

2. CUBA

SALIDA, VOZ Y HOSTILIDAD EN CUBA

Josep M. Colomer *

Los gobernantes latinoamericanos han animado desde hace tiempo a sus potenciales críticos y enemigos a desaparecer de escena a través del exilio voluntario.

Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty* (1970), p. 60.

Bajo el régimen revolucionario de Fidel Castro, ha habido un continuo flujo humano desde Cuba hacia los Estados Unidos, al tiempo que la oposición anticastrista en la isla ha sido relativamente débil. En este artículo se discuten las categorías de 'salida', 'voz' y 'lealtad' de Albert Hirschman y se aplican al análisis de los procesos mencionados en Cuba. Un análisis con teoría de juegos de la interacción entre los EE.UU. y Cuba muestra como las estrategias gubernamentales pueden crear incentivos para distintos tipos de acción. El análisis puede explicar la emergencia de una cooperación creciente en política migratoria entre los dos gobiernos a pesar del gran antagonismo entre ellos.

Las categorías de Hirschman para los diferentes tipos de acción han mostrado su validez no sólo para analizar relaciones entre individuos y empresas u organizaciones ineficientes, como las asociaciones voluntarias, los sindicatos y los partidos políticos, sino también para comprender las relaciones políticas entre ciudadanos y gobiernos. Un gobierno al que los ciudadanos pueden prestar 'lealtad' puede ser analizado como una asociación voluntaria si los ciudadanos tienen no sólo la posibilidad de protestar ('voz') sino también la alternativa de la emigración ('salida'). El análisis de Hirschman de la interrelación entre movimientos migratorios y protestas en la antigua

Alemania oriental muestra que sus categorías son particularmente útiles para estudiar conflictos políticos en regímenes autoritarios que compiten con un vecino al que los ciudadanos pueden emigrar. Éste es también, obviamente, el caso de Cuba en relación con los Estados Unidos. (Véase Hirschman, 1970; 1981; 1986, cap. 4; y 1993, reproducido en 1995, cap. 1).

El plan del artículo es el siguiente. En la sección 1 se discute el esquema de Hirschman de relaciones entre 'salida', 'voz' y 'lealtad' y se propone añadir una cuarta categoría, 'hostilidad'. Se considera en particular cómo los individuos pueden ser motivados a elegir diferentes acciones como resultado de las interacciones entre los gobernantes de dos países en competencia. En la sección 2 se analiza la interacción entre los gobiernos de Estados Unidos y de Cuba para mostrar cómo ha incentivado diferentes tipos de acción de los cubanos insatisfechos con el régimen castrista. Se presenta un modelo de teoría de juegos de la interacción entre los dos gobiernos y sus resultados, el cual es comparado con la típica interacción entre los EE.UU. y otros gobiernos latinoamericanos y con el típico conflicto de guerra fría entre los dos ex-regímenes alemanes. En la sección 3 se describen sucesivas oleadas de 'salida' o emigración desde la Cuba de Castro a Estados Unidos en el período 1959-1996 en el contexto de la interacción estratégica entre los dos gobiernos. La sección 4 subraya el creciente nivel de cooperación entre los EE.UU. y Cuba a lo largo del tiempo para impedir la 'salida'.

* Georgetown University.

1. EL ESQUEMA DE HIRSCHMAN AMPLIADO

Propongo para empezar una discusión conceptual de los diferentes tipos de acción y sus relaciones. Cabe distinguir dos dimensiones; a) los motivos de los actores: la satisfacción o la insatisfacción relativas con la situación o el régimen político existentes, a la luz de una alternativa verosímil; b) el objeto al que se dirige la acción: la situación existente o la alternativa. En el caso de Cuba, la situación existente es un régimen autoritario y una economía socialista, mientras que una alternativa verosímil, de acuerdo con la información disponible para los ciudadanos cubanos, es un régimen democrático con una economía capitalista, como el representado por Estados Unidos.

De acuerdo con este esquema, la insatisfacción relativa con la situación existente puede inducir dos acciones: 'voz', que es una acción contra la situación existente, y 'salida', que es una acción a favor de la alternativa. De un modo análogo, la satisfacción relativa o al menos la aquiescencia con la situación existente puede ser asociada a dos acciones: 'lealtad', que es una acción a favor de la situación existente, de acuerdo con el esquema original de Hirschman, y 'hostilidad', un término que introduzco para definir una acción contra la alternativa (manifestada en actitudes antiimperialistas y antiamericanas). En otras palabras, hay dos acciones posibles con respecto a la situación existente (el régimen cubano en nuestro análisis): voz (en contra) y lealtad (a favor) y dos acciones posibles con respecto a la alternativa (los Estados Unidos: salida (a favor) y hostilidad (en contra)). Véase la Figura 1 para un esquema gráfico.

Estas definiciones pueden ayudar a clarificar ciertas relaciones de rivalidad, complementariedad, sustitución y exclusión entre las diferentes acciones políticas. De acuerdo con la discusión de Hirschman, 'voz' y 'salida' pueden ser acciones rivales o complementarias de los individuos insatisfechos con la situación existente. Ambas acciones expresan un motivo parecido de insatisfacción con el estado presente de cosas, pero se dirigen a dos objetivos opuestos; contra la situación existente (voz) o a favor de la alternativa (salida). Dado que tienen motivos básicos parecidos, cabe presumir que la elección individual entre las dos acciones dependerá de sus beneficios y costes relativos. En principio, como acción individual que produce un bien privado (la oportunidad de alcanzar una mejor vida en otro país), la 'salida' puede ser menos costosa que la 'voz'. Como acción colectiva sometida al problema del gorrón (free-rider), los beneficios esperados de participar en la 'voz' dependen del optimismo del individuo con respecto a su eficacia o la probabilidad de que el régimen existente reaccione a las protestas con cambios positivos en el desempeño del estado. Los costes de participar en una acción de protesta son particularmente altos cuando implican un riesgo de represión, como en el caso de Cuba. Sin embargo, los beneficios esperados de la 'salida' también dependen de la información disponible y de la valoración subjetiva de las recompensas esperadas en el nuevo país, el coste de irse y los costes de adaptación a la sociedad norteamericana.

Como sabe cualquier gobernante autoritario, incluido Fidel Castro, la 'salida' puede crecer a costa de las contribuciones a la 'voz' colectiva, a medida que los potenciales críticos se van al exilio. Pero la 'salida' puede dejar de ser una alternativa disponible o hacerse extremadamente costosa para el individuo como consecuencia de una decisión restrictiva en política migratoria, como el cierre de fronteras del gobierno cubano para impedir la emigración de los ciudadanos más cualificados o la introducción de nuevas barreras a los inmigrantes en Estados Unidos. Un alto coste de la 'salida' para el individuo puede crear incentivos para tomar en consideración la 'voz', así como la participación en una protesta política puede disuadir a la gente de emigrar.

La elección entre acciones rivales como 'salida' y 'voz' puede, pues, ser influida por la percepción de la gente de sus beneficios y costes relativos. Unos gobernantes hábiles, tanto del régimen en cuestión como de la alternativa, pueden tratar de inducir diferentes acciones mediante la manipulación de sus ventajas respectivas, es decir, a través de decisiones estratégicas e interactivas en las políticas de información, represión y migración.

A pesar de esta habitual rivalidad, 'salida' y 'voz' pueden convertirse en fuerzas complementarias cuando la gente se vuelve extremadamente pesimista acerca del desempeño futuro del régimen en comparación con la alternativa, tal como Hirschman observó para Alemania oriental a finales de los años ochenta y tal como se discutirá aquí con respecto a Cuba. A cierto punto de deterioro, los movimientos de emigración de algunos ciudadanos transmiten información a otros ciudadanos sobre la amplia difusión de la insatisfacción con el régimen. Esto puede mejorar las expectativas sobre la eficacia de su acción, debilitar la resistencia del régimen a las quejas e inducir a otra gente a protestar.

Entre los individuos satisfechos con la situación existente, la 'lealtad' y la 'hostilidad' también pueden ser acciones rivales o complementarias. En principio, la 'lealtad' es menos costosa que la 'hostilidad' porque es una acción silenciosa e individual que produce un bien privado, mientras que la hostilidad requiere la participación en algún tipo de acción colectiva. Cuando el individuo tiene expectativas extremadamente optimistas sobre el desempeño del estado existente, la 'lealtad' puede ser complementaria de la 'hostilidad' a la alternativa. Sin embargo, la 'lealtad' puede dejar de ser una alternativa como consecuencia, por ejemplo, de la muerte del dictador (la cual puede producir una frustración comparable a la que experimenta el consumidor cuando su marca preferida desaparece del mercado por cierre del negocio). La 'hostilidad' a la alternativa puede servir entonces para expresar una satisfacción relativa con el antiguo régimen y para acusar a la alternativa de su desaparición.

Vemos, pues, que las relaciones de rivalidad o complementariedad dependen del grado de satisfacción o insatisfacción de los individuos con la situación existente. En condiciones de insatisfacción, la elección entre 'salida' o 'voz' dependerá de sus beneficios y costes relativos. Un individuo tenderá a elegir la acción cuya recompensa espe-

rada contrarreste mejor su insatisfacción con la situación existente. Si las dos acciones son demasiado costosas, incluso un individuo (moderadamente) insatisfecho puede preferir mantener una indiferencia pasiva o una 'lealtad' aparente al régimen existente. Pero las dos acciones pueden resultar atractivas si la insatisfacción con el estado de cosas existente aumenta como consecuencia de un empeoramiento del desempeño del régimen. Esto sucedió, al parecer, en los regímenes comunistas de Europa oriental a mediados de los años ochenta, tras un largo período de estancamiento y la acumulación de presiones externas de los regímenes capitalistas y democráticos occidentales. En esta situación la 'salida' y la 'voz' pueden aumentar en paralelo, alimentándose mutuamente, como sucedió en Alemania oriental en 1989 y también en Cuba a mediados de los años noventa cuando la retirada de los subsidios soviéticos arruinó la economía cubana. Reacciones parecidas pueden encontrarse entre 'lealtad' y 'hostilidad'; a niveles moderados de satisfacción relativa con el régimen existente, son acciones rivales, pero pueden convertirse en acciones complementarias para gente muy satisfecha (los patriotas extremadamente orgullosos de su país tienden a ser agresivamente hostiles a los extranjeros).

La rivalidad o complementariedad de los pares de acciones analizadas, salida/voz y lealtad/hostilidad se basa en preferencias coincidentes formadas exógenamente; en otras palabras, en una satisfacción o insatisfacción con el régimen existente previamente definida. Si consideramos la formación endógena de preferencias y no sólo prestamos atención a acciones que resultan de preferencias fijas previamente dadas, cabe identificar relaciones de sustitución entre otros pares de acciones.

'Voz' y 'hostilidad' pueden ser acciones sustitutivas, dado que expresan diferentes motivos (insatisfacción y satisfacción, respectivamente), pero se dirigen al mismo objetivo, la situación existente (en nuestro caso, el régimen cubano). Pasar de una acción a otra puede ser resultado de la participación en la acción misma, la cual puede inducir un cambio de preferencias. De acuerdo con la sugerencia antes presentada, las dificultades asociadas a la 'voz' pueden disuadir a los ciudadanos insatisfechos de correr el riesgo de protestar y empujarles a adaptarse a la situación existente. En muchos regímenes autoritarios, los altos costes infligidos por la represión llevan a muchos ciudadanos oprimidos a encontrar la protesta excesivamente arriesgada y, en cambio, la 'lealtad', comparativamente aceptable. Este proceso de adaptación puede evocar ciertos mecanismos psicológicos desarrollados por la víctima de un secuestro en el llamado 'síndrome de Estocolmo'. Pero también puede ser considerado como un resultado de cálculos individuales razonables acerca de los beneficios y costes relativos de las acciones disponibles. Obsérvese que en este contexto 'lealtad' significa aquiescencia pasiva o indiferencia, una aceptación resignada del estado de cosas existente. La sustitución inversa también puede darse, aunque parece menos corriente. Algunos leales frustrados que tienen la sensación de haber sido engañados por expectativas y promesas incumplidas del régimen existente pueden optar por la 'voz' y convertirse en disidentes.

La 'salida' y la 'hostilidad' también pueden convertirse en acciones sustitutivas. Están relacionadas con diferentes motivos (insatisfacción y satisfacción, respectivamente), pero se dirigen al mismo objetivo, la situación alternativa (en nuestro caso, los Estados Unidos). Cuando los emigrantes potenciales chocan con una política migratoria restrictiva de los EE.UU, su frustración y su resentimiento pueden convertir la 'salida' en 'hostilidad' al estado alternativo. Esta reacción contra la alternativa que se hace inalcanzable de repente puede ejemplificarse con la fábula de las uvas verdes (aunque seguramente será menos agresiva que cuando se deriva de una preferencia 'autónoma' por la 'hostilidad'). La sustitución inversa parece menos frecuente, pero en algunos casos la dificultad de expresar 'hostilidad' puede llevar a adaptarse a la alternativa, como cuando algunos anticapitalistas son inesperadamente bien recibidos por el objetivo de su ataque y encuentran conveniente renunciar a su actitud agresiva anterior (una 'salida' que los críticos fieles pueden considerar como una traición).

En todos los casos la sustitución de acciones, bien entre 'voz' y 'lealtad' al régimen existente, bien entre 'salida' y 'hostilidad' a la alternativa, puede implicar un cambio de preferencias. La decepción con el estado que inicialmente se consideraba el mejor puede llevar a una adaptación al estado que se consideraba el peor. Decepción y adaptación pueden ser resultado de nueva información con respecto a la alternativa y de nuevas valoraciones subjetivas de las consecuencias de las acciones que se derivan de la participación en la acción misma. De acuerdo con las sugerencias anteriormente presentadas, la sustitución de acciones arriesgadas relacionadas con la insatisfacción por acciones que implican cierta aquiescencia o al menos aceptación resignada del estado de cosas existente (abandonar la 'voz' por la 'lealtad' resignada, renunciar a la 'salida' por la 'hostilidad' resentida) parece más probable que la sustitución inversa. Esta variedad de incentivos puede ayudar a explicar la larga supervivencia de regímenes autoritarios e ineficientes como el castrista. Sobreviven no sobre la base de su (mal) desempeño, sino por el coste de las acciones que expresan insatisfacción con ellos. Obsérvese de nuevo que para ciertas personas la elección de la acción no se explica por preferencias exógenas con respecto a las alternativas. Son su experiencia de acción y sus beneficios y costes los que conforman endógenamente sus preferencias adaptativas.

Por último, ciertos pares de acciones corresponden a motivos opuestos (satisfacción e insatisfacción) y se dirigen a objetivos opuestos. 'Voz' y 'hostilidad' son acciones colectivas contrarias y mutuamente exclusivas: la 'voz' es una forma de 'hostilidad' al régimen existente; la 'hostilidad' es una 'voz' contra la alternativa. Los miembros de la oposición sonora al régimen cubano desarrollan acciones contrarias a las de los cubanos que vocean su oposición hostil a los Estados Unidos. En este contexto de conflicto frontal, parece muy difícil que un individuo pueda cambiar de bando. Análogamente, 'salida' y 'lealtad' son acciones individuales contrarias, dado que la 'salida' o emigración a los Estados Unidos implica deslealtad a Cuba y una nueva 'lealtad' al régimen alternativo. Los nihilistas y los espías

pueden compatibilizar estos pares de acciones, pero en general sólo durante algún tiempo.

La discusión anterior está resumida en la Figura 1.

FIGURA 1. CUATRO TIPOS DE ACCIÓN POLÍTICA

	OBJETIVO DE LA ACCION	
	Estado existente (Cuba)	Estado alternativo (EE.UU.)
Insatisfacción VOZ	rival/	SALIDA complementaria
MOTIVO DEL ACTOR	sustituta	exclusivas
Satisfacción LEALTAD	rival/	HOSTILIDAD complementaria

2. EL CONFLICTO EE.UU.-CUBA

Hemos visto que diferentes tipos de acción pueden ser inducidos por diferentes políticas públicas ejecutadas por los gobernantes del régimen existente y de la alternativa. Las políticas de Estados Unidos y de Cuba que inducen 'voz' pueden ser analizadas del siguiente modo.

Preferencias de EE.UU.

Las preferencias del gobierno de EE.UU. con respecto a las relaciones políticas entre los ciudadanos de Cuba y el régimen de Fidel Castro fueron definidas a principios de los años sesenta, especialmente por motivos de política exterior. Tras un breve período de no-intervención en la política cubana y a iniciativa del Presidente (a cuyas decisiones nos referiremos provisionalmente como de Estados Unidos), EE.UU. adoptó una serie de medias dirigidas a derrocar a Castro y a prevenir la extensión o el contagio revolucionario a América Latina. Más concretamente, la política de EE.UU. con respecto a Cuba consistió en promover a la vez 'voz' contra el régimen cubano y '*salida*' de la isla.

Los motivos de EE.UU. estaban fuertemente determinados por su guerra fría con la URSS, especialmente después de que Castro declaró que su régimen era socialista y se giró hacia la protección de los soviéticos en 1961. Sin embargo, EE.UU. ha mantenido su política intervencionista con respecto a Cuba después del fracaso del régimen cubano en extender la revolución a otros países, el fin de la guerra fría y la disolución de la URSS. Como se discutirá más adelante, la política de EE.UU. con respecto a Cuba difiere de la típica política de guerra fría, la cual puede ser representada por la política de Alemania occidental (apoyada por los EE.UU.) con respecto a Alemania oriental (el conflicto analizado por Albert Hirschman, anteriormente señalado). De hecho la política de EE.UU.

con respecto a Cuba no sólo está relacionada con la guerra fría sino que también refleja la tradicional política exterior intervencionista de EE.UU. en el Caribe, la cual fue establecida mucho antes de la orientación socialista del gobierno de Castro. La política de EE.UU. puede ser explicada por la proximidad de Cuba (a sólo 90 millas de la costa norteamericana) y la correspondiente tendencia histórica de Estados Unidos a dominar la isla, la cual fue virtualmente un protectorado norteamericano desde el fin del dominio colonial español en 1898. (Para la política de EE.UU. con respecto a Cuba, véanse Bender, 1981; Brenner, 1988; Mitchell, 1992; Arboleya, 1996). La política de EE.UU. con respecto a Cuba desde los primeros años sesenta puede ser definida con tres elementos principales: el embargo comercial, la inmigración abierta, y la información beligerante. Las medidas de embargo se iniciaron en marzo de 1960 mediante la supresión del refinamiento de las cuotas de petróleo cubano por compañías estadounidenses (a lo que el régimen cubano respondió con la expropiación de todas las propiedades norteamericanas en la isla). En 1962, EE.UU. declaró la prohibición total de exportar a Cuba (excepto alimentos, medicinas y equipamiento con fines humanitarios), que más tarde se extendió a todo el comercio, directo o indirecto entre Cuba y los demás países de América latina. Medidas aún más fuertes se aprobaron posteriormente a iniciativa del Congreso: la Ley Torricelli en 1992 y la Ley Helms-Burton en 1996, las cuales incluyen represalias contra las compañías extranjeras que usen propiedades norteamericanas confiscadas en la isla. Cabía esperar que estas medidas inducirían 'voz' contra el régimen de Castro. En palabras de un periodista norteamericano, se esperaba que los cubanos hambrientos (*hungry*) acabarían enfadándose (*angry*). El segundo elemento, la política de inmigración abierta a EE.UU., empezó formalmente con el Programa de Refugiados de Cuba en febrero de 1961, el cual fue ampliado con la Ley de Migración y Apoyo a los Refugiados de un año después y con la Ley de Ajuste del Estatuto Cubano en 1966. Estas medidas siguieron la pauta de otras decisiones anteriores de guerra fría, como la Ley Walter-McCarran aprobada en 1952 en beneficio de los emigrados de los regímenes comunistas de Europa central y oriental. Desde los años sesenta la política migratoria de EE.UU. hacia los cubanos ha dado una generosa bienvenida a los emigrados como 'refugiados políticos', incluidos los emigrantes ilegales, y ha promovido su inclusión profesional y social en la sociedad norteamericana mediante medidas de discriminación positiva. Esta política de EE.UU. abiertamente a favor de la 'salida' de Cuba ha contrastado visiblemente con la política migratoria de EE.UU. con respecto a México y otros países de América central y el Caribe, a cuyos emigrantes EE.UU. ha solido cerrar las fronteras. En palabras de Christopher Mitchell, "En su mayor parte, y especialmente en los años sesenta y setenta, los emigrantes procedentes de gobiernos 'enemigos' (especialmente Cuba y desde 1979) Nicaragua) tendieron a ser bienvenidos por la política de EE.UU.. En cambio, las agencias gubernamentales de EE.UU. intentaron con frecuencia disaudir o deportar

a emigrantes que manifestaban motivaciones políticas procedentes de naciones con regímenes amigos de los EE.UU.” (Mitchell, 1992: 23-24).

Presumiblemente, se esperaban dos efectos de esta política a favor de la ‘salida’. Primero, drenaría capital humano desde Cuba para sabotear el experimento revolucionario y su ejemplo potencial para otros países latinoamericanos. Segundo, organizaría la ‘voz’ entre los exiliados cubanos, un intento que fracasó espectacularmente en la invasión de Bahía Cochinos en abril de 1961, pero que se transformó desde entonces en diversas formas de cooperación del gobierno de EEUU con los grupos anticastristas en Miami.

Es interesante señalar que esta política migratoria inicialmente inspirada por la política exterior norteamericana creó posteriormente algunos problemas internos en Estados Unidos. La política de fronteras abiertas para los refugiados cubanos ha sido fuertemente apoyada por los electores y grupos de presión de los cubano-americanos. Sin embargo, ha creado un precedente para grandes migraciones desde otros países del área, lo cual ha alarmado a los residentes de ciertos estados con respecto a la inmigración ilegal y ha contribuido a una opinión pública crecientemente hostil con respecto a la inmigración a EE.UU..

En parte como consecuencia de estas presiones, y como se verá más adelante, las políticas de EE.UU. han acabado favoreciendo la ‘voz’ más que la ‘salida’. Esto contrasta con la política de apertura mantenida por Alemania occidental frente a las barreras a la emigración levantadas por el régimen comunista oriental. El gobierno de EE.UU. se ha alejado de los deseos de los líderes del exilio anticastrista en Miami (cuyas preferencias eran parecidas a los de los alemanes occidentales con respecto a sus compatriotas orientales). Sin embargo, aunque Estados Unidos ha dudado cada vez más con respecto a la promoción de la ‘salida’, no ha cerrado unilateralmente la frontera a los emigrados cubanos al modo como ha intentado hacerlo con los mexicanos y los haitianos. Estados Unidos ha ido introduciendo barreras en su política migratoria con respecto a Cuba condicionadamente a decisiones restrictivas paralelas del gobierno cubano. EE.UU. han mostrado cierto interés en no provocar ‘hostilidad’ antiamericana entre los ciudadanos cubanos insatisfechos mediante una decisión unilateral de cierre de la frontera. Como se analizará más adelante, la reticencia de EE.UU. a tratar a Cuba como a otros países latinoamericanos menos desarrollados le ha llevado a la paradoja de cooperar con el gobierno cubano para introducir restricciones conjuntas a los movimientos migratorios.

La acción política de los ciudadanos cubanos más preferida por EE.UU. es, pues, la ‘voz’, la cual es promovida indirectamente mediante medidas acumulativas y cada vez más duras de embargo y la política informativa. La prioridad dada al embargo y a la ‘voz’ interna tiene la ventaja para EE.UU. de que puede ayudar a la caída de Castro y crear oportunidades para la reintroducción de la influencia norteamericana en la isla sin los costes derivados de recibir masas de inmigrantes en Estados Unidos.

Las preferencias de Cuba

Para definir las preferencias políticas de Fidel Castro (a las que me referiré como las de Cuba) en su interacción con Estados Unidos, debemos considerar la represión directa de la ‘voz’ interna por el régimen cubano, su política informativa altamente restrictiva y la manipulación de su estrategia migratoria.

Una propaganda omnipresente y machacona del desempeño del socialismo en la isla, especialmente con respecto a la escolaridad universal y la asistencia médica, ha ido acompañada por la persecución de los disidentes y la censura de cualquier crítica de la dictadura. Como cualquier visitante de la isla puede fácilmente observar, muchos cubanos tienen una visión extremadamente deformada del resto del mundo, imaginan que Cuba es casi el centro de las relaciones internacionales, que todo el mundo está siempre pendiente de lo que ocurre en la isla y que Castro tiene un montón de simpatizantes por todas partes. Sin embargo, la falta de información sólida de los cubanos con respecto al mundo capitalista y democrático en general a Estados Unidos en particular ha producido el inesperado efecto de que muchos cubanos insatisfechos tienden a idealizar el modo de vida americano y a alimentar sus esperanzas de empezar una nueva vida en EE.UU..

En su análisis del conflicto entre los dos regímenes alemanes, Albert Hirschman observó con agudeza que el acceso a los medios de comunicación occidentales, y en particular a la televisión alemana occidental, paradójicamente reducía la ‘salida’ entre los alemanes orientales, dado que todo el mundo podía hacer una “escapada vicaria diaria” a Occidente mirando la televisión. En cambio, lugares como la ciudad de Dresden se convirtieron en centros importantes de ‘voz’ en 1989, entre otras razones, porque la geografía bloqueaba la recepción de la televisión alemana occidental. Con escasa información acerca de la vida en Occidente, la gente de Dresde tendió a idealizarla más que otros alemanes orientales y a desarrollar mayores presiones por el cambio (Hirschman, 1995: 19-20, 30). De un modo similar, cabe argüir que la censura de los medios de comunicación norteamericanos por el gobierno cubano (incluida en particular la Televisión Martí organizada por EE.UU.) ha promovido indirectamente en los cubanos insatisfechos deseos de emigrar a unos desconocidos y bastante idealizados Estados Unidos.

El elemento más peculiar de la estrategia de Cuba con respecto a Estados Unidos es su política migratoria altamente permisiva. En la medida en que el régimen de Castro fue capaz de garantizar un mínimo nivel de vida a todos los cubanos, su preferencia fue la promoción de ‘lealtad’ al régimen y la prevención de emigración de trabajadores cualificados, profesionales y técnicos, cuya fuga podía perjudicar a la economía cubana. Pero en la medida en que el régimen de Castro no ha cumplido sus promesas ideológicas, y especialmente en períodos de crisis económica, ha preferido promover la ‘salida’ antes que incurrir en el riesgo de hacer frente a masivas voces internas de protesta. En esta preferencia los gobernantes cubanos difieren de la prioridad dada por los gobernantes de Alemania oriental a la prevención de la ‘salida’ de sus ciudadanos con objeto de reforzar el desem-

peño económico del experimento socialista. La política de Castro parece más próxima a la política del típico gobernante latinoamericano en países pobres que están sometidos a una emigración masiva de sus ciudadanos descontentos. Como ha notado Jorge Domínguez, desde el principio de la revolución en 1959 “la decisión inicial de Cuba fue permitir la emigración. En contraste con la decisión del gobierno de Alemania oriental en 1961 de construir un muro alrededor de la ciudad para prevenir la emigración, el gobierno cubano eligió la exportación de la oposición con objeto de consolidar el régimen, aunque fuera a costa de fuertes desajustes económicos y sociales” (Domínguez, 1992: 53).

Ciertamente el gobierno cubano preferiría mantener el control sobre sus ciudadanos con la ayuda de una restrictiva política norteamericana de migración, una situación que permitiría al gobierno de Castro echar las culpas a Estados Unidos por bloquear la salida de cubanos de la isla y podría inducir resentimiento y ‘hostilidad’ con respecto a EE.UU. en los emigrantes frustrados. Sin embargo, si EE.UU. mantiene su frontera generosamente abierta a los emigrados cubanos, el régimen cubano tendría que actuar unilateralmente para prevenir la emigración y correría el riesgo de provocar ‘voz’ interna contra el régimen. Ante este dilema, el gobierno de Castro tiende a preferir la ‘salida’ y abrir su frontera a Estados Unidos.

Refiriéndose a los gestores de una empresa pública ineficiente, Hirschman observó que “pueden ser menos sensibles a la pérdida de ingreso provocada por el giro de los consumidores hacia la competencia que a las protestas de un público indignado que tiene un interés vital en el servicio, no tiene alternativa y por lo tanto ‘irá a por todas’”. Análogamente, los gobernantes de un gobierno autoritario ineficiente pueden ser menos sensibles al deterioro adicional de su desempeño provocado por la emigración de los ciudadanos más despiertos y activistas potenciales que a sus protestas desesperadas. En palabras de Hirschman, “Quienes detentan el poder en un monopolio gandul (o la dictadura ineficiente) pueden tener un interés real en crear ciertas oportunidades limitadas de salida de aquellos cuya voz podría resultar incómoda”. Si tiene éxito, esta política producirá “una opresión de los débiles por los incompetentes” (Hirschman, 1970: 44-45, 59-60).

La interacción EE.UU.-Cuba

De acuerdo con el análisis anterior, Estados Unidos y Cuba tienen preferencias opuestas con respecto a la ‘voz’. Ésta es la acción política más preferida por EE.UU. para derrocar a Castro y restablecer la influencia norteamericana en la isla y, al mismo tiempo, la alternativa más temida por el régimen cubano. La ‘hostilidad’ a EE.UU., la acción opuesta y mutuamente excluyente, es lógicamente la más preferida por el régimen cubano y la menos preferida por Estados Unidos. Obviamente, estas preferencias contradictorias con respecto a los diferentes tipos de acción corresponden al deseo de EE.UU. de inducir insatisfacción y al deseo del régimen revolucionario cubano de promover satisfacción entre los cubanos.

Sin embargo, ambos gobiernos pueden compartir una preferencia por el ‘mal menor’. Ambos pueden acomodarse a la ‘salida’, una acción que muestra la insatisfacción de ciertos ciudadanos cubanos con el estado de cosas existente. Para Cuba, abrir la frontera a la ‘salida’ puede ser una válvula de escape que prevenga su alternativa menos preferida, la ‘voz’, aunque al coste de perjudicar el desempeño socialista. Para Estados Unidos, abrir la frontera para permitir que los cubanos voten con sus pies contra el comunismo puede mostrar el fracaso del experimento revolucionario cubano y prevenir ‘hostilidad’ entre emigrantes frustrados, aunque al coste de tensiones internas entre antiguos residentes y nuevos inmigrantes. Tanto Cuba como EE.UU. preferirían cerrar sus fronteras a la migración con objeto de evitar problemas internos. Pero esto requeriría que los dos gobiernos coordinaran sus medidas para restringir la migración, dado que una decisión unilateral permitiría a la cada parte echar la culpa a la otra por la frustración resultante.

La paradoja es que, mientras que EE.UU. ha adoptado una política migratoria excepcional hacia Cuba (sobre la base de motivos de guerra fría y de sus peculiares intereses de política exterior en el Caribe), la adopción por Cuba de la típica estrategia migratoria de los regímenes latinoamericanos (a pesar de la naturaleza excepcional del régimen revolucionario en la región) da al gobierno de Castro cierta ventaja en su interacción con EE.UU.. Concretamente, Cuba ha tenido incentivos para promover sucesivas oleadas de emigración en la expectativa de obtener una respuesta cooperativa de Estados Unidos para cerrar mutuamente sus fronteras. Esto ha inducido a Estados Unidos a modificar parcialmente la excepcional política migratoria basada en motivos de política exterior que ha seguido con respecto al gobierno cubano.

La interacción estratégica entre los gobiernos de EE.UU. y de Cuba con respecto a la migración puede ser modelada con la ayuda de la teoría de juegos. Diferentes resultados (y la correspondiente inducción de diferentes tipos de acción) pueden ser producidos por diferentes estrategias de ‘abrir’ y ‘cerrar’ fronteras. De acuerdo con la discusión anterior, las preferencias de EE.UU. y de Cuba con respecto a los resultados posibles son las siguientes.

TABLA 1
ÓRDENES DE PREFERENCIAS DE EE.UU. Y CUBA
EN POLÍTICA MIGRATORIA

EEUU	Cuba	Valor ordinal		Acción que induce
		EEUU	Cuba	
abrir	abrir	2	2	salida (a EE.UU.)
abrir	cerrar	4	1	voz (contra el gob. cubano)
cerrar	abrir	1	4	hostilidad (contra EE.UU.)
cerrar	cerrar	3	3	lealtad (a Cuba)

Nota.

‘Abrir’: abrir la frontera, política migratoria permisiva. ‘Cerrar’: cerrar la frontera, política migratoria restrictiva

Los valores ordinales indican preferencias con respecto a los resultados, desde el más preferido 4 al menos preferido 1.

La interacción entre los dos gobiernos está representada en la Figura 2.

		EEUU	
		abrir	cerrar
Cuba	abrir	2, 2	4, 1
	cerrar	1, 4	3, 3

Este juego es un Dilema del Prisionero, el cual tiene un equilibrio ineficiente en el resultado 2,2, situado en la casilla superior izquierda de la matriz, y un resultado eficiente (o equilibrio 'no-miope') en 3,3, la casilla inferior derecha.

En el resultado eficiente 3,3 los dos actores mantienen estrategias de 'cerrar', las cuales previenen la 'salida' de cubanos insatisfechos de la isla. Si éste es el estado inicial, las presiones para emigrar y las huidas ilegales pueden mover al gobierno cubano a elegir la apertura de su frontera. Este movimiento traslada el resultado a la casilla superior derecha de la matriz, en la que Cuba obtiene su valor más alto 4 y EE.UU. su valor más bajo 1. Lógicamente, EE.UU. responde con un movimiento análogo a la apertura de su frontera, produciendo el resultado de equilibrio 2,2, el cual induce una 'salida' masiva.

Si este resultado de equilibrio ineficiente 2,2 ('salida') es el estado inicial, ningún actor tiene incentivos para alterar su estrategia unilateralmente y en primer lugar. Si Cuba lo hiciera, es decir, cerrara su frontera unilateralmente, trasladaría el resultado a la casilla inferior izquierda, donde Cuba obtiene su valor más bajo 1 y EE.UU. su valor más alto 4. La represión de los emigrantes potenciales podría inducir entonces a la gente a alzar su 'voz' contra el restrictivo régimen cubano. Si, por el contrario, EE.UU. cerrara su frontera unilateralmente, trasladaría el resultado a la casilla superior derecha, donde EE.UU. obtiene su valor más bajo 1 y Cuba su valor más alto 4. El resentimiento entre los emigrantes frustrados podría inducir entonces 'hostilidad' a EE.UU..

Así pues, cuando la 'salida' es inducida por estrategias mutuas de apertura de fronteras, cada gobierno prefiere que el otro gobierno cierra la frontera primero. Sólo la cooperación entre los dos gobiernos puede producir movimientos simultáneos y mutuamente beneficiosos para cerrar las fronteras, trasladando el resultado del juego al resultado eficiente 3,3. De acuerdo con algunos postulados ampliamente aceptados en la teoría de juegos, la cooperación tiende a emerger con la repetición de la interacción y el aprendizaje de los actores a través de la experiencia. "Bajo las circunstancias adecuadas, la cooperación puede desarrollarse incluso entre antagonistas" (Axelrod, 1984: 87). Éste parece haber sido el caso tras las sucesivas oleadas de 'salida' desde Cuba a Estados Unidos que se iniciaron en 1959, 1965, 1980 y 1994. Las sucesivas interacciones

han llevado a acuerdos formales que comprometen a los dos gobiernos a mantener las fronteras cerradas.

La interacción EE.UU.-Gobernantes latinoamericanos

Con objeto de subrayar la especificidad de la interacción entre EE.UU. y Cuba, la Figura 3 presenta una interacción más genetal entre EE.UU. y un típico gobierno de un país latinoamericano hipotético. En contraste con el juego anterior, en esta interacción EE.UU. prefiere cerrar su frontera unilateralmente antes que abrirla a una inmigración masiva ('salida'), aunque esta preferencia pueda provocar 'hostilidad' a EE.UU. en los emigrantes frustrados. Formalmente, las preferencias de EE.UU. difieren de las del juego con Cuba porque modifica el orden de la última y la penúltima preferencias (con valores 2 y 1). Esta diferencia indica que EE.UU. tiene una preferencia peculiar con respecto a Cuba, determinada por motivos de guerra fría y de política intervencionista en el Caribe. Cabe suponer, en cambio, que no hay diferencias significativas entre las preferencias migratorias de Cuba y el típico gobierno latinoamericana.

		EEUU	
		abrir	cerrar
Go. A.L.	abrir	2, 1	4, 2
	cerrar	1, 4	3, 3

La interacción presentada en la Figura 3 tiene un solo resultado de equilibrio, simbolizado por la casilla superior derecha de la matriz con valores 4,2. En este resultado el gobierno latinoamericano abre su frontera, tratando de animar la 'salida' de sus críticos potenciales (como Hirschman observó en la cita que encabeza este artículo). Sin embargo, este movimiento es respondido con una política restrictiva de EE.UU. de cierre de frontera. Esto puede permitir al típico gobernante latinoamericano echar la culpa a Estados Unidos por impedir unilateralmente la migración, suscitando 'hostilidad' a EE.UU. entre los emigrantes frustrados.

El típico juego de guerra fría en Alemania

Por último, la interacción entre los gobiernos de Alemania oriental y de Alemania occidental, que fue analizado por Hirschman, es tentativamente modelada en la Figura 4. Cabe presumir que Alemania occidental prefería por encima de todo incentivar la 'voz' contra el régimen comunista oriental, pero antes prefería dar la bienvenida a los fugitivos del comunismo ('salida') que cerrar su frontera. En esta ordenación Alemania occidental estaba más dispuesta a aceptar la 'salida' que Estados Unidos en su interacción con Cuba, una diferencia que cabe

explicar fácilmente por los fortísimos vínculos históricos, lingüísticos, culturales y familiares entre los alemanes que vivían a los dos lados del muro de Berlín. La reunificación de los alemanes era obviamente un objetivo más atractivo para el gobierno de Alemania occidental que el aumento del número de cubanos en EE.UU. para la Casa Blanca. La ‘salida’, en cambio, era la última preferencia del gobierno alemán oriental. El régimen comunista alemán mostró una clara prioridad por prevenir la emigración de trabajadores cualificados con objeto de obtener un desempeño económico positivo del socialismo. Esto puede ser explicado por el alto nivel de competencia entre los dos regímenes alemanes. Alemania oriental diferiría en este punto de los regímenes ineficientes tanto de Cuba como de otros países latinoamericanos, los cuales temen a la ‘voz’ más que a nada.

La interacción presentada en la Figura 4 tiene un solo resultado de equilibrio, simbolizado por la casilla inferior izquierda de la matriz con valores 2,4. En este resultado Alemania oriental cierra su frontera mientras que Alemania occidental la mantiene abierta. Como consecuencia, la emigración ilegal del Este al Oeste es costosa y relativamente baja. Pero cuando el desempeño del régimen alemán oriental empeora y la satisfacción de la gente se difunde muy ampliamente, las presiones por emigrar alimentan las ‘voces’ de protesta, como finalmente sucedió en 1989.

FIGURA 4
JUEGO DE MIGRACIÓN ENTRE ALEMANIA ORIENTAL
Y ALEMANIA OCCIDENTAL

		Alemania occidental	
		abrir	cerrar
Alemania oriental	abrir	1,31	4, 1
	cerrar	2, 4	3, 2

Puede ser interesante comparar los resultados de los tres juegos. En la interacción latinoamericana típica, el país pobre con emigrantes mantiene su frontera abierta a la ‘salida’, pero el país receptor, Estados Unidos, les cierra su frontera. Por el contrario, en la típica interacción de guerra fría en Alemania, el país comunista con emigrantes cierra su frontera mientras que el país receptor, Alemania occidental, la mantiene abierta. En la interacción intermedia entre el régimen comunista latinoamericano y Estados Unidos, tanto la mutua apertura como el mutuo cierre de fronteras son resultados posibles, lo cual da a los gobiernos cubano y norteamericano cierto margen de maniobra estratégica y de cooperación en mutuo beneficio.

3. OLEADAS DE ‘SALIDA’ DE CUBA

Desde la revolución de 1959 se han desarrollado varias oleadas de ‘salida’ de Cuba hacia Estados Unidos. Como hemos visto, el gobierno de Castro eligió favorecer la emi-

gración desde el principio. La primera oleada de partidarios de Batista y otros contrarrevolucionarios fue muy bien recibida por el gobierno de EE.UU., el cual les proveyó de cobijo, transferencias de dinero, enseñanza del inglés, ayuda para encontrar trabajo, asistencia médica y escolar, “muy por encima de lo disponible por los ciudadanos de EE.UU. y residentes o por otros inmigrantes a EE.UU.” (Domínguez, 1992: 39). Tras casi cuatro años de continuo flujo, el movimiento de cubanos a EE.UU. fue interrumpido el 22 de octubre de 1962 durante la crisis provocada por el descubrimiento por el gobierno norteamericano de misiles soviéticos en la isla. El gobierno cubano cerró entonces todos los aeropuertos al tráfico comercial. Pero cuando se superó la crisis, el gobierno de EE.UU. respondió cooperativamente y no reanudó los vuelos. Un total de 354.963 cubanos emigraron en el período 1959-1962, en su mayoría a Estados Unidos (Domínguez, 1992).

Tras esta fuga masiva inicial, el gobierno cubano ha animado tres oleadas generacionales de emigración, aproximadamente una cada 15 años. Ha habido la salida marítima por Camarioca en 1965, el éxodo por Mariel en 1980 y la crisis de los balseros en 1994. En cada una de estas ocasiones, el gobierno de Castro tomó la iniciativa de abrir la frontera a la ‘salida’. En cada ocasión, Estados Unidos primero respondió dando la bienvenida a los emigrantes, pero siempre acabó buscando algún acomodo con el gobierno cubano para detener el flujo humano a EE.UU.

La repetición de esta interacción entre los dos gobiernos a lo largo del tiempo parece haber producido un proceso de aprendizaje en EE.UU., que se ha mostrado cada vez más reacio a responder a las provocaciones cubanas y más dispuesto a cooperar con el gobierno de Castro para cerrar las fronteras a los emigrantes potenciales. Como consecuencia de esta cooperación creciente entre los dos gobiernos en las sucesivas oleadas de ‘salida’, el número de emigrantes desde Cuba ha sido menor en cada oleada, mientras que la duración de las políticas migratorias restrictivas tanto de EE.UU. como de Cuba tras cada uno de los episodios ha sido cada vez mayor (según se documenta más abajo). A finales de los años noventa, Estados Unidos parece haber establecido una política migratoria restrictiva de un modo bastante estable.

Camarioca 1965

La primera oleada generacional de emigración empezó el 28 de septiembre de 1965. En aquel momento Fidel Castro había abandonado sus promesas de convocar elecciones libres y el régimen revolucionario cubano se encontraba con crecientes dificultades para cumplir ciertas expectativas iniciales de prosperidad económica. Castro anunció entonces que “quien quiera irse debería hacerlo”. Lanzó el primero de sus periódicos mensajes ‘amistosos’ a la comunidad cubana en el exilio con objeto de inducir presiones internas a favor de que la Casa Blanca abriera la frontera norteamericana a los fugitivos cubanos. Castro anunció concretamente que el 10 de octubre de 1965 abriría el puerto de Camarioca a las embarcaciones de los “exiliados cubanos” que desearan volver a recoger a sus fami-

liares. Esta ‘salida’ organizada por el gobierno cubano dio lugar a la partida de 2.979 ciudadanos insatisfechos a unos receptivos Estados Unidos en cinco semanas.

Como cabía esperar, el gobierno de EE.UU. reaccionó a este movimiento con la apertura de su frontera a los refugiados cubanos. Pero al mismo tiempo el gobierno de EE.UU. mostró su interés en restringir aquella fuga inesperada y de hecho intentó inducir a Castro a detener el flujo humano. Durante un cierto período, tanto el gobierno de EE.UU. como el de Cuba trataron de inducir al otro a que cerrara su frontera, pero, por las razones estratégicas antes presentadas, ninguno quería ser el primero. De acuerdo con la explicación de Wayne S. Smith, Jefe de la Sección de Intereses de EE.UU. en La Habana en aquel momento, “Nosotros (EE.UU.) supusimos que Castro quería que nosotros -de hecho trató de forzarnos a ello- cortáramos la travesía marítima y anunciáramos que no aceptaríamos más refugiados. Así habríamos cargado con la culpa y Castro habría clamado que no era él sino EE.UU. el que se oponía a permitir la emigración”. Ciertamente, tal como se ha discutido antes, una decisión unilateral de cierre de frontera habría inducido ‘hostilidad’ a EE.UU.. Pero cuando el gobierno de EE.UU. decidió inducir a Castro a que interrumpiera el flujo naval, calculó mal las ventajas de la ‘salida’ para el régimen cubano. El gobierno de EE.UU. propuso organizar una salida de refugiados por vía aérea con varios vuelos diarios en la expectativa de que Castro “rechazaría la propuesta. Por el contrario, inmediatamente la aceptó y presionó para discutir los detalles” (Smith, 1987: 91).

EE.UU. resultó perjudicado por su propia iniciativa. Los 2.104 cubanos que quedaban en el complejo de Camarioca fueron transportados a Florida en barcos contratados por Estados Unidos y, a partir del 1 de diciembre de 1965, se organizó un puente aéreo regular de refugiados cubanos a cargo del gobierno de EE.UU.. Los llamados Vuelos de la Libertad iniciados por el Presidente Johnson se mantuvieron al ritmo de dos vuelos diarios, cinco días a la semana, durante casi ocho años. Fueron interrumpidos por el Presidente Nixon a principios de los años setenta como reflejo de un creciente rechazo a aceptar tantos inmigrantes entre los ciudadanos norteamericanos. Un total de 265.644 cubanos emigraron a Estados Unidos por mar y aire en el período 1965-1973 (Larzalere, 1988).

Maríel 1980

La segunda oleada de ‘salida’ empezó en 1980, como reflejo del deterioro de la economía cubana, pero también a impulso de gente joven que, en contraste con las oleadas anteriores, había crecido tras la revolución. Un número creciente de cubanos trató de dejar la isla por medios ilegales. En menos de cuatro semanas de febrero de 1980 tres naves fueron secuestradas por ciudadanos cubanos en el puerto de La Habana y la playa de Varadero para llegar a la costa de Florida tras 12 horas de viaje. Los pasajeros fueron recibidos como héroes por los exiliados cubanos y el gobierno de EE.UU. les dio asilo político. A finales de febrero, el Vicepresidente cubano Carlos Rafael Rodríguez

amenazó explícitamente al Jefe de la Sección de Intereses de EE.UU. en La Habana con “abrir un nuevo Camarioca”, advirtiéndole que “si su gobierno (de EE.UU.) quiere gente en barquitos, les podemos dar más de lo que están dispuestos a imaginar”. La amenaza fue repetida unos días después por el propio Presidente Castro en una arenga pública en la que urgió a EE.UU. a aprender de la experiencia del pasado y a cooperar contra la salida: “Les hemos pedido (al gobierno de EE.UU.) que tomen medidas... y esperamos que las tomen. Si no es así, entonces tendremos que tomar nuestras propias medidas. Les hemos recordado que una vez ya abrimos Camarioca... Esperamos no tener que tomar medidas como estas de nuevo” (Smith, 1987: 203; Larzalere, 1988: 118).

El gobierno de EE.UU. no cedió a esta amenaza porque, como hemos mostrado, era reacio a cerrar su frontera a los refugiados cubanos unilateralmente y el primero. El conflicto se agudizó el 1 de abril cuando seis aspirantes a emigrantes hicieron chocar un autobús contra las puertas de la embajada de Perú en La Habana en busca de asilo, provocando la muerte de un guardia cubano. El gobierno de Castro retiró inmediatamente a los guardias de la embajada. Radio La Habana anunció que las puertas de la embajada estaban abiertas y tres altos oficiales del gobierno cubano atravesaron la Quinta Avenida en un coche descubierto anunciando por altavoces que todos eran libres de abandonar la isla. En 38 horas, 10.856 cubanos se agolparon en el recinto de la embajada peruana en busca de asilo.

Como el gobierno cubano esperaba, el gobierno de EE.UU. reaccionó confirmando que la frontera estaba abierta. El Presidente Carter declaró que su “corazón estaba con los cubanos amantes de la libertad” y, sobre la base del alto número de individuos que deseaban abandonar la isla, ridiculizó el habitual eslogan de Castro según el cual Cuba era un modelo para los países en desarrollo. Sin embargo, al principio Carter anunció que EE.UU. aceptaría sólo 3.500 cubanos como refugiados.

Fidel Castro forzó de nuevo la situación llamando a la “comunidad cubana en el exterior” a ir a Cuba en barco para recoger a los refugiados, una invitación que fue repetidamente anunciada por radio desde La Habana a Florida. Altos oficiales del gobierno cubano confirmaron a representantes del exilio en La Habana que Castro no tenía objeción a que los refugiados se fueran de Cuba. El gobierno abrió entonces el puerto de Mariel y en 24 horas grupos de exiliados en Miami organizaron una flotilla de 42 embarcaciones de propiedad privada para recoger a nuevos emigrados. Las autoridades cubanas dieron la bienvenida a las embarcaciones de Miami (fueron “muy amables”, según navieros anticastristas) y organizaron cuidadosamente la salida de miles de personas durante más de cinco meses. En algunos momentos llegó a haber 1.800 embarcaciones atracadas. El gobierno cubano también animó la ‘salida’ por otros medios, organizando manifestaciones masivas de apoyo a Castro en las que la multitud gritaba reiteradamente “¡Que se vayan!”, “¡Traidores!”, “¡Escoria!”, “¡Gusanos!” y cosas similares a los aspirantes al exilio. Los Comités para la Defensa de la Revolución aumentaron sus presiones sobre los disidentes para que

emigraran; algunos de ellos fueron desalojados de sus casas y embarcados a la fuerza.

Probablemente recordando el error de cálculo que había llevado al gobierno de EE.UU. a organizar un masivo y costoso puente aéreo de refugiados quince años antes, la Casa Blanca fue esta vez más reacia a asumir la responsabilidad de organizar la huida. El 23 de abril el Departamento de Estado de EE.UU. advirtió a los navegantes que llevar extranjeros ilegales a EE.UU. era un delito sometido a graves penas y pidió sin éxito a los líderes del exilio cubano que cesaran el éxodo incontrolado. Una vez que dos aviones cubanos atacaron y hundieron una patrulla de la Real Fuerza de Defensa de las Bahamas que estaba ayudando a las embarcaciones de los emigrantes, el Presidente Carter anunció un programa de cinco puntos para detener la navegación, el cual incluía una resolución para castigar a los navegantes que violaran la orden, así como que los nuevos cubanos dejarían de ser tratados como refugiados y pasarían a ser considerados como meros “llegados”. La Guardia de Costas de EE.UU. estableció entonces un bloqueo marítimo y a partir del mes de junio el flujo de refugiados disminuyó drásticamente. El 25 de septiembre el gobierno cubano interrumpió el flujo naval ordenando a las 56 embarcaciones que quedaban en Mariel que volvieran a EE.UU. sin refugiados. En este movimiento de 1980, 124.770 cubanos emigraron a Estados Unidos. (Una crónica extremadamente detallada del éxodo de Mariel ha sido publicada por el Jefe de Búsqueda y Salvamento de la Guardia de Costas de EE.UU. en Miami en aquel momento, Larzalere, 1988; véanse también las interesantes memorias de Smith, 1987: 197-237).

A partir de 1980 el Presidente Reagan mantuvo la frontera de EE.UU. cerrada a los cubanos durante bastantes años. Inmediatamente después de la crisis de Mariel, la administración de EE.UU. dejó de dar visados de inmigración a cubanos, usando el argumento de que entre los inmigrantes “marielitos” había habido delincuentes comunes. Los dos gobiernos no llegaron a un acuerdo para reabrir legalmente las fronteras hasta diciembre de 1984. El gobierno de EE.UU., sin embargo, lo empezó a ejecutar con enorme celo y lentitud. El gobierno cubano suspendió este acuerdo a favor de la reanudación de la ‘salida’ cuando, paralelamente, EE.UU. aumentó sus medidas para promover la ‘voz’ en la isla mediante el inicio de una programación regular de Radio Martí a Cuba en mayo de 1985. En agosto de 1986 EE.UU. prohibió incluso la admisión de emigrantes que pedían visados de entrada a través de terceros países, eliminando así la única vía legal que les quedaba a los cubanos para entrar legalmente en EE.UU.. En noviembre de 1987 el acuerdo fue restablecido, pero mientras Cuba esperaba 20.000 visados para ciudadanos regulares y 3.000 para prisioneros políticos al año, EE.UU. concedió en total sólo 11.212 visados a emigrados cubanos entre 1985 y julio de 1994 (menos de un 7 por ciento del número acordado).

Balseros 1994

La caída de los regímenes comunistas en Europa oriental y la disolución de la Unión Soviética en 1989-1991 empeoró la situación económica de Cuba de un modo dra-

mático. La renta per capita de los cubanos descendió en casi una mitad en tres años y las expectativas de un mejor desempeño futuro de la economía socialista cubana casi desaparecieron. En 1990 la embajada de España y las de otros países en La Habana fueron ocupadas por multitudes de aspirantes a emigrantes en busca de asilo. Algunos cubanos volvieron a secuestrar embarcaciones para ir a Florida. En el verano de 1994 la ola de balseros que intentaban abandonar Cuba por medios ilegales se hizo masiva y altamente peligrosa. El 13 de julio la Guardia de Costas Cubana hundió una pequeña embarcación a vapor que había sido previamente secuestrada durante su ruta regular a través del puerto de La Habana causando 32 muertos. Tres nuevos secuestros de frágiles embarcaciones por aspirantes a emigrantes tuvieron lugar en las cuatro semanas siguientes (la del 4 de agosto provocó un intercambio de disparos con la policía).

El 5 de agosto la policía cubana intentó impedir nuevas salidas mediante el ataque a varios miles de personas que se habían concentrado en el Malecón de La Habana, aparentemente atraídos por un falso rumor según el cual una flotilla de embarcaciones estaba a punto de llegar desde Miami para llevarse a la gente que quería marcharse. Se formó entonces una manifestación espontánea de gente joven. La gente gritó repetidamente “¡Libertad!”, “¡Abajo Fidel!” y algunos rompieron cristales de ciertos hoteles y de tiendas para extranjeros. Hubo 295 detenciones. Por primera vez bajo el régimen de Castro un movimiento a favor de la ‘salida’ se fundió con inéditas ‘voces’ de protesta.

A esto siguió una secuencia de amenazas, movimientos y contramovimientos entre los gobiernos de Cuba y de EE.UU. parecida a las de 1965 y 1980. Sin embargo, el proceso de agosto de 1994 fue acelerado por la nueva interacción entre ‘salida’ y ‘voz’ en el lado cubano. La noche del 5 de agosto, tras la manifestación en el Malecón de La Habana, Fidel Castro apareció en televisión para advertir que “si Estados Unidos no toma medidas rápidas y suficientes para detener los incentivos a la salida ilegal del país, nos veremos obligados a dar instrucciones a los guardacostas de que no detengan ninguna embarcación que salga de Cuba” (reproducido en *Granma*, 25 de agosto de 1994). Al mismo tiempo, sin embargo, el gobierno cubano (a través de una declaración del General Ulises Rosales del Toro) propuso al gobierno de EE.UU. “negociaciones honestas” para “encontrar conjuntamente una solución” (*idem*). El 8 y el 9 de agosto varias docenas de balsas salieron de los puertos de La Habana y Mariel en dirección a Florida con 116 cubanos a bordo.

Como cabía esperar, el Departamento de Estado de EE.UU. confirmó inicialmente una vez más, el 11 de agosto, que “cualquier persona que salga de Cuba puede adquirir la ciudadanía estadounidense rápidamente, bien por motivos políticos o económicos”. Entonces Cuba abrió su frontera. El 12 de agosto, Fidel Castro ordenó a la policía que “flexibilizara al máximo la actividad de los guardacostas con respecto a las salidas ilegales del país”, que no se hiciera ningún disparo, que no se cortara el paso a ninguna embarcación sino que se “les diera agua y alimentos si se encuentran en una situación crítica”, que se proveyera

petróleo a los balseros y que no se persiguieran las “conspiraciones para irse” con objeto de evitar cualquier disturbio. (Estas instrucciones confidenciales fueron publicadas más tarde en *Granma*, 26 de agosto de 1994). Prevenir la ‘voz’ apareció, pues, como la máxima prioridad de Castro, esta vez con mayor claridad porque se habían oído nuevas voces de protesta cuando los intentos de emigrar que fueron reprimidos por la policía. Castro llamó de nuevo a los exiliados cubanos en Miami a que fueran a la isla a recoger refugiados.

El número de balseros que salieron de varios puertos y playas cubanos como Rincón de Guanabo, Cojímar y La Habana aumentó diariamente desde 575 el 18 de agosto a 3.253 el 23 del mismo mes, hasta un total de unos 25.000 en un par de semanas, en un ambiente de libertad en las calles. Esta vez no sólo se oyeron voces contra el régimen cubano, sino que, aun más significativamente, no se escuchó ninguna voz de hostilidad o reprobación. En palabras de una observadora participante, “Recuerdo muy bien la agresividad de 1980, los tomates y los huevos lanzados a aquellos que decidían marcharse, las injurias, las provocaciones, los ataques. Nada de esto ocurrió en el verano de 1994. Primero, no había huevos ni tomates y, segundo, nadie quería ya insultar, sino apoyar, animar a los que se iban, tal vez para siempre, recuerdo grandes balsas montadas con cualquier cosa, palos secos, sábanas agujereadas, trapos raídos, neumáticos gastados, mástiles precarios hechos con frágiles trozos de madera. Se construían en los tejados, en los patios traseros de las casas, en las playas, en medio de la calle, con toda la familia participando... Una muchedumbre de simpatizantes gritaba con todas sus fuerzas, ‘¡Miami! ¡Miami!’... La policía observaba con absoluta indiferencia” (Valdés, 1996: 6).

También en esta ocasión algunos barcos de la Guardia de Costas de EE.UU. ayudaron a recoger balseros, pero muchas embarcaciones privadas intervinieron también (sobre todo del grupo de Miami Hermanos al Rescate, que se había formado tres años antes). Tras haber aprendido de experiencias anteriores y ante nuevas inducciones internas, el gobierno de EE.UU. reaccionó esta vez mucho más rápidamente. El 19 de agosto el Presidente Clinton anunció su intención de detener la inmigración ilegal y ordenó a la Guardia de Costas que rescatara y transportara a los balseros a la base militar de EE.UU. en Guantánamo, Cuba. Coincidiendo con estas restricciones a la inmigración, Clinton también endureció las medidas de embargo mediante la introducción de nuevas restricciones a los viajes y al envío de dinero y de bienes de los exiliados a sus familiares en Cuba.

Las negociaciones formales entre los dos gobiernos empezaron en Nueva York el 1 de septiembre y ocho días después se alcanzó un acuerdo para evitar las salidas de Cuba. El 13 de septiembre la Guardia de Costas Cubana puso fin a la salida de balseros. Unos 33.000 aspirantes a emigrantes fueron concentrados en Guantánamo (junto con unos 14.000 haitianos recogidos en similares circunstancias y tradicionalmente sometidos a este trato). Algunos fueron trasladados más tarde a Panamá. Estados Unidos aceptó de nuevo entregar hasta 22.000 visados al año, incluidos los

visados para los concentrados en Guantánamo, pero también se comprometió a devolver a la isla a los cubanos capturados en alta mar y a no permitir la emigración ilegal. Un nuevo acuerdo entre los dos gobiernos en mayo de 1995 confirmó que los inmigrantes cubanos serían tratados como todos los demás inmigrantes en Estados Unidos. En los dos años siguientes la Guardia de Costas de EE.UU. entregó una media de 30 balseros al mes a las autoridades cubanas (Johnson 1995 y prensa diaria).

De nuevo la cooperación entre EE.UU. y Cuba para prevenir la ‘salida’ se desarrolló en paralelo a nuevas medidas de EE.UU. que favorecían indirectamente la ‘voz’. Por un lado, barcos y aviones militares de EE.UU. y de Cuba cooperaron abiertamente con el objetivo común de evitar que los grupos de Miami ayudaran a los aspirantes a emigrantes. Pero, al mismo tiempo, el Presidente Clinton aceptó firmar la Ley Helms-Burton que endurecía el bloqueo comercial de la economía cubana.

4. COOPERAR CON EL ENEMIGO

La secuencia de movimientos entre los gobiernos de Cuba y de Estados Unidos en cada oleada de salida puede ser resumida del siguiente modo.

1) Periódicamente aumentan las presiones de ciudadanos insatisfechos para ‘salir’ de Cuba, especialmente tras el empeoramiento de las condiciones de vida y a medida que se forman nuevas generaciones. En un cierto momento, un número creciente de cubanos emigra ilegalmente. Son bienvenidos por EE.UU..

2) El gobierno cubano advierte a EE.UU. que cierre su frontera para evitar la ‘salida’ ilegal. Cuba amenaza a EE.UU. con permitir un flujo masivo de emigrados si no responde satisfactoriamente.

3) El gobierno de EE.UU. mantiene su estrategia de abrir la frontera a los fugitivos cubanos. De acuerdo con su promesa, el gobierno cubano también abre su frontera para permitir una oleada de salida (típicamente con la ayuda de exiliados en Miami).

4) Los gobiernos de EE.UU. y de Cuba intentan inducir al otro a que cierre la frontera unilateralmente y primero.

5) Tras un cierto tiempo (cada vez más corto en cada repetición de la interacción) los dos gobiernos acuerdan cerrar mutuamente las fronteras para impedir la emigración.

6) Mediante esta reducción de los incentivos a la ‘salida’ de la isla, el gobierno de EE.UU. incrementa sus presiones externas sobre Cuba para promover la ‘voz’ interna contra el régimen de Castro (como Radio Martí o medidas de embargo).

En cada oleada se observa una creciente resistencia de EE.UU. a aceptar flujos de refugiados cubanos. En 1959, el gobierno de EE.UU. aplicó a Cuba la misma política de guerra fría de aceptar abiertamente emigrados que había adoptado