se pasa por alto que Cuba no es la única nación que envía balseros a Estados Unidos; ni siquiera es la que lo hace en mayor número. El análisis del flujo total migratorio de los tres principales países del Caribe durante los diez últimos años (Tabla 4) muestra que el flujo total de Cuba durante este período es el más pequeño de los tres grupos (19.845), conformando menos de dos tercios del flujo haitiano (31.058) y menos de la mitad del flujo dominicano (44.545). Además, el flujo cubano fue el mayor sólo en un año (1999) durante la pasada década, y en años más recientes (2003-2004) ha quedado empujado tanto por el flujo haitiano como por el dominicano.

**TABLA 4**  
**TOTAL CONOCIDO DEL FLUJO MIGRATORIO MARÍTIMO**  
**(INTERCEPCIONES Y LLEGADAS) DE CUBA, HAITÍ**  
**Y REPÚBLICA DOMINICANA (AÑOS FISCALES 1995-2004)**

	1995*	1996*	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
CUBA	525	411	592	1.625	4.181	2.826	3.277	2.119	2.823	1.466	19.845
HAITÍ	909	2.295	1.963	2.859	2.438	2.570	3.704	5.549	4.849	3.925	31.058
R.D.	3.388	6.273	3.768	3.672	2.965	3.367	3.886	2.349	6.118	8.759	44.545

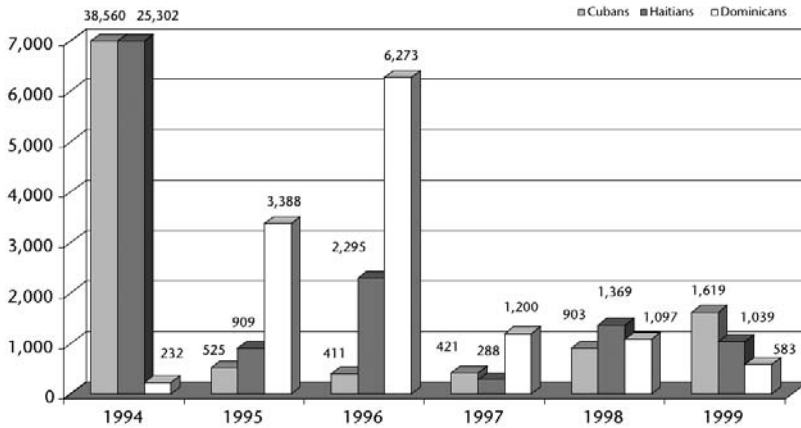
*Fuente:* Servicio de guardacostas de Estados Unidos (<http://www.uscg.mil/hq/g-o/g-opl/mle/amiostats1.htm#fy>)

\* Los totales para esos dos años reflejan sólo las intercepciones efectuadas por el USCG.



A continuación, si nos fijamos sólo en los números de las intercepciones del USCG durante los últimos diez años (1995-2004), comparando el total de intercepciones de los cubanos con el de los dominicanos y haitianos, volvemos a encontrar que las intercepciones a cubanos son relativamente infrecuentes. La Figura 2a ilustra el número total de intercepciones del USCG para cada uno de estos tres países en cada uno de los tres años fiscales, entre 1994 y 1999; cada total anual se divide mediante un bloque para cada uno de los tres grupos. Los totales para el año 1994 reflejan claramente la crisis de balseiros cubanos y haitianos, cuando fueron interceptados más de 60.000 emigrantes procedentes exclusivamente de esos dos países. Desde entonces, la situación refleja la persistencia del flujo haitiano y una subida significativa, a la que sigue un descenso gradual, en las intercepciones de dominicanos. Entre 1997 y 1999, encontramos también un aumento gradual en el número de cubanos interceptados por el servicio de guardacostas.

FIGURA 2A  
INTERCEPCIONES DEL SERVICIO DE GUARDACOSTAS DE ESTADOS UNIDOS:  
CUBANOS, HAITIANOS Y DOMINICANOS (AÑOS FISCALES 1994-1999)



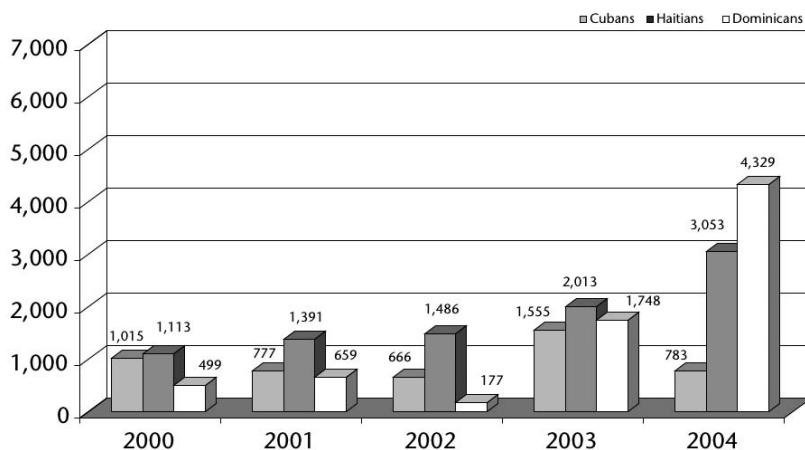
Fuente: Servicio de guardacostas de Estados Unidos (<http://www.uscg.mil/hq/g-o/g-opl/mle/amiostats1.htm#fy>)

A pesar de las expectativas de que el año fiscal 2000 presenciaría un mayor crecimiento en las intercepciones de cubanos en el mar por parte del servicio de guardacostas norteamericano, el total cubano para ese año cayó a 1.015 (Figura 2b). Es claramente posible que tras este cambio de tendencia se encuentre la actividad creciente de los traficantes de emigrantes en el Estrecho de La Florida. Como ya analizamos, si los emigrantes, que antes se habrían arriesgado en balsas, lo hacen ahora en embarcaciones rápidas, es de esperar que el número de intercepciones de los guardacostas reflejen este tráfico con una disminución. De hecho, es esto lo que vemos reflejado de

manera exacta en la Figura 2b. Las intercepciones caen de 1.619 en 1999 (Figura 2a) a 1.015 en 2000, cayendo en picado otra vez durante los dos años siguientes: 777 en 2001 y 666 en 2002 (ver Figura 2b). Al mismo tiempo, el número de cubanos que llegó a salvo a territorio de Estados Unidos aumentó permanentemente durante esos mismos tres años (ver Tabla 3), lo que permite explicar por qué el número de intercepciones de cubanos no continuó creciendo y nos proporciona indirectamente una magnitud del crecimiento de la actividad de contrabando.

