

# LOS BALSEROS Y LA POLITICA ESTADOUNIDENSE BAJO UNA PERSPECTIVA COMPARADA

## Europa, Estados Unidos y la migración ilegal

Michael Morris\*

La migración legal, así como la ilegal, es un tema candente en casi todo el mundo desarrollado aunque las formas en que se expresa varían bastante entre Europa y Estados Unidos. El derecho internacional establece que una persona que huye de un país por un temor justificado de persecución política debe ser considerada como refugiado con derecho de asilo. Al contrario, si una persona huye de un país por razones económicas no tiene derecho de asilo y puede ser devuelto forzosamente a su país de origen como un inmigrante ilegal.

Vale decir que, en la práctica, suele ser bien difícil hacer una distinción entre los motivos económicos y políticos de un inmigrante que huye de su país de origen. Además, el país receptor puede tener razones de política doméstica e internacional para aceptar o no determinadas solicitudes de asilo. Por ejemplo, las decisiones norteamericanas han estado muy influenciadas por el contexto internacional (v.g., Guerra Fría o post-Guerra Fría) y por el país de origen como en el caso del Caribe; es decir, si el inmigrante es de Cuba o Haití. Es evidente que los países europeos no han estado exentos de tales consideraciones políticas.

Durante la Guerra Fría, las tensas relaciones Este-Oeste frecuentemente determinaban grandes líneas en la política migratoria de los Estados Unidos. En esa época, Estados Unidos privilegiaba a los que escapaban de países comunistas, inclusive Cuba, bastando que, ipso facto, el inmigrante fuera considerado refugiado político con ciertos derechos y privilegios. Los refugiados que escaparon de la Cortina de Hierro representaron con una victoria para Occidente y una derrota para el totalitarismo y, en esa medida, los refugiados constituían un instrumento útil de propaganda de la Guerra Fría. En otros casos, los que escapaban de ciertos países muy pobres, como Haití, ipso facto, eran considerados como inmigrantes ilegales debido a su presunta huida por razones económicas.

---

\* Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Clemson, Carolina del Sur, Estados Unidos. Actualmente es Profesor Visitante en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Católica de Chile patrocinado por la Comisión Fulbright de Estados Unidos.

Muchas veces esas distinciones norteamericanas durante la Guerra Fría no correspondían a la realidad. Es decir, estaban los que huían de países del Caribe -y de otras partes del Tercer Mundo- por discriminación política y que eran considerados como inmigrantes ilegales por su presunta huída por razones económicas. Por otro lado, estaban los que escapaban de países comunistas, inclusive Cuba, por razones económicas y que al llegar a Estados Unidos eran aceptados como refugiados políticos. Durante mucho tiempo existió la anomalía de que casi todo haitiano que escapaba a Estados Unidos era excluido, y que cada Cubano que llegara a suelo estadounidense era aceptado.

Los cambios globales, inclusive la migración ilegal, afectan a Europa y a Estados Unidos, aunque cada caso tiene aspectos distintivos. En el nuevo contexto, la migración ilegal plantea la cuestión de cuál es la definición de seguridad.

Durante la Guerra Fría los refugiados que provenían de países comunistas eran considerados como un instrumento en el arsenal político de Occidente, sin ser incluidos en la agenda de seguridad al no representar una amenaza. Por otro, la migración ilegal constituye una parte importante de la agenda de seguridad del período post-Guerra Fría. El problema Norte-Sur existía de un modo subordinado y descuidado durante la Guerra Fría, pero ahora tiene mayor importancia y exige soluciones imaginativas.

En Estados Unidos, la imagen de una llamada «frontera permeable» al sur, enturbia las relaciones con América Latina y complica una resolución equilibrada del problema de migración ilegal. La respuesta 187 de California fué aprobada en las elecciones estadounidenses de noviembre de 1994, y negará una serie de servicios sociales a inmigrantes ilegales. La solución propuesta por ese estado norteamericano no es adecuada, pero el gobierno federal parece incapaz de resolver el problema y de llegar a un consenso con México al respecto.

Sin la amenaza compartida del comunismo, Europa y Estados Unidos han sido cada vez más inclinados a destacar nuevas amenazas tales como el narcotráfico, el deterioro del clima y la polución, el terrorismo y la migración ilegal. La mayor parte de estas cuestiones de la agenda de seguridad del período de post-Guerra Fría tiene un carácter transnacional que afectan a Estados Unidos y a Europa. Por lo tanto, la colaboración atlántica de seguridad sigue siendo de importancia en el contexto de la post-Guerra Fría. Para fortalecer tal colaboración, importa identificar amenazas e intereses comunes así como situaciones distintivas y políticas inapropiadas.

## **LOS BALSEROS DEL CARIBE**

Hay problemas de idiosincracia en el caso de los balseros del Caribe así como precedentes negativos para la nueva agenda de seguridad. Como en otras partes, también hay un legado negativo de la Guerra Fría. El autor de este ensayo ha examinado con más detalle esta problemática -y otras cuestiones sobre la seguridad marítima en el Caribe- en un libro reciente, «Caribbean Maritime Security (St. Martin's Press, Nueva York y Macmillan, Londres, 1994).

Se han dado tres casos de oleadas sucesivas de balseros desde las islas caribeñas (Cuba, la República Dominicana y Haití). En cada uno el destino preferido ha sido Estados

Unidos (vía Puerto Rico, en el caso de la República Dominicana). Varios gobiernos estadounidenses han adoptado medidas de crisis: frenar o estimular, según el caso, a las oleadas de balseros pero sin intentar ir a sus causas básicas ni a los desafíos de largo plazo que implica esta política norteamericana. Las causas fundamentales de esas repetidas oleadas de balseros se hallan en gobiernos represivos y en la adversidad económica, cuya importancia varía según el caso.

Durante casi toda la década actual, disidentes cubanos se han visto compelidos a escapar de la Isla en rústicas balsas debido al control totalitario y a las estrictas medidas de austeridad del gobierno cubano. La oleada más reciente de balseros cubanos renovó el miedo de Washington y del estado de Florida en cuanto Castro podría estimular otro éxodo masivo a los Estados Unidos como ya ocurrió en la crisis de Mariel en 1980.

Aunque más de 30,000 cubanos huyeron en balsa de la Isla durante la llamada «crisis de los balseros» en agosto y septiembre de 1994, no llegaron al nivel de Mariel cuando cubano-americanos trasladaron a eso de 125,000 de sus compatriotas desde la isla al estado de Florida. Sin embargo, en los dos episodios, Castro pudo manipular una salida no regulada de la isla en su propia ventaja.

Luego del incremento de las salidas de balseros, a mediados de agosto de 1994 el gobierno cubano dejó de patrullar la costa para animar aún más la salida de los balseros. El propósito de tal cambio de política sería el intento de presionar al gobierno de Clinton para que aumente sus permisos de migración legal y así terminar con el embargo de la isla. Cambió la política norteamericana pero en otro sentido. En efecto, la oleada más reciente de balseros cubanos provocó un cambio en la política norteamericana de largo plazo, que permitía a todo balsero cubano que pisara suelo norteamericano permanecer en el país. Aunque algunos miles de balseros de esta última oleada pudieron alcanzar Florida antes del cambio de política, el resto fué detenido por los guardacostas norteamericanos en alta mar y posteriormente internados en la base norteamericana de Guantánamo, Cuba, y más tarde también en Panamá. La crisis terminó cuando Cuba y Estados Unidos firmaron un acuerdo de migración a comienzos de septiembre de 1994. En él Estados Unidos se comprometió a admitir en el país, al menos, a 20,000 cubanos por la vía legal de solicitudes de visado. Por su parte, Cuba reinició el patrullaje de vigilancia para disuadir las salidas masivas de balseros.

En consecuencia, Castro no logró terminar con el embargo norteamericano mediante la manipulación de oleadas de balseros; pero, sin duda, demostró las debilidades de la política norteamericana antes, durante y después de la crisis. El embargo norteamericano no pudo alterar la revolución cubana, ni detener las oleadas sucesivas de balseros y, de hecho, parece que las estimuló al garantizar la entrada a los que llegaban por mar. Para lograr el acuerdo migratorio, Estados Unidos tuvo que amenazar a Cuba de que endurecería el embargo aún más. Cuando la política norteamericana, en fin, comenzó a tratar a los balseros cubanos y haitianos de la misma manera, internándolos a todos, no se la percibió como una solución adecuada ni por norteamericanos, ni por cubano-americanos ni por latinoamericanos. Al terminar la Guerra Fría global, la anomalía se hizo más evidente que nunca cuando continuó la Guerra Fría en el Caribe entre Estados Unidos y Cuba. Sin una tentativa por resolver las múltiples disputas entre ambos países, el acuerdo reciente de migración parece muy frágil y el problema de los balseros probablemente reaparecerá.

Cuando ocurrió un aumento de balseros haitianos en 1980, el ejecutivo estadounidense respondió con un acuerdo bilateral de interdicción con Haití. Tal acuerdo permitió que los Guardacostas estadounidenses detuvieran a los balseros haitianos en alta mar, devolviéndoles a la isla si mediante una investigación sumaría a evitarían indagaciones y apelaciones costosas y prolongadas en Estados Unidos y que podrían, eventualmente, redundar en solicitudes de refugiados con mayores probabilidades de éxito. La recompensa a la isla fue la promesa estadounidense de más ayuda económica.

No obstante, ocurrió otro éxodo masivo de balseros haitianos después del golpe militar de septiembre de 1991 que derrocó al gobierno democrático de Aristide. Se continuaba el patrón del arreglo de 1981 -investigaciones sumarias a bordo sobre solicitudes de refugio de balseros- que condujo a que los escampavías de la Guardacosta estadounidense se colmaran de balseros que, al fin de cuentas, les impedían desempeñar la función de detención de balseros. Se los llevaba inmediatamente después de la interdicción a la base estadounidense de Guantánamo, Cuba, la que a su vez se colmaba. A fines de mayo de 1992, se anunció una política estadounidense más dura: se devolvería a los balseros directamente a Haití desde donde podrían solicitar refugio en la embajada americana. Las condiciones para realizar tales solicitudes en la isla de la que recién habían escapado eran obviamente precarias.

El éxodo más reciente de los balseros haitianos en 1994 se dió como resultado del deterioro de la economía y por el aumento de represión interna del gobierno militar. Después de muchas amenazas, los Estados Unidos intervinieron militarmente pero sin violencia en la isla en septiembre de 1994. La intención era restaurar la democracia aunque se indicó que también fue necesaria para terminar con la oleada de balseros. En colaboración con el gobierno democrático de Aristide, se están reestructurando las Fuerzas Armadas y la Policía aunque está por verse si esto bastará para resolver el problema recurrente de los balseros.

A su vez, balseros de la República Dominicana intentan cruzar clandestinamente el Paso de Mona en dirección al este en pequeños barcos («yolas») para llegar a Puerto Rico. Entre Estados Unidos y la República Dominicana no hay un tratado de interdicción como el tratado estadounidense-haitiano de 1981. Por lo tanto, la armada dominicana es responsable de las detenciones en su mar territorial de 12 millas. Los Guardacostas norteamericanos no pueden detener a la yolas sospechosas de llevar migrantes ilegales -ni en aguas dominicanas ni en alta mar- sin el permiso explícito de la República Dominicana. También se diferencia el caso dominicano de los otros dos, por poseer una democracia de la cual los balseros han huído por razones primordialmente económicas y que la debilidad del gobierno no ha podido resolver.

## CONCLUSIONES

La nueva agenda de seguridad presenta también desafíos como migración ilegal, inclusive el caso de los balseros del Caribe, que puede ser tan difícil de resolver como la antigua agenda de la Guerra Fría. La Cumbre de Miami de diciembre de 1994 propone fortalecer las relaciones comerciales entre América Latina y Estados Unidos, pero parece que no va a enfocar cuestiones de la nueva agenda de seguridad tal como la migración ilegal. Como primer paso, hace falta enfocar la nueva agenda de seguridad y tratar de buscar soluciones mutuamente aceptables.