



Aviso Legal

Artículo de divulgación

Título de la obra: La inmigración: un problema para los Estados Unidos. Particularidades sobre el caso cubano

Autor: Miyar Bolio, María Teresa

Forma sugerida de citar: Miyar, M. T. (1991). La inmigración: un problema para los Estados Unidos. Particularidades sobre el caso cubano. *Cuadernos Americanos*, 1(25), 139-149.

Publicado en la revista: *Cuadernos Americanos*

Datos de la revista:

ISSN: 0185-156X

Nueva Época, Año V, Núm. 25, (enero-febrero de 1991).

Los derechos patrimoniales del artículo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto dónde se indique lo contrario, éste artículo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Sin derivados. 4.0 Internacional (CC BY - NC - ND 4.0 Internacional). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>
Correo electrónico: betan@unam.mx

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.

Bajo los siguientes términos:

- ✓ Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- ✓ No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- ✓ Sin derivados: si remezcla, transforma o crea a partir del material, no podrá distribuir el material modificado.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

LA INMIGRACIÓN: UN PROBLEMA PARA LOS ESTADOS UNIDOS. PARTICULARIDADES SOBRE EL CASO CUBANO

Por *María Teresa MIYAR BOLIO*
CENTRO DE ESTUDIOS DE ALTERNATIVAS
POLÍTICAS, UNIVERSIDAD DE LA HABANA

LA HISTORIA DE LAS INMIGRACIONES es tan antigua como el propio desarrollo de la humanidad. Desde tiempos remotos el hombre se ha trasladado constantemente de un lugar a otro en busca de mejores oportunidades de vida o como consecuencia de catástrofes naturales, guerras y transformaciones sociales, entre otras causas.

Los Estados Unidos no escapan a ese fenómeno y la inmigración masiva forma parte de su historia. Al país se integran múltiples razas y etnias procedentes de todas las regiones del mundo, las que hasta hoy continúan arribando a ese territorio, como es el caso de los latinoamericanos. Existen estimaciones de que más de 23 millones de personas están esperando visas de inmigrantes para entrar a los Estados Unidos y alrededor de 200 000 trataron de ser admitidos como refugiados en 1989.¹

Desde fines del siglo XIX, y especialmente en 1882, año en que se promulgó la primera ley de inmigración general, los gobiernos norteamericanos establecieron diferentes regulaciones inmigratorias. A éstas les siguieron otras en 1917 y 1924. Después de la Segunda Guerra Mundial se estableció, en 1952, la *Immigration and Nationality Act*, que retomaba cuestiones de las leyes anteriores, pero que reflejaba en su esencia los furibundos sentimientos anticomunistas de la época. En ese período se profundizan las diferencias

¹ "Sweeping Changes Abroad Confound, U.S. Policy", *Congressional Quarterly*, February 24, 1990, p. 592.

entre inmigrantes y refugiados. Desde ese momento, la política inmigratoria estadounidense estará muy vinculada a su política exterior, y las categorías migratorias van a ser manejadas y condicionadas a sus objetivos inmediatos. Así, durante 40 años, los Estados Unidos dirigieron una política muy específica a la inmigración procedente de lo que anteriormente se llamaba campo socialista o Europa Oriental, incluida la Unión Soviética, y que difería de la que se aplicaba al denominado Tercer Mundo.

Existen diferencias entre el tratamiento otorgado a las personas que entran a los Estados Unidos por múltiples razones, ya que se considera que no es lo mismo un refugiado que un inmigrante.²

El *status* dado a los inmigrantes soviéticos, cubanos y los procedentes de Europa del Este responde a estos criterios, es decir, se les han concedido más facilidades en su calidad de refugiados mediante el establecimiento de programas dirigidos a lograr una mejor adaptación al país receptor. Como ejemplo, podemos citar que, sólo en 1989, el Congreso aprobó 387 millones de dólares para gastos de esa naturaleza.³ Sobre esa base, a través de los años, los Estados Unidos estuvieron solicitando a las autoridades de la Unión Soviética que permitieran a sus ciudadanos abandonar el país. Sin embargo, en 1988, cuando el gobierno de Moscú autorizó la salida a un numeroso grupo de personas, la administración norteamericana esgrimió argumentos tales como que no todos los soviéticos ostentaban la calificación de refugiados y que la cifra de cerca de 25 000 personas propuestas entre 1988 y diciembre de 1989 era inadecuada.