En resumen, el total cubano, cuyas intercepciones y repatriaciones ha provocado tanto revuelo mediático durante los últimos años, es significativamente menor que el de los dominicanos o el de los haitianos. El número total de intercepciones del servicio de guardacostas para cada uno de los tres países durante la última década (figuras 2 y 2b, y Tabla 5) muestra claramente que las intercepciones a cubanos, aunque significativas (8.675), han sido mucho menos frecuentes que la de los haitianos (14.956) y, en particular, la de los dominicanos (19.953).

**FIGURA 2B**  
**INTERCEPCIONES DEL SERVICIO DE GUARDACOSTAS DE ESTADOS UNIDOS:**  
**CUBANOS, HAITIANOS Y DOMINICANOS (AÑOS FISCALES 1994-1999)**



Fuente: Servicio de guardacostas de Estados Unidos (<http://www.uscg.mil/hq/g-o/g-opl/mle/amiostats1.htm#fy>)

Para dotarse de una perspectiva histórica más amplia, resulta también instructivo comparar el número total de intercepciones del USCC para estos tres países durante la última década (1995-2004) con los totales de los veintitrés años en los que el servicio de guardacostas ha conservado un registro de estadísticas (ver Tabla 5). Mientras los dominicanos habían encabezado las intercepciones en la última década, los haitianos ocupan globalmente un

claro primer lugar desde 1982. En general, más de 106.000 haitianos han sido interceptados desde 1982, produciéndose el mayor número de éstas durante las crisis migratorias de 1992-1994. Esto representa casi el doble del número de intercepciones de cubanos desde 1982 (54.826), que, aunque han aumentado desde 1995, nunca han sido más de 1.619 desde 1994 (ver Tabla 3). El número de intercepciones de dominicanos durante estos mismos veintitrés años (25.526) es aproximadamente la mitad del total cubano. Sin embargo, de los tres grupos las intercepciones de dominicanos han sido, con mucho, las que más han crecido en años recientes, habiendo sido interceptado casi un 80 por ciento (19.953) del total durante la última década.

**TABLA 5**  
**INTERCEPCIONES DE CUBANOS, HAITIANOS Y DOMINICANOS POR PARTE**  
**DEL USCG (AÑOS FISCALES 1982-2004 VS. 1995-2004)**

	TOTAL DE INTERCEPCIONES DEL USCG(AF 1982-2004)	INTERCEPCIONES DEL USCG (AF 1995-2004)
CUBANOS	54.826	8.675
HAITIANOS	106.518	14.956
DOMINICANOS	25.526	19.953

*Fuente:* United States Coast Guard (<http://www.uscg.mil/hq/g-o/g-opl/mle/amiostats1.htm>)

Un último e instructivo punto de comparación entre estas tres naciones generadoras de flujos migratorios en el Caribe son sus tasas relativas de «éxito» en llegar a tierra. En otras palabras, y según las estadísticas del servicio de guardacostas, qué probabilidades tienen cada uno de estos grupos de llegar a territorio norteamericano y, una vez en tierra, cuáles son las probabilidades respectivas de evitar ser detenido. En la información disponible para los ocho años que van desde 1997 a 2004 (Tabla 6) destaca un hecho abrumador: los haitianos, en comparación con los dominicanos y los cubanos, han tenido un ínfimo éxito, tanto en llegar a tierra como en evadir la detención una vez en tierra. En todo el período de ocho años, se calcula que sólo 3.898 individuos, del flujo haitiano total de 31.058, han desembarcado en Estados Unidos. Esta tasa extremadamente baja resulta aún más impresionante cuando se contrasta con los más de 21.000 dominicanos (de un flujo total en diez años de 44.545) que se estima han desembarcado en Estados Unidos (por las costas occidentales de Puerto Rico después de cruzar el Paso de la Mona, al Este de República Dominicana, en los barcos tradicionales de pesca dominicanos, conocidos como yolas). Más de la mitad (11.717) de este total que supera los 21.000 emigrantes que han llegado, se las ha ingeniado para evitar ser detenidos y desaparecer en la sociedad puertorriqueña, para finalmente llegar, en muchos casos, al territorio continental de Estados Unidos (Tabla 6).

**TABLA 6**  
**FLUJO MIGRATORIO MARÍTIMO DE CUBANOS, HAITIANOS**  
**Y DOMINICANOS EN PORCENTAJES DEL TOTAL DE LLEGADAS**  
**Y EVASIONES (AÑOS FISCALES 1995-2004)**

	FLUJO TOTAL (AF 1995-04)	TOTAL DE LLEGADAS	PORCENTAJE	EVASIONES DE LLEGADAS	PORCENTAJES DE EVASIONES
CUBANOS	19.845	10.314	52%	466	No disponible
HAITIANOS	31.058	3.898	13%	827	3%
DOMINICANOS	44.545	21.210	48%	11.717	26%

*Fuente:* Servicio de guardacostas de Estados Unidos (<http://www.uscg.mil/hq/g-o/g-opl/mlc/amiostats1.htm>)

En resumen, durante la pasada década los emigrantes cubanos se han vuelto expertos en lograr evitar su detención en el mar y se han aprovechado de su estatus especial una vez en tierra. De los 19.845 emigrantes que conforman el total estimado del flujo cubano, más de 10.000 han llegado con éxito a Estados Unidos, mientras que el servicio de guardacostas ha logrado interceptar a sólo 8.675 (Tabla 3). Sostengo que este éxito en llegar a tierra es, en buena medida, el resultado de que los cubanos cambiaran las balsas por otras embarcaciones más marineras y rápidas (botes o lanchas) pertenecientes a redes del tráfico organizado. Además, cuando se les compara con los dominicanos y, en particular, con los haitianos, los cubanos han disfrutado de mayores probabilidades de llegar a tierra (52 por ciento) (Tabla 6). Los dominicanos también muestran una alta probabilidad de llegar a las costas norteamericanas; hasta el 48 por ciento del más de 44.500 emigrantes del flujo dominicano lo han hecho. Sin embargo, casi la mitad de esos dominicanos que llegaron a tierra (9.484) fueron detenidos por funcionarios norteamericanos y posteriormente repatriados, quedando 11.717 (el veintiséis por ciento del total del flujo dominicano) que han sido capaces de evitar la detención. En contraste, sólo el trece por ciento (3.898) del flujo haitiano ha logrado llegar a Estados Unidos, la gran mayoría de los cuales (3.071) fueron rápidamente deportados de regreso a Haití, y 827 (menos del tres por ciento del flujo haitiano) escaparon (Tabla 6).

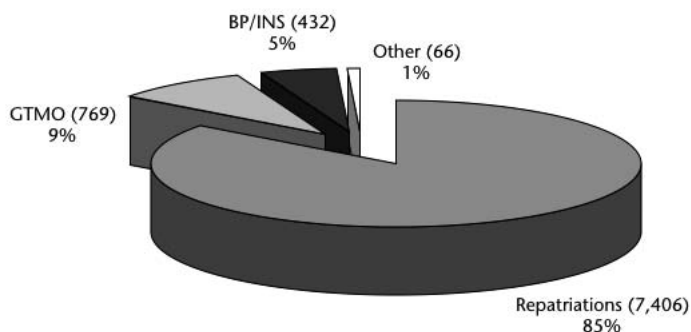
Así, la tendencia más importante que se evidencia en estas estadísticas del USCG es el hecho de que lo que ha sido interpretado principalmente como una crisis cubana, es en realidad un fenómeno global que incluye a otras naciones de la cuenca del Caribe, así como a otros lugares mucho más alejados como la República Popular China y Ecuador (los cuales han estado enviando por mar grandes cantidades de emigrantes durante los últimos 5-10 años fiscales). En la década pasada, Cuba tuvo un flujo migratorio global sorprendentemente bajo (menos de 20.000) y las intercepciones del servicio de guardacostas (8.675) fueron una experiencia relativamente infrecuente

cuando se las compara bien con los haitianos (31.058 y 14.956) o bien con los dominicanos (44.545 y 19.953), las otras dos fuentes significativas de emigración por mar a Estados Unidos (tablas 5 y 6).

#### DISPOSICIÓN DE LOS INTERCEPTADOS

¿Equivale la intercepción a la repatriación? En otras palabras, ¿cuáles son las posibilidades relativas para estos tres grupos de llegar finalmente a Estados Unidos después de que se produzca la intercepción (figuras 4a-c)? En el caso cubano, la gran mayoría de los 8.678 cubanos interceptados en el mar entre 1995 y el 2004 han sido repatriados, ya sea directamente a Cuba (6.007), a las Bahamas (1.399), cuando fueron interceptados en aguas de las Bahamas, o a un tercer país (66) (un total de 7.472 de 8.678, o un 86 por ciento aproximadamente, Figura 4a)<sup>14</sup>.

FIGURA 4A  
DISPOSICIÓN DE LOS 8.678 CUBANOS INTERCEPTADOS  
POR EL USCG (AÑOS FISCALES 1995-2004)

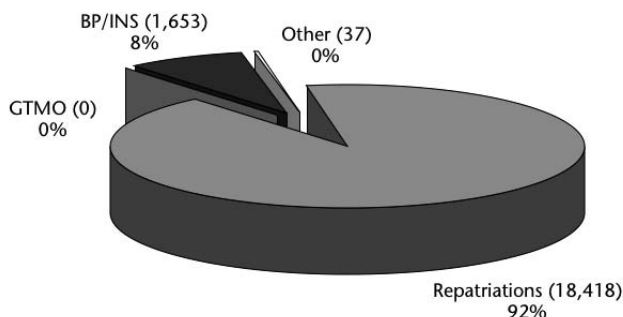


*Fuente:* Puzder (op. cit.) y página web del servicio de guardacostas: «Disposition of Migrants Interdicted by the Coast Guard» (<http://www.uscg.mil/hq/g%2Do/g%2Dop/mle/mleamiostats%2Ddisp.htm>)

Aunque la base naval de Guantánamo fue una importante estación de tránsito entre 1994 y 1995 para los emigrantes cubanos, desde entonces es raro que a los emigrantes cubanos interceptados se les traslade allí para ser investigados. Sólo 769 emigrantes (el nueve por ciento) de los 8.678 cubanos interceptados por la USCG en la última década fueron retenidos temporalmente en la Base (Figura 4a). Sin embargo, casi la mitad de esos emigrantes (368) estuvieron detenidos en Guantánamo en 1995, después de la Crisis de los Balseros del verano anterior. Así, durante los últimos nueve años, de 1996 a 2004, menos de un cinco por ciento (401) de los emigrantes cubanos intercep-

tados ha estado detenido, siquiera brevemente, en la base de Guantánamo para ser investigado. Por último, sólo 432 (un cinco por ciento) de los más de 8.600 emigrantes cubanos interceptados por la guardia costera han sido trasladados a Estados Unidos para proseguir con sus demandas de asilo político (o debido a su implicación en algún delito, o por urgencia médica). Presumiblemente, estos 232 cubanos han podido permanecer en Estados Unidos, con independencia de la razón original por la que fueron admitidos, a causa de la Ley de ajuste cubano y a la ausencia de un acuerdo de deportación entre Estados Unidos y Cuba.

**FIGURA 4B**  
**DISPOSICIÓN DE LOS 20.199 DOMINICANOS**  
**INTERCEPTADOS POR EL USCG (AÑOS FISCALES 1995-2004)**

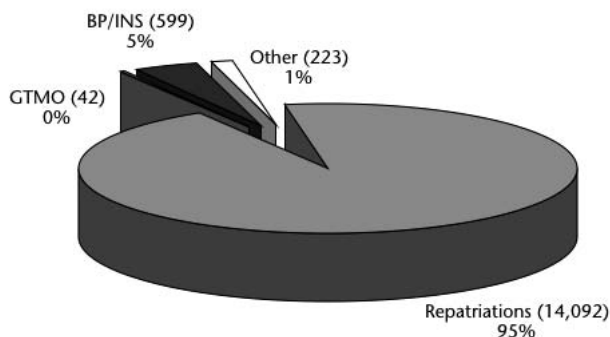


*Fuente:* Puzder (op. cit.) y página web del servicio de guardacostas «Disposition of Migrants Interdicted by the Coast Guard» (<http://www.uscg.mil/hq/g%2Do/g%2Dopl/mle/mleamiostats%2Ddisp.htm>)

En el caso de los dominicanos (Figura 4b), sólo 1.653 (el ocho por ciento) del total de 20.199 interceptados entre 1995 y 2004 fueron puestos bajo custodia de la patrulla de fronteras (por lo general en Puerto Rico). Como no tiene sentido desde un punto de vista logístico enviar a los dominicanos a Guantánamo, dado el lugar donde suelen ser interceptados, el resto (18.455, o el 92 por ciento) fueron repatriados directamente a la República Dominicana (18.300), desembarcados por los guardacostas en las Bahamas (118), o repatriados a un tercer país (37). A pesar de que la base de Guantánamo fue utilizada con frecuencia en la primera mitad de la década para alojar y procesar a los balseros haitianos, en los 10 años transcurridos entre 1995 y 2004, sólo 42 haitianos de los 14.956 interceptados en el mar fueron trasladados allí (Figura 4c). Además, 14.325, aproximadamente el 96 por ciento de los casi 15.000 haitianos interceptados por la USCC, han sido repatriados, ya sea directamente a Haití (11.961), a las Bahamas (2.131), o a un tercer país (223)

aproximadamente el 96 por ciento del total. Sólo a 599, el cuatro por ciento de los haitianos interceptados, se les ha permitido la entrada en Estados Unidos, para proseguir con sus solicitudes de asilo o en virtud de otras consideraciones.

FIGURA 4C  
DISPOSICIÓN DE LOS 14,956 HAITIANOS INTERCEPTADOS  
POR EL USCG (AÑOS FISCALES 1995-2004)



Fuente: Puzder (op. cit.) y página web del servicio de guardacostas «Disposition of Migrants Interdicted by the Coast Guard» (<http://www.uscg.mil/hq/g%2Do/g%2Dop/mle/mleamiostats%2Ddisp.htm>)

Podemos concluir con la observación de que, aunque las intercepciones terminaron en repatriaciones para más del 85 por ciento de los casos de las tres nacionalidades, los cubanos tuvieron un mayor éxito en conseguir una segunda oportunidad de exponer su caso, ya fuese en Estados Unidos o en Guantánamo, algo que hicieron un catorce por ciento (1.201) del total de 8.678 interceptados. Los dominicanos tuvieron un éxito menor y sólo un ocho por ciento (1.653) de los 20.199 interceptados consiguieron que la patrulla de fronteras los liberaran para efectuar una petición de asilo. Por último, los haitianos interceptados fueron otra vez los que menos éxito tuvieron en conseguir una segunda oportunidad de exponer su caso en territorio norteamericano, pues sólo el cinco por ciento (641) del total de 14.956 han sido puestos bajo protección del BP/INS o se les ha permitido permanecer siquiera temporalmente en Guantánamo.

#### LA PERSISTENCIA DE LA EXCEPCIONALIDAD

En mi introducción, afirmé que el bien conocido cambio en la política de inmigración con Cuba en 1994 y 1995 no fue ni tan repentino, ni tan completo como muchos han supuesto. En primer lugar, un cambio en la política norteamericana de brazos abiertos para los inmigrantes cubanos se ha ido desarrollando durante bastante tiempo. Un cambio gradual había comenzado

cuando se dejó de garantizar la aceptación de todos los cubanos en calidad de «refugiados del comunismo», como sucedía a comienzos de los años 60, y éstos pasaron a ser estigmatizados como delincuentes en Estados Unidos y recibieron el apodo legal de «entrantes», después del éxodo del Mariel de 1980<sup>15</sup>. Félix Masud-Piloto<sup>16</sup> proporcionó una actualización de esa tendencia gradual hacia el cierre de la puerta de escape tradicional de los cubanos, sosteniendo que los cambios en la política de inmigración de Estados Unidos hacia Cuba representaban «una inversión completa de la política de inmigración mantenida durante treinta y cinco años y dirigida a recibir como refugiado político a prácticamente cualquier cubano que afirmara estar ‘escapando’ de la represión de Fidel Castro» (p. 141). Sin embargo, a lo largo del presente ensayo, he sostenido que tales declaraciones de todo o nada pasan por alto el hecho de que un trato especial ha sobrevivido a los esfuerzos dirigidos a igualar a los cubanos con el resto de emigrantes.

Los acuerdos migratorios de 1994 y 1995 lograron durante poco tiempo resolver el problema de la peligrosa emigración por mar abierto. Sin embargo, un cambio de política que entonces pareció una «inversión completa,» ha terminado siendo mucho más complejo y matizado en la práctica. Después del 2 de mayo de 1995, todos los cubanos recogidos en el mar deberían ser devueltos a Cuba. No obstante, en aquel momento pocos observadores repararon en el hecho de que ni el acuerdo de septiembre de 1994, ni el de mayo de 1995 estaban dirigidos en contra de que se continuara aplicando la Ley de ajuste cubano de 1966. Paradójicamente, esto es así incluso si el acuerdo de septiembre de 1994 estipula claramente que: «Estados Unidos deja sin continuidad la práctica de garantizar la libertad condicional a todos los emigrantes cubanos que llegan al territorio de Estados Unidos por vías irregulares»<sup>17</sup>. En la práctica, esto ha significado que, virtualmente, a todos los cubanos que lleguen al territorio de Estados Unidos, por la vía que sea, se les permite quedarse.

Uno puede preguntarse por qué los cubanos han seguido recibiendo una consideración migratoria especial, a pesar de los esfuerzos por poner fin a su estatus privilegiado. Planteo que la política que llevan a cabo tanto grupos burocráticos como de presión puede explicar la persistencia de la excepcionalidad cubana. En primer lugar, las muchas agencias, federales, estatales y locales, implicadas en la seguridad de las fronteras, trabajan frecuentemente con objetivos distintos y obedecen a diferentes legislaciones, lo que conduce a algo que he denominado «política por defecto.» Por ejemplo, el servicio de guardacostas de Estados Unidos ve su cometido tanto en garantizar la seguridad en el mar como en proteger las fronteras norteamericanas. Por lo tanto, está facultado para detener a los emigrantes ilegales que vienen por mar y para aplicar los acuerdos migratorios cubano-norteamericanos de 1994 y 1995, que exigen interceptar a los cubanos y repatriarlos a Cuba (política de pies mojados), como hace con los inmigrantes ilegales de cualquier otro país emisor de emigrantes. Sin embargo, si el servicio de guardacostas debe evacuar a emigrantes cubanos a Estados Unidos en caso de urgencia médica (como en el caso de Elián González), o cuando los cubanos logran llegar a tierra



**SERGIO LASTRE y ELSA DE LARA** salieron de Cuba el 22 de agosto de 1994. Fueron rescatados en el mar dos días después y trasladados a Guantánamo, donde permanecieron durante ocho meses. En Cuba, Sergio integró la preselección nacional de taekwondo y Elsa estudió magisterio. Él trabaja como decorador de casas y se dedica al arte. Ella está desempleada.

” **SERGIO:** *En abril de 1994 nos arrestaron tratando de abandonar el país y nos abrieron una causa. Estábamos esperando el juicio cuando se desató la Crisis, así que viajamos de La Habana a Aguada de Pasajeros y luego a Corralillo, desde donde salimos en una balsa construida con tubos de regadío y piezas de tractor.*

*A Miami llegamos sin familia y hemos pasado momentos difíciles, sin empleo, a punto de irnos a dormir a la calle. Ahora trabajo para una compañía de decoración de viviendas y dedico todo mi tiempo libre a la creación artística. En Cuba pintaba como hobby; aquí he logrado mostrar mis pinturas, esculturas y cerámicas en más de cuarenta exposiciones en EE. UU. y en el extranjero. Este país me ha dado la posibilidad de soñar. Tengo planes y aspiraciones que en Cuba no tenía, atrapado en la rutina diaria. Cuando regresé a Cuba, hace dos años, lo peor fue ver a la gente enterrada en vida, sin ningún proyecto de futuro. Siento nostalgia por Cuba todos los días. No sé si es bueno o malo, pero vivo aquí con un sentido de provisionalidad que me impide echar raíces. Es un sentimiento que persiste a pesar de que han pasado diez años.*

” **ELSA:** *Mi primer esposo murió en una misión internacionalista en Angola, con 18 años, quedándome sola con dos hijos y embarazada de la menor. Pudimos traer a Jorge Luis, mi hijo mayor, pero allá quedan mis dos hijas. Mi madre murió sin que pudiera volver a verla, pues la visa cubana me llegó un mes después de su fallecimiento. Añoro reunirme con todos mis hijos y caminar por las calles de Cuba. No soy totalmente feliz, pero no estoy frustrada ni arrepentida. Si hubiera un cambio en Cuba, y mis hijas no hubieran podido venir, regresaría. Pero lo pensaría detenidamente, porque, ahora mismo, no sé cómo podría adaptarme nuevamente a vivir allí.*

(«Testimonios de la búsqueda de un sueño», en: *El Nuevo Herald*, 9 de agosto, 2004, p. 12A)

(como en el caso de los «Seis del Surfside» y en los más de 10.000 casos menos dramáticos de desembarco desde 1995), la USCC pierde su jurisdicción sobre ellos y otras leyes, como la Ley de ajuste cubano, entran en escena (política de pies secos).

Actualmente no existe ningún acuerdo de deportación entre Estados Unidos y Cuba. Por lo tanto, en caso de llegadas directas y de evacuación médica (como sucedió con Elián González), la patrulla de fronteras y el CIS aplican las normativas legales que el Congreso y el fiscal general han establecido para los cubanos, en este caso la Ley de ajuste cubano. Sin embargo, aunque la Ley de ajuste cubano ha sido recientemente objeto de una gran atención, como fundamento legal para la llamada política de pies secos y pies mojados, pocas personas conocen sus orígenes y los matices de su aplicación actual. Por ejemplo, aunque fue originalmente aprobada en tiempos de la guerra fría, dicha ley no fue concebida en un inicio como un faro ideológico que daba la bienvenida y garantizaba la protección a los refugiados del comunismo. En vez de ello, se trató de una solución práctica ante el hecho de que la mayor parte de los inmigrantes cubanos que llegaron a Estados Unidos después de 1959 carecían de un estatus legal fijo,

ya que ellos no esperaban quedarse por mucho tiempo. Sin embargo, hacia 1965 era evidente que la Revolución se había consolidado y que los más de 250.000 cubanos que en Estados Unidos habían esperado «estar el año que viene en La Habana» (como afirmaba la popular y esperanzada pegatina eterna de Miami) tendrían que legalizar su estatus migratorio. De este modo, la intención y función originaria de la Ley aprobada en 1966 eran simplemente las de permitir a los cubanos que ya se encontraban físicamente en Estados Unidos, ajustar su estatus migratorio del limbo en que se encontraban a la residencia permanente<sup>18</sup>.

Además, con frecuencia se ha entendido incorrectamente que la aplicación actual de la ley es automática, y que cualquier cambio requeriría otra vez de la aprobación del Congreso. Sin embargo, la garantía de libertad condicional a todos los cubanos que lleguen *no* es un *mandato* de la Ley de ajuste cubano. En vez de ello, la Ley lo único que hace es conferirle al fiscal general la autorización para dejarlos en libertad condicional. El texto literal de la Ley es el siguiente:

Cualquier extranjero, natural o ciudadano de Cuba y que haya sido investigado y admitido, o dejado en libertad condicional, en Estados Unidos después del 1° de enero de 1959 y haya permanecido físicamente al menos durante un año en Estados Unidos, *puede ser regularizado* por el fiscal general, *a discreción suya y conforme a las regulaciones que él pueda prescribir*, y pasar a ser un extranjero legalmente admitido para una residencia permanente (énfasis míos; tomado de: U.S. Department of State website. «*Western Hemisphere Affairs - Cuba*» (<http://www.satate.gov/www/regions/wha/cuba/index.html>).

Entonces, ¿por qué el fiscal general continúa garantizando la libertad condicional a cubanos que llegaron en fecha tan reciente como enero de 1995, en vez de asumir los supuestos compromisos de los acuerdos migratorios de septiembre de 1994?<sup>19</sup>.

Es aquí donde entra en juego mi anterior referencia a la política de los grupos de presión. Dados el interés y la fuerza política del *lobby* cubanoamericano, faltarán la energía y la voluntad necesarias para la revocación o reinterpretación de la Ley de ajuste cubano, mientras los costes potenciales sean mayores que los beneficios para los cargos electos norteamericanos. En otras palabras, a causa de la firme oposición de los poderosos exiliados cubanos, quienes rechazan la idea de que no se acoja a todos los refugiados cubanos del comunismo, la interpretación tradicional de la Ley se ha mantenido y la cláusula del acuerdo migratorio de 1994 que les negaba la libertad condicional ha sido tácitamente ignorada.

#### TENDENCIAS, LECCIONES Y CONCLUSIONES

Retomando los argumentos expuestos al comienzo de este ensayo, la primera lección que podemos sacar de las estadísticas de los emigrantes que llegan por mar y las tendencias descritas anteriormente es la de que «niño que no llora no mama»<sup>20</sup>. En primer lugar, a pesar de toda la atención mediática, los desembarcos dramáticos y las protestadas repatriaciones que los balse-ros cubanos han suscitado, apenas se le ha prestado atención al fenómeno, seguramente mucho más significativo, de que, en la década transcurrida desde los acuerdos migratorios de 1994-1995, Cuba ha estado enviando a Estados Unidos un flujo constante, ordenado y sustancial de emigrantes *legales*. En segundo lugar, un mayor número de dominicanos y haitianos que de cubanos, han sido interceptados en el mar durante los últimos 10 años, a pesar de la desproporcionada atención mediática hacia los cubanos.

Una segunda lección concierne a la magnitud de la inmigración ilegal cubana durante la pasada década. Contradiciendo el supuesto común de que la inmigración ilegal cubana está «fuera de control», lo que más sorprende del flujo cubano en los últimos diez años es que no hayan venido a Estados Unidos más cubanos como balseros o boteros, habida cuenta de que aún sufren la crisis económica y una represión política generalizada en su país y de que continúan beneficiándose de políticas excepcionales a su llegada a Estados Unidos. De hecho, la estructura política del actual régimen cubano puede irónicamente actuar como un freno a la emigración potencial. A pesar de todos sus problemas, el actual gobierno cubano ha sido capaz de mantener un mínimo básico de servicios sociales, asegurar una paz estable aunque crispada, y evitar buena parte del caos sociopolítico que ha acompañado a las crisis económicas en la mayor parte del resto de América Latina. Potencialmente nos preocupa más la emigración cubana durante la transición hacia un gobierno menos autoritario.

Una tercera lección concierne al evidente anacronismo de la Ley de ajuste cubano. Aunque la interpretación actual de la Ley constituye una violación directa de los acuerdos migratorios de septiembre de 1994, «en ningún momento de los dos documentos [los acuerdos de septiembre de 1994 y mayo de 1995] dice el gobierno norteamericano que los cubanos que lleguen de modo ilegal a territorio norteamericano serán devueltos a Cuba, como tampoco el gobierno cubano dice que aceptará el regreso de quienes lleguen a tierra» (Del Castillo, p. 5). De hecho, a excepción de un número relativamente pequeño de «excluíbles» del Mariel, el gobierno cubano se ha negado a aceptar a cualesquiera deportados cubanos. En realidad, la existencia de la Ley de ajuste cubano permite que cada gobierno lance al otro la acusación de mantener una política migratoria contradictoria y con frecuencia inhumana. Ambos gobiernos están en lo cierto.

Del lado norteamericano, la Sección de Intereses ha intentado en repetidas ocasiones disuadir a los balseros cubanos para que no se lancen al mar (en una ocasión intentando sin éxito que se transmitiera en la televisión estatal un vídeo de advertencia), pero recompensamos a aquellos que logran llegar al permitirles que se queden. Nosotros también intentamos procesar a los traficantes de emigrantes por el delito de transportar a inmigrantes ilegales hasta Estados Unidos, pero consentimos a aquellos que pagan a estos si llegan a tierra para que obtengan la libertad condicional y finalmente la residencia legal. Por último, imponemos un embargo cada vez más severo al gobierno y al pueblo de la Isla, pero ignoramos el hecho de que el propio embargo contribuye a las condiciones por las que más gente intentará emigrar por cualquier medio a su alcance, contradiciendo nuestros esfuerzos dirigidos a lograr una política migratoria segura, legal y ordenada (Yañez y Arthur<sup>21</sup>; EFE<sup>22</sup>)<sup>23</sup>.

Por la parte cubana, las justificadas críticas a la Ley, por estimular una riesgosa travesía marítima, suenan huecas, habida cuenta de sus propias políticas restrictivas y manipuladoras con relación a la libre emigración y al retorno de sus propios ciudadanos. En otras palabras, hasta que Cuba no

ponga fin a sus propias políticas anacrónicas y represivas de emigración, como la de exigir un permiso de salida a todos los cubanos, hostigando a quienes desean emigrar, restringiendo la emigración de médicos y de otros profesionales, y convirtiendo la emigración no autorizada en un delito<sup>24</sup>, el gobierno de Castro carece de legitimidad para quejarse de la política de inmigración de Estados Unidos, la cual ya proporciona a Cuba un nivel extremadamente generoso de inmigración legal.

Asimismo, mientras que el gobierno de Castro ha organizado un espectáculo en torno a la reciente, y supuestamente generosa, eliminación del requerimiento gravoso y humillante de visado para los ciudadanos que regresaban de visita, aún les exige que sus pasaportes se sometan a una investigación previa, que sean «habilitados», antes de regresar; se reserva el derecho de negarle a cualquier ciudadano el acceso a su tierra natal, se niega a permitir que aquellos que han emigrado puedan regresar al país de modo permanente, y continúa manipulando cínicamente la política migratoria en búsqueda de un beneficio político y financiero. Resumiendo, la política migratoria actual de Cuba hacia quienes viven en la Isla, así como su política dirigida a los emigrados que regresan, trata a los cubanos como sujetos, no como ciudadanos, reservándose para sí el derecho de denegar a cualquiera el permiso de salida o de regreso y manteniendo, de hecho, a algunos cubanos secuestrados dentro del país mientras que a otros nunca les permite regresar.

La última paradoja en la actual aplicación de la Ley de ajuste cubano consiste en la probabilidad muy real de que sea revocada sólo cuando Castro y su régimen dejen de controlar el gobierno cubano. Si tal cosa sucediera, el gobierno actual de Cuba vería satisfecho su deseo de que Estados Unidos deje de alentar la emigración de cubanos sólo después (y como consecuencia directa) de que haya dejado de existir. Por supuesto, los políticos norteamericanos probablemente argumentarían que en una Cuba pos-Castro ya no habría «necesidad» de ese tratamiento especial. No obstante, como he razonado, es más probable que la presión para emigrar de Cuba *crezca*, no que *decrezca* en el previsible futuro después de Castro.

Una última lección irónica contenida en las tendencias y estadísticas antes descritas es que desmienten la afirmación del gobierno cubano de que es sólo la Ley de ajuste cubano («la ley asesina», como el gobierno la denomina frecuentemente), la que atrae a los cubanos hacia Estados Unidos y hace que arriesguen innecesariamente sus vidas en el mar. Innumerables dominicanos, haitianos, ecuatorianos, chinos, mexicanos y personas de muchas otras nacionalidades continúan partiendo hacia Estados Unidos, a sabiendas de que a su llegada no podrán beneficiarse de una excepción tan generosa de la ley de inmigración de Estados Unidos como sí pueden hacer los cubanos.

El reto que representan los refugiados no es nuevo ni ha desaparecido. Mientras que el final de la Guerra Fría sirvió durante un tiempo de explicación para el reducido número de refugiados por todo el mundo, esa lógica sólo refuerza los problemáticos criterios ideológicos con relación a los refugiados,

que parten del supuesto dudoso de que los regímenes comunistas son los únicos que practican la represión. Mientras el gobierno cubano continúa afirmando que todos los emigrantes cubanos son emigrantes económicos y Estados Unidos mantiene su tradición de etiquetar a todos los cubanos que llegan como refugiados políticos, la mezcla actual de motivaciones del emigrante raramente está determinada de un modo tan simple. Sigue siendo necesario tratar a todos los emigrantes cubanos (y a los dominicanos y a los haitianos) con la dignidad debida a cada ser humano, sin etiquetarlos ciegamente como inmigrantes ilegales, por una parte, o de refugiados políticos, por la otra.

**1** A menos que se especifique de otro modo, todos los totales anuales se refieren al año fiscal en cuestión (desde el 1° de octubre al 30 de septiembre).

**2** Los balseros se definen como inmigrantes marítimos ilegales que intentan llegar a las costas de EE. UU. en balsas pequeñas, inseguras y frecuentemente atestadas de gente. Los boteros o lancheros son emigrantes marítimos ilegales que contratan contrabandistas profesionales (pagando normalmente entre 3.000 y 8.000 dólares por cabeza), viajan en embarcaciones más rápidas y seguras.

**3** [www.uscg.mil/hq/g-o/g-opl/mle/amiostats.htm](http://www.uscg.mil/hq/g-o/g-opl/mle/amiostats.htm).  
<http://www.uscg.mil/hq/g-o/g-opl/mle/AMIO.htm>.

**4** El Programa tiene las siguientes condiciones: la lotería tendrá lugar cada dos años, los solicitantes deben tener entre 18 y 55 años de edad y han de satisfacer dos de las tres condiciones siguientes: Tener un diploma de bachiller, tres años de experiencia laboral o familiares en Estados Unidos. De ser seleccionados, los solicitantes deben entonces pasar por una entrevista y disponer de un certificado de antecedentes penales.

**5** La Sección de Intereses de EE. UU. expidió sólo 11.222 visados de inmigrante entre 1985 y 1994 (Masud-Piloto). En la década transcurrida desde la crisis de 1994, calculo que la Sección de Intereses ha concedido a los cubanos entre 195.000 y 230.000 visados de inmigrante. Declaraciones recientes de James Cason, jefe de la Sección de Intereses de Estados Unidos en La Habana, afirman que desde 1994 un total de 250.000 cubanos ha inmigrado a EE. UU. (ver tanto Arrington como Boadle).

**6** En 1994 ocupó el puesto 15; 1995, puesto 7; 1996, puesto 7; 1997, puesto 6; 1998, puesto 7;

1999, puesto 10; 2000, puesto 8; 2001, puesto 7; 2002, puesto 7). Además, no todos los cubanos a quienes se han expedido visados de inmigrante han podido hacer uso de ellos. La Sección de Intereses de EE. UU. ha interpuesto una queja formal ante el gobierno de Cuba por negar los permisos de salida a 1.352 personas portadoras de visados norteamericanos, el 80 por ciento de los cuales son profesionales médicos (ver Boadle).

**7** Una disputa reciente ha retrasado temporalmente la organización de la sexta ronda de la lotería de visados, se alega la poca voluntad de Cuba para discutir seriamente lo que EE. UU. denomina los «cinco impedimentos por parte de Cuba a una emigración segura, legal y ordenada»: 1) un rechazo a expedir permisos de salida a todos los emigrados cualificados; 2) una falta de cooperación cubana en la celebración de una nueva lotería; 3) la necesidad de un puerto cubano más profundo para las repatriaciones efectuadas por la Guardia Costera; 4) no permitir que personal de EE. UU. monitoree el tratamiento a los emigrantes devueltos, y 5) el rechazo por parte de Cuba a permitir la devolución de los «excluíbles» por parte de Estados Unidos (Boucher, Richard; «*Migration Talks, U.S. Efforts for Free Cuba*»; (Daily Press Briefing), Washington, D.C., 7 de enero, 2004).

**8** Viglucci, Andrés; *Miami Herald*. 5 de mayo, 1995; 21 de julio, 1999; 4 de julio, 1999; 7 de septiembre, 1999.

**9** En 1996, 1997 y 1998, el número de visados de inmigrante garantizados a los cubanos fue en realidad superior a 20.000 cada año, dado que el acuerdo de 1995 debía permitir la entrada a EE. UU. de

- los balseros de Guantánamo, estos serían descontados del total de 20.000 correspondiente a los próximos tres años (1996-1998), a razón de 5.000 por año. (Ver Figura 1).
- 10** Boadle, Anthony; «*U.S. Says Young Cubans, Doctors Leaving by Raft*»; en: Reuters, 21 de julio, 2004.
- 11** Arrington, Vanessa; «*U.S. Grants 20,000th Cuban Immigrant Visa*»; en: Associated Press, 21 de julio, 2004).
- 12** Macgee, LT Gregory; U.S. Coast Guard. Response to a personal e-mail inquiry; octubre, 2000.
- 13** Puzder, LTJG Kevin J.; *U.S. Coast Guard. Response to a personal e-mail inquiry*; junio, 2004.
- 14** Tangeman, Captain Anthony S.; «*U.S. Coast Guard Statement Migrant Interdiction Operation Before the Subcommittee on Immigration and Claims Committee on the Judiciary*»; U.S. House of Representatives (<http://www.uscg.mil/hq/g-o/g-opl/mle/testimony1.htm>), 18 de mayo, 1999.
- 15** Las cifras totales de intercepciones que aquí se citan son ligeramente superiores a las mencionadas anteriormente, debido a los datos actualizados de la USCG del 16 de junio de 2004.
- 16** Domínguez, Jorge I; «*Cooperating with the Enemy?: U.S. Immigration policies toward Cuba*»; en: Christopher Mitchell (editor); *Western Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy*; The Pennsylvania State University Press, University Park, 1992. pp. 31-88.
- 17** *From Wellcomed Exiles to Illegal Immigrants: Cuban Migrants to the U.S., 1959-1995*; Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, NJ, 1996.
- 18** Rodríguez Chávez, Ernesto; *Emigración cubana actual*; Ed. Ciencias Sociales, La Habana, 1996, p. 173.
- 19** Del Castillo, Siro; «*The Most Frequently Asked Questions about the Cuban Adjustment Act and Related Themes: Myths and Realities*» (mimeografiado), 2000, p. 2.
- 20** La Ley Helms-Burton prohíbe la revocación de la Ley de ajuste cubano hasta que no se instaure un gobierno democrático en Cuba (ver del Castillo).
- 21** En español en el original.
- 22** Yañez, Luisa y Arthur, Lisa; «*Boaters May Face Charles of Smuggling*»; en: *Miami Herald*, 24 de junio, 2004.
- 23** EFE; «Cuba rechaza difundir un video de ayuda a balseros ilegales»; en: *La Crónica*, 26 de mayo, 2004.
- 24** Si Estados Unidos permite que los cubanos se beneficien de la Ley de ajuste cubano sobre la base del temor a ser perseguidos en Cuba, ¿cómo es que el gobierno cubano recibe a la gran mayoría de esos mismos emigrantes cuando regresan al cabo de unos pocos años a visitar a sus familiares? Por último, la concesión a los cubanos de un acceso excepcional a Estados Unidos continúa teniendo la consecuencia paradójica, aunque involuntaria, de ayudar al régimen actual cubano al proporcionarle una efectiva válvula de seguridad en momentos de crisis económica.
- 25** Paradójicamente, algunos de los balseros cubanos interceptados en el mar por la USCG llevaban consigo visados norteamericanos de inmigrante. Cuando la USCG les preguntó al respecto, estos balseros con visado explicaron que obtener un permiso de salida del gobierno cubano era imposible o muy costoso en términos de tiempo y/o dinero.