

CONFORMACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA DE LOS ESTADOS UNIDOS HACIA CUBA (1994 – 2017)

MSc. Ana María Valido Alou¹

Introducción

Los movimientos de población son una constante del desarrollo humano. Los procesos migratorios son constatables en todos los países y su repercusión en la vida cotidiana de una significativa parte de la población mundial los convierte en una cuestión de orden público.

La migración internacional, devenida en problema global, por sus rasgos y manifestaciones concierne al ámbito de las relaciones internacionales. La misma constituye un reto en términos políticos y de políticas no sólo migratorias, sino de otras asociadas a éstas por el carácter cada vez más complejo del fenómeno y la multiplicidad de factores que inciden en la conformación de las mismas (Castles, 2017; McAuliffe y Ruhs, 2018).

Desde la década del 70 del siglo XX, se identificaron dos modos de interacción directa entre la migración y las relaciones internacionales. Por un lado, las tendencias de las últimas inciden en el surgimiento y desarrollo de los flujos migratorios (Mármora, 1997; Mora, 2013), y por otro, se constata una subordinación relativa de las políticas migratorias a las políticas exteriores en función de los objetivos estratégicos de los estados en el ámbito de las relaciones internacionales (Brettell y Hollifield, 2015; Martínez, 1993; Teitelbaum y Weiner 1995).

¹ Linceada en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana (2002), Master en Migraciones Internacionales y Emigración Cubana, Centro de Estudios de Migraciones Internacionales (CEMI) de la Universidad de La Habana (2005) y Master en Desarrollo Social, FLACSO-Programa Cuba (2012). Profesora-investigadora del CEMI (2002-2008); profesora del Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI) (2008-2012) e del Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI) (2012-2017). Desde 2002 investigo temas relativo a la movilidad internacional e personas y concretamente, el tema migratorio en las relaciones Cuba-EE.UU.

Relaciones migratorias Cuba-Estados Unidos

La cercanía geográfica y condicionantes económicas, políticas, normativas y con el tiempo, también familiares, generaron un espacio migratorio común entre Cuba y los Estados Unidos, propiciando que desde principios del siglo XIX, ese país deviniera el principal receptor de la emigración cubana (Aja Díaz, 2014; Arboleya Cervera, 2014).

El 1º de enero de 1959 marcó un punto de inflexión en las relaciones migratorias entre Cuba y los Estados Unidos. A partir de entonces éstas se situaron entre los asuntos permanentes del desarrollo histórico del diferendo bilateral (Sorolla Fernández, 2013), y como elemento de tensión para la seguridad de ambos países (Castro Mariño, 2009).

Hasta el día de hoy, el tema migratorio continúa siendo una condicionante y un medidor del estado general de las relaciones Cuba-Estados Unidos. Si bien la política migratoria de este último hacia la Isla ha sido ampliamente estudiada (Aja Díaz, 2001a, 2001b, 2014; Arboleya Cervera, 1996, 2014; Castro Mariño, 2009; Castro Mariño y Miyar Bolio, 1988; Eickestein, 2009; Hernández Rodríguez, 1980; Masud-Piloto, 1988, 1995, *i.a.*), no se ha indagado con igual sistematicidad en los procesos para su conformación (Castro Mariño, 1997; LeoGrande y Kornbluh, 2016; González Maestrey, 2020). Ello justifica la pertinencia de profundizar en la conformación de la política migratoria de los Estados Unidos hacia Cuba, concretamente en el Ejecutivo federal, lo cual constituye el objeto de este artículo, que expone los avances de una investigación más amplia en este sentido. Igualmente, se parte del presupuesto que la política exterior es una política pública (González Gómez, 1990)

El marco cronológico de la indagación está definido por el inicio de la Crisis de los Balseros (1994) y la firma de la Declaración Conjunta sobre Temas Migratorios de 12 de enero de 2017. Es un periodo particularmente importante. En primer lugar, porque comprende la oleada migratoria más numerosa de cubanos hacia los Estados Unidos hasta fechas recientes, en que la incidencia de disímiles factores, entre estos los múltiples impactos que sobre la movilidad internacional de

seres humanos ha tenido la pandemia de la Covid-19, han influido en incremento del flujo migratorio de cubanos hacia los Estados Unidos. En segundo lugar, porque durante ese lapso, el gobierno estadounidense ejecutó acciones que evidencian un cambio en la orientación de la política migratoria hacia Cuba.

El presente artículo se propone ahondar en un tema de creciente importancia científica: la conformación de las políticas migratorias como un tipo específico de política pública. La politóloga austriaca Maren Borkert y el profesor de estudios étnicos neerlandés Rinus Penninx, citando a las expertas italianas en migraciones Giovanna Zincone y Tiziana Caponio, afirman que los análisis sobre conformación de políticas migratorias representan una cuarta generación en los estudios sobre movilidad internacional de personas (2011, p. 10).

La aplicación de las teorías sobre conformación de políticas con enfoque sistémico de los procesos al estudio de las políticas migratorias permitirá ahondar en la naturaleza cíclica de las mismas y en la definición de los elementos causales que propician su desarrollo. En el caso de la conformación de la política migratoria de los Estados Unidos hacia Cuba en el Ejecutivo federal entre 1994 y 2017, se desea profundizar en el análisis de los factores esenciales que propiciaron su evolución. Ello contribuirá al desarrollo de los modelos analíticos aplicables a este tema desde la perspectiva de las Ciencias Políticas y los estudios sobre migraciones internacionales en Cuba.

La revisión de los antecedentes científicos sobre el tema objeto de estudio corroboró que son escasos los textos al respecto. En su mayor parte éstos constituyen artículos e informes de organismos y organizaciones internacionales, en correspondencia con la tendencia general de la producción científica en el campo de las migraciones internacionales (OIM y Eurasyllum Ltd., Diciembre, 2017-Enero, 2018, p. 15).

Uno de los resultados relevantes es *Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, de Zincone, Penninx y Borkert (2011), que presenta un estudio comparado de las políticas migratorias de países europeos, destacando la relación de los factores internos e internacionales que incidieron en los procesos de política, y la correspondencia entre los resultados

deseados y los obtenidos con la implementación. Igualmente, el texto *Migration policies and policymaking in Latin America and the Caribbean: lights and shadows in a region in transition* del jurista Pablo Ceriani Cernadas y la politóloga Luisa Feline Freire (2015), examina el cambio de paradigma filosófico en el diseño de las políticas migratorias en países de la región con el fin de garantizar el derecho a migrar como un derecho humano, y su efecto en la dinámica migratoria en el continente.

El análisis de los estudios preexistentes permitió agruparlos en tres núcleos fundamentales. El primero abarca los resultados sobre conformación de políticas. La indagación científica en torno a las políticas públicas, entendidas como modo específico de acción del gobierno (Cochran *et al.*, 2012, p. 6), devino uno de los temas centrales de las Ciencias Políticas desde mediados del siglo pasado (Birkland, 2015; Dye, 2017; Fischer, Miller y Sidney, 2007). El politólogo estadounidense Harold Lasswell, uno de sus precursores, definió la naturaleza de las mismas como un proceso integrado por etapas. Esta noción evolucionó hacia el modelo cíclico desarrollado por los politólogos estadounidenses Thomas A. Birkland (2015) y Thomas R. Dye (2017). Ambos establecieron, de manera diferenciada, que la respuesta a un problema social a partir del diseño de una política pública remite a un sistema definido como proceso de política, que se expresa como un ciclo cerrado que inicia con surgimiento o identificación del problema, y concluye con la evaluación de impactos de la solución implementada.

Las migraciones internacionales no constituyeron un foco de conflicto entre los Estados hasta después de la II Guerra Mundial. Ello condicionó su incorporación tardía y dispersa a los temas que abordan las Ciencias Sociales que tiene como objeto de estudio los fenómenos políticos.

Myron Weiner, politólogo estadounidense, fue de los primeros en realzar la naturaleza política de las migraciones internacionales (1985), afirmando que éstas son esencialmente, un traspaso de fronteras interestatales por lo que la función reguladora del Estado incide directamente en la direccionalidad, magnitud y composición de los flujos migratorios y *viceversa*. Por otra parte, existe abundante evidencia empírica sobre el carácter instrumental de las políticas migratorias en la

obtención de objetivos estratégicos de los Estados en el ámbito de sus relaciones exteriores. Textos como *Western Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy* (Mitchell, 1992) y *Threatened peoples, threatened borders* (Teitelbaum y Weiner, 1995) exponen el modo en que el tema migratorio fue introducido en las consideraciones de política exterior, sobre todo en los Estados Unidos.

Otros expertos, como el politólogo Aristide R. Zolberg, quien analiza los factores que han incidido en la conformación de políticas migratorias de los Estados Unidos en *A Nation by Design* (2006), y el experto en migraciones James F. Hollifield, que en *El emergente Estado Migratorio* (2006) valora el impacto político de las migraciones a partir de los instrumentos que emplean los gobiernos para su control y articulación en función de intereses estratégicos en diversas áreas de la esfera pública, también han contribuido a la definición de las determinantes políticas y de política de la movilidad internacional de personas. En otras latitudes el tratamiento del tema es más reciente y con una clara referencia a los aportes de la academia estadounidense. En Cuba, sobresalen los estudios conducidos por Antonio Aja Díaz en colaboración con el experto en migraciones puertorriqueño Antonio Gaztambide, en el marco de la iniciativa *Migraciones y relaciones internacionales: un proyecto de investigación desde el Gran Caribe* y por María Elena Álvarez Acosta (2005).

Las relaciones migratorias entre Cuba y los Estados Unidos posteriores al 1º de enero de 1959, son consideradas como un caso paradigmático del nexo migración-relaciones internacionales (Mármora, 1997; Mitchell, 1992; Morin y Paquin, 2018; Teitelbaum y Weiner, 1995; *i.a.*). Ello define el tercer grupo temático de la investigación.

En mayor o menor medida, todos los resultados consultados sobre el tema contienen un análisis de la política migratoria de los Estados Unidos hacia Cuba en función de sus objetivos pero no sobresalen los que emplean las perspectivas teóricas de las Ciencias Políticas (Aja Díaz y Gaztambide, 2005; Castro Mariño, 2010, 2012; Castro Mariño y Miyar Bolio, 1988; González Maestrey, 2020; Hernández Rodríguez, 1980; LeoGrande y Kornbluh, 2016), y menos aún, en los

que se emplean un enfoque sistémico de los procesos (Castro Mariño, 1997). La combinación de varios modelos teóricos para el análisis de las políticas públicas desde una perspectiva sistémica aplicada al estudio de la política migratoria de los Estados Unidos hacia Cuba constituye la novedad **de la indagación científica** de la cual el presente artículo constituye un primer resultado.

Conclusión

La exploración realizada hasta este momento se concluye preliminarmente que la evolución de la política migratoria de los Estados Unidos hacia Cuba en el Ejecutivo federal durante el periodo 1994-2017, denota una significativa subordinación a los objetivos estratégicos de la política de Estado de los Estados Unidos hacia la Isla, como instrumento de la política exterior. No obstante, en esos años se afirma una tendencia hacia la restricción que es más coherente con la política migratoria general de ese país, marcando un distanciamiento relativo de su notable excepcionalidad hasta 1994.

Ello evidencia un cambio en el tratamiento hacia la inmigración cubana determinado por la formulación de una estrategia que sin comprometer el carácter privilegiado de la primera, en correspondencia con los intereses de un sector políticamente influyente de la comunidad de origen cubano en el estado de la Florida, denota una mayor convergencia con la tendencia predominante de la política migratoria general de los Estados Unidos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aja Díaz, A. (2014). *Al cruzar las fronteras*. Editorial de Ciencias Sociales.
- Alden, A. y Aran, A. (2017). *Foreign Policy Analysis: New approaches*. Routledge.
- Álvarez Acosta, M.E. (2005). *Siglo XX: migraciones humanas*. Editora Política.
- Arboleya Cervera, J. (2013). *Cuba y los cubanoamericanos. El fenómeno migratorio cubano*. Fondo Editorial Casa de las Américas.
- Berry, J.M. y Wilcox, C. (2016). *The Interest Group Society*. Routledge.

- Birkland, T.A. (2015). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making*. Routledge.
- Bjerre, L., Helbling, M., Römer, F. y Zobel, M. (2014). Conceptualizing and Measuring Immigration Policies: A Comparative Perspective. *International Migration Review*, 3(49), 555-600.
- Brettell, C.B. y Hollfield, J.F. (2015). *Migration Theory: talking across Disciplines*. Routledge.
- Breuning, M. (2007). *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*. Palgrave Macmillan.
- Brummer, K. y Hudson V.M. (2015). *Foreign Policy Analysis Beyond North America*. Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Castles, S. (2017). Migration policies are problematic – because they are about migration. *Ethnic and Racial Studies*, 9(40), 1538-1543.
<https://doi.org/10.1080/01419870.2017.1308532>
- Castro Mariño, S. (2009). *El tema migratorio como parte de la agenda de seguridad bilateral entre Cuba y los Estados Unidos de América: A 5 años de la suspensión de las conversaciones migratorias*. Centro de Estudios de Migraciones Internacionales (CEMI).
- Ceriani Cernadas, P. y Feline Freire, L. (2015). Migration Policies and policymaking in Latin America and the Caribbean: Lights and shadows in a region in transition. En L. Feline, D.J. Cantor y J.P. Gauci (Eds.), *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America* (pp. 11-32). Escuela de Estudios Avanzados, Universidad de Londres.
- Cochran, C.E., Mayer, L.C., Carr, T.R., Cayer, N.J., McKenzie, M.J., Peck, L.R. (2012). *American Public Policy: An Introduction*. Wadsworth, Cengage Learning.
- Domínguez López, E. y González Martín, O.R. (Eds.) (2019). *Los años de Obama. Reflexiones sobre Estados Unidos en el siglo XXI*. Editorial UH.
- Dye, T.R. (2017). *Understanding Public Policy*. Pearson Education, Inc.
- Freeman, G.P. (2011). Comparative Analysis of Immigration Politics: A Retrospective. *American Behavioral Scientist*, 55(12), 1541-1560.

- González Gómez, R. (1990). *Teoría de las Relaciones Políticas Internacionales*. Editorial Pueblo y Educación.
- González Maestrey, R.A. (2020). Los intentos de derogación de la Ley de Ajuste Cubano: un análisis desde las políticas públicas. *Política Internacional*, (8), 50-62.
- Haus, C. (2018). *Comparative Politics. Domestic Responses to Global Challenges*. Cengage Learning.
- Hudson, V.M. (2014). *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory*. Rowman & Littlefield.
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia*. GEL.
- LeoGrande, W. y Kornbluh, P. (2016). *Back channel to Cuba. The hidden history of negotiations between Washington and Habana*. University of North Carolina Press.
- Mármora, L. (1997). *Las políticas migratorias internacionales*. Organización Internacional de las Migraciones (OIM) y Alianza Editorial S.A.
- Massey, D.S, Arango, J., Hugo, G., Kouaouchi, A., Pellegrino, A. y Taylor J.E. (2005). *Worlds in motion. Understanding international migration at the end of the millennium*. Clarendon Press.
- McAuliffe, M. y Rush. M. (Diciembre 2017-Enero 2018). Introducción. En Organización Internacional de las Migraciones [OIM] y Eurasyllum Ltd., *Migration Policy Practice*, VII(4).
https://publications.iom.int/system/files/pdf/mpp_special_issue_32.pdf
- Meyers, E. (2004). *International Immigration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis*. Palgrave Macmillan.
- Mintz, A. y DeRouen (Jr.), K. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge University Press.
- Mitchell, C. (Ed.) (1992). *Western Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy*. The Pennsylvania State University Press.
- Morin, J.F. y Paquin, J. (2018). *Foreign Policy Analysis. A toolbox*. Palgrave Macmillan.

- Neack L. (2019). *Studying foreign policy comparatively: cases and analysis*. Rowman & Littlefield.
- Portes, A. y de Wind, J. (Eds.) (2006). *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. Instituto Nacional de Migración (INM) y Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ) y Miguel Ángel Porrúa.
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), 427-460.
- Rytz, H.M. (2013). *Ethnic Interest Groups in US Foreign Policy—Making A Cuban-American Story of Success and Failure*. Palgrave Macmillan.
- Teitelbaum, M.S. y Weiner, M. (1995). *Threatened peoples, threatened borders. World Migration & U.S. policy*. W.W. Norton & Company.
- Thomas, C.S. (Ed.) (2004). *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*. Praeger Publishers.
- Weiner, M. (1985). On International Migration and International Relations. *Population and Development Review*, 3(11), 441-455.
- Weiner, M. (1993). Security, Stability and International Migration. *International Security*, 3(17), 91-126.
- Zincone, G; Pennix, R. y Borkert, M. (Eds.). (2011). *Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*. Amsterdam University Press.
http://www.researchgate.net/publication/254914166_Policymaking_In_The_Field_Of_Migration_And_Integration_In_Europe_An_Introduction
- Zolberg, A.R. (2006). *A Nation by Design. Immigration Policy in the Fashioning of America*. Russell Sage Foundation.