Hoy los Estados Unidos condicionan en lo fundamental el otor-

² Las categorías generalmente contempladas son:

Inmigrantes: pueden solicitar visas de entrada por cualquier motivo, incluso su deseo de vivir en los Estados Unidos.

Refugiados: aquéllos que pueden probar que son perseguidos por causas religiosas, raciales o políticas.

Asilado Político: categoría incluida a fines de la década de los sesenta. Para ser defendidas de esa forma, las personas deben pasar las mismas pruebas que los refugiados, pero, a diferencia de éstos, deben estar en los Estados Unidos, y no reciben ayuda del gobierno federal.

³ Sin embargo, en contraste con la solicitud del Ejecutivo de 278 millones para estos programas en el año fiscal 1989, el Congreso finalmente aprobó 387 millones. Cerca del 60% de esa suma sería otorgada al estado de Florida y a otros como reembolso por los pagos de los programas de ayuda para niños dependientes (AFDC o Welfare) y Medic aid. Tomado de *El Nuevo Herald*, 10. de Octubre de 1988.

gamiento del status de nación más favorecida a la Unión Soviética, a la aprobación de una ley que liberalice la emigración. Esta medida puede estar provocada, entre otras razones, por las presiones a los congresistas de los *lobbies* interesados en el asunto, principalmente el judío. De esa forma, los Estados Unidos se presentan ante el mundo como los benefactores de la libertad de movimiento y la democracia. Por ende, no tendrían razones para calificar a los soviéticos como refugiados, lo que podría aliviar los costos de esos programas.

En la actualidad, la administración Bush está considerando la creación de una categoría especial de inmigrantes que permitiría la admisión de 30 000 inmigrantes soviéticos por "razones humanitarias de política exterior", para aquellos individuos que no puedan probar que son refugiados.⁴

La dinámica actual de las relaciones internacionales podría conducir, en el futuro, a minimizar la connotación política dada por los Estados Unidos a la categoría de refugiado.⁵ A pesar de esta

⁴ Nadine Cohodas, "New Drive Begun Revise Visa-Allowment System", *Congressional Quarterly*, March 4, 1989, p. 449.

⁵ La tabla muestra que el mayor número de refugiados procede de los países de Europa del Este, la Unión Soviética y Asia. En este caso los vietnamitas deben ocupar los primeros lugares.

REFUGIADOS ADMITIDOS DENTRO DE LOS ESTADOS UNIDOS (año fiscal)

Años	África	Asia	Europa del Este	URSS	América Látina	Medio Oriente Sur de Asia
1979	0	76,521	3,393	24,449	7,000	0
1980	955	163,799	5,025	28,444	6,662	2,231
1981	2,119	131,139	6,704	13,444	2,017	3,829
1982	3,326	73,522	10,780	2,756	602	6,369
1983	2,648	39,408	12,083	1,409	668	5,465
1984	2,747	51,960	10,285	715	160	5,246
1985	1,953	49,970	9,350	640	138	5,994
1986	1,315	45,454	8,713	787	173	5,998
1987	1,994	40,112	8,606	3,694	315	10,107
1988	1,588	35,015	7,818	20,421	2,497	8,415

Fuente: Departamento de Estado

aparente contradicción, el Ejecutivo no va a renunciar a sus intereses de política exterior.

Actualmente, se debaten en el Congreso norteamericano diversas propuestas de legisladores, como Edward Kennedy y Alan Simpson, que tratan de revisar el sistema básico de inmigración que permita la entrada legal de extranjeros.

Es evidente, entonces, que la categoría de inmigrantes pasaría a tener mayor interés, sobre la base de criterios de política interna más selectivos y restrictivos que antes. En este sentido, se está proponiendo en el Congreso el establecimiento de un nuevo status, "inmigrante independiente", al que corresponderían visas basadas en criterios específicos como educación, conocimiento del inglés, y entrenamiento o calificación en algún campo en particular.

En un artículo aparecido en *El Nuevo Herald* recientemente se expresaba lo siguiente:

La admisión de inmigrantes sin capacitación puede imponer costos sustanciales a la economía, porque estos inmigrantes tienen mayores índices de pobreza y más posibilidades de recibir ayuda pública. Las diferencias en este campo son enormes. Sólo el 7 o el 8% de los inmigrantes de Gran Bretaña o Alemania se hallan por debajo del nivel de pobreza; pero el índice de pobreza es del 14% entre los coreanos y del 26% entre los mexicanos. Por otro lado, reciben ayuda pública sólo el 5% de los alemanes, en contraste con el 17% de los cubanos y el 26% de los mexicanos.

Estos problemas sugieren que las propuestas realizadas por los congresistas están a tono con la contradicción existente dentro de los Estados Unidos entre la política doméstica y la política exterior. El temor de los norteamericanos a que el creciente flujo migratorio obstaculice la obtención de empleos es una realidad, y se trata de compatibilizar la carencia de mano de obra en alguna rama de la economía norteamericana con la calificación de los inmigrantes potenciales. Esto también reduciría los costos de los programas sociales.

Se estima que existen entre 1,5 y 3 millones de centroamericanos y mexicanos que viven ilegalmente en el país,⁶ pero no en todos los casos poseen los requerimientos propuestos por los congresistas. Sin embargo, el número de ilegales que entra al país es desconocido

Tomado de: Robert Pear, "Should every emigree really be equal under law?", *New York Times*, 22 de noviembre de 1989.

⁶ "Sweeping Changes...", p. 596.

En 1985, la *Select Commission on Immigration and Refugee Policy* reveló en un reporte oficial del *Immigration Reform and Control Act of 1985* que se especulaba que el número de ilegales en 1978 oscilaba en 3,5 y 6 millones, cifra que en la actualidad debe ser increíblemente superior. Su origen fundamental es México, América Latina y el Caribe.

Este fenómeno crea dificultades internas en los Estados Unidos; de ahí que recientemente la delegación de congresistas de Florida enviara una carta al presidente George Bush cuestionando la ayuda federal para los Estados Unidos con crisis de inmigración. En este sentido expresaron: "Números sin precedentes de nicaragüenses están entrando a Florida sin *status* legal alguno. Debido a esto, Florida no puede recibir asistencia bajo los programas federales existentes".⁷ Por otro lado, manifestaron que sólo el condado de Dade había gastado más de 3,5 millones en cuidados de salud para indigentes nicaragüenses en el año fiscal de 1988 y más de 3,8 millones en 1989.

A partir del panorama general expuesto, se pueden adelantar algunas ideas preliminares, sin proponerse se concluyente.

La política inmigratoria norteamericana está sujeta hasta el momento de manera importante a sus intereses de política exterior. Sus principios se aplican a cada región del mundo de forma diferente, y sus prioridades se analizan en concordancia con los objetivos que demanda la coyuntura existente.

Resulta evidente el grado de politización de la política inmigratoria estadounidense. Esta afirmación se corrobora con las palabras expresadas por el representante demócrata de Massachusetts, Barney Frank. "Una política de refugiados totalmente despolitizada es muy difícil. Cuando la administración dio a Nicaragua o El Salvador un tratamiento diferente, lo que Estados Unidos hacía era politizarlos. Nosotros (el Congreso) tratamos a los cubanos y a los haitianos de manera diferente".⁸

En efecto, es abismal la diferencia entre el trato que se da a un cubano y el que recibe un haitiano. Una política preferencial para los primeros, y la deportación frecuente para los segundos, ha sido lo característico en estos casos.

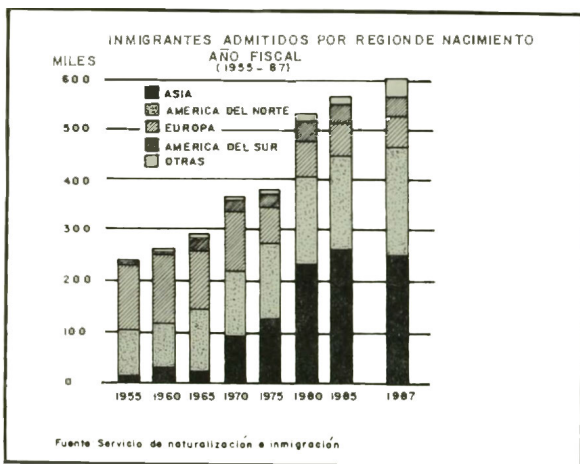
Sin embargo, la opinión pública norteamericana se ha preocupado y ha clamado por la reducción de la inmigración, por una

⁷ Art. cit., p. 596.

⁸ Art. cit., p. 596.

parte, y por otra se cuestiona la efectividad de las leyes inmigratorias y la necesidad de resguardar sus fronteras. Asimismo, se ha planteado que, si se aprobaran todos los proyectos presentados por el Congreso, los niveles de inmigración hacia Estados Unidos se incrementarían instantáneamente en varios millones, y como consecuencia, se añadiría una tremenda carga sobre los servicios sociales y los contribuyentes norteamericanos. De hecho, lograr un equilibrio entre los asuntos domésticos y sus intereses en el exterior no resulta fácil. Si a esto se suma que la tendencia general durante el decenio de los ochenta ha sido reducir el nivel de vida de los países subdesarrollados y, por tanto, aumentar sus niveles de emigración, sobre todo hacia los Estados Unidos, las soluciones a estas realidades difícilmente se resuelvan a corto plazo.⁹ Además, no existe un consenso en torno a esta problemática en las distintas dependencias que se ocupan de estas cuestiones, e incluso del propio Congreso.

La esencia del problema radica en el equilibrio de las necesidades económicas del país y sus tradiciones migratorias.



⁹ Tomado de Nadine Cohodas. "New drive begun to revise Visa-Allowment System", *Congressional Quarterly*, March, 1989, p. 446.

Desde hace dos años se discuten en el Congreso las propuestas de los senadores Kennedy y Simpson, sin resultados visibles. Los hispanos plantean que cualquier cambio en la política migratoria no debe afectar a sus familiares en los Estados Unidos. La comunidad de negocios requiere flexibilidad de movimientos dentro y fuera del país, lo que ampliaría el mercado de trabajo. La *Federation for American Immigration Reform* (FAIR) trata de establecer restricciones sobre todas las formas de inmigración y el *Immigration and Naturalization Service* (INS) está muy ocupado con los ilegales en la frontera con México.

Por todo ello, aún no está claro cuáles serán las tendencias y posiciones que dominarán el debate político interno norteamericano en relación con la inmigración. No obstante, lo que sí es innegable es que las diferencias económicas del mundo de hoy generan aún más emigración, y que los cambios acaecidos internacionalmente han abierto nuevas expectativas de movimiento y migración.

El caso cubano

EXISTEN raíces históricas que explican el flujo migratorio de Cuba hacia los Estados Unidos, que datan del siglo XIX y que aún hoy mantienen su vigencia, a pesar de que las motivaciones migratorias hayan variado en el decurso de los años.

Durante las dos guerras de independencia, emigró un gran número de cubanos, y el ejemplo básico es el establecimiento de los tabaqueros cubanos en las ciudades de Tampa y Cayo Hueso, en el estado sureño de Florida.

La cercanía geográfica y el afianzamiento de las relaciones entre ambos países propiciaron el incremento paulatino del movimiento migratorio, de manera que, antes de 1959, la inmigración cubana fluctuaba entre 10 y 15 000 personas por año. Estimaciones de 1957 indican que, en esa fecha, cerca de 50 mil inmigrantes de origen cubano estaban establecidos en los Estados Unidos.

Con el triunfo de la Revolución en 1959 se abre una nueva etapa en la emigración. Los cambios drásticos que la acompañaron motivaron la primera gran oleada, hasta 1961. De hecho, esto se va a erigir en un componente sustantivo en el desarrollo de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, y forma parte del llamado difereando cubano-norteamericano.

El proceso migratorio que se inicia en 1959 presenta caracterís-

ticas distintas del anterior. Sin embargo, no debe verse aislado del contexto de las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba ni del panorama general de los países subdesarrollados. En lo esencial, la confluencia de motivaciones políticas y económicas ha sido lo predominante en estos treinta años.

No menos importante es la utilización que de la inmigración ha hecho Estados Unidos, como una forma de querer demostrar el fracaso de la Revolución cubana. Desde los primeros años, la propaganda hostil hacia la Isla ha ocupado uno de los primeros lugares en la política norteamericana de estímulo para emigrar, propiciando sobre todo las salidas ilegales del país, al imponer trabas para la migración legal.

A lo largo de estos treinta años ha existido una combinación de factores que influyeron en los deseos de emigrar hacia Estados Unidos. Sin pretender realizar un análisis pormenorizado de las etapas de la emigración cubana, se pueden identificar rasgos generales comunes en cada una de ellas, que se mantienen hasta hoy con matices diferentes, que dependen de fenómenos conyunturales (internos) de Cuba y de la propia política desarrollada por los Estados Unidos hacia la Isla.

Aunque las motivaciones políticas fueron en un inicio las razones fundamentales para emigrar, las económicas han desempeñado un papel no despreciable en este fenómeno. Cuba como país subdesarrollado tampoco escapa a esta realidad. Si bien el gobierno cubano ha resuelto las necesidades básicas de su población, el espejismo de la sociedad de consumo aún atrae a diferentes sectores que no están dispuestos a adaptarse a las condiciones que impone el subdesarrollo, en un país permanentemente bloqueado y hostilizado. La propaganda de los Estados Unidos que presenta a una comunidad cubana "económicamente exitosa" atrajo también a los sectores antes mencionados.

El establecimiento del Programa para Refugiados Cubanos, auspiciado por la administración de John F. Kennedy, desempeñó un papel primordial en relación con la ayuda económica y social, especialmente al financiar estudios universitarios y educación bilingüe. Se ofrecieron asimismo programas de crédito financiero con bajos intereses para la instalación de negocios y establecimientos industriales.

Las cifras asignadas al Centro de Emergencia para Refugiados Cubanos resultan muy ilustrativas: en 1960 se le otorgó cerca de un millón de dólares, y en 1972 se le concedieron 730 millones en

fondos federales. Estudiosos del tema consideran este plan para refugiados como el más ambicioso en la historia de los Estados Unidos.¹⁰

A partir de este momento, comenzó a ponerse de manifiesto el tratamiento preferencial que, por razones políticas, asignó el gobierno norteamericano a los cubanos. Si consideramos su especificidad en relación con el resto de los grupos hispanos, veremos que generó la expectativa de la posibilidad de emigrar, alentada por la política diferenciada de las diversas administraciones estadounidenses.

Otra muestra palpable de esta situación fue la aprobación, en 1965, de lo que se denominó Ley de Ajuste Cubano, la cual brindaba un mayor margen, fuera de la cuota de inmigrantes para el Hemisferio Occidental, como parte de la *Immigration and Nationality Act* aprobada ese mismo año.

Si el censo de 1970 reportó un total de 514 600 cubanos viviendo en los Estados Unidos, ya en 1980 en número ascendía a 803 226 distribuidos en todos los estados de la Unión. Las estimaciones para 1990 son de un millón de personas de origen cubano, de las cuales cerca de 600 000 residen en el sur de Florida.

De este panorama se infiere que el flujo migratorio de Cuba hacia los Estados Unidos no ha cesado durante estas tres décadas y ha contribuido notablemente a que el tema migratorio sea altamente significativo, no sólo para Cuba y los Estados Unidos, sino también, y de manera particular, para los denominados cubanos-norteamericanos.

Otro factor no menos importante derivado de la propia situación migratoria es la reunificación familiar, que impone un sello de permanencia al asunto, y que introduce elementos humanos que se deben abordar. La presencia de hijos, padres, madres y hermanos que han quedado atrás y desean reunirse con sus familias constituye un problema que no está completamente resuelto y que sólo con un clima político propicio entre los dos países y la voluntad de llevarlo adelante podrá solucionarse definitivamente.

El clima de hostilidad que ha prevalecido en estos treinta años ha permeado también el aspecto de la migración en el diferendo cubano-norteamericano. La oleada masiva del Mariel, en la que emigraron 125 000 personas en sólo cinco meses del año 1980, y los contratiempos ocasionados por la irrupción de ésta en el sur de Flo-

¹⁰ Yolanda Prieto, *Women and Work in the United States. A New Jersey Case Study*.

rida propiciaron, entre otras causas, que se firmara un acuerdo migratorio en 1984 y su posterior restablecimiento en 1987.

El temor de los Estados Unidos a la llegada masiva de cubanos había condicionado el *Memo of Understanding*, en 1965, entre la administración de Lyndon B. Johnson y el gobierno cubano, que se extendió hasta 1973. Lo que se denominó el puente marítimo Mariel-Cayo Hueso en 1980 determinó la necesidad de regular el flujo migratorio y favoreció la firma de un acuerdo en este sentido.

Sin embargo, la actual política de inmigración de los Estados Unidos ya no se adecua a las realidades presentes, incluyendo la creciente presión migratoria. La inmigración hacia los Estados Unidos está "fuera de control" y así la perciben todos los niveles de gobierno, el propio pueblo norteamericano y el ámbito internacional.

Este párrafo del *Immigration Reform and Control Act* de 1985 demuestra que las cuestiones inmigratorias, además de ser cuestiones muy politizadas, causan una gran preocupación en las altas esferas del gobierno de los Estados Unidos, que han llegado a considerarlas como un "problema de seguridad nacional".

Si se tiene en cuenta que la ayuda proporcionada a los que llegaron a través del puente marítimo del Mariel ascendió, según las estimaciones, a un billón de dólares incluido el presupuesto para las operaciones del Servicio de Guardacostas, y que, además, la opinión pública estaba alarmada y exigía la reducción de la inmigración debido a la llegada de vietnamitas, mexicanos y haitianos —sobre todo de estos últimos, que llegaron en proporciones menores que los cubanos del Mariel, y a los que se les otorgó un tratamiento muy distinto—, se puede inferir que este asunto está en un punto focal de la opinión pública, superado sólo por el problema del narcotráfico, lo que provoca una oleada de xenofobia, fundamentalmente en la frontera con México, y causa preocupación en los niveles de decisión del gobierno de los Estados Unidos.

A pesar de que Cuba y los Estados Unidos han regulado la política migratoria y que existe un acuerdo en este sentido, éste no es todavía un problema resuelto, por diferentes motivos:

El acuerdo no se puede sustraer totalmente al estado de las relaciones entre los dos países, que se encuentra en uno de sus peores momentos.

¹¹ Thomas D. Boswell and James R. Curtis, *The Cuban American Experience, Culture, Images and Perspectives*. Nueva Jersey, Rowman and Allanheld Publ., 1984, p. 34.

A Cuba se le ha otorgado la misma cuota de inmigrantes que para el Hemisferio Occidental, hasta 20 000 personas anualmente, lo que puede justificar que Estados Unidos cumpla con la letra del acuerdo pero pueda maniobrar con el espíritu del mismo a partir de las interpretaciones norteamericanas de que Cuba es un país en crisis.

La existencia de una numerosa población de origen cubano establecido en los Estados Unidos impone un carácter permanente al asunto migratorio y sólo un clima favorable de entendimiento entre los dos países podría facilitar un tratamiento menos ideológico y político a la inmigración y a la reunificación familiar por parte de ambos gobiernos.

Finalmente, dentro de la agenda política hemisférica de los Estados Unidos en este continente, la inmigración va a ocupar un lugar no despreciable al cual se está prestando atención.

Los inmigrantes de origen latinoamericano, incluyendo a los cubanos, constituyen todavía grupos en ascenso cuyo crecimiento vertiginoso ha dependido en esencia de la migración. No existen razones para que este crecimiento disminuya y sí para que los mismos factores que la alentaron en el pasado se mantengan vigentes en el futuro. Es decir, las altas tasas de natalidad de los latinos, la creciente migración legal e ilegal y los problemas económicos que enfrentan sus países de origen contribuirán a que las tendencias migratorias de estos grupos continúen en ascenso.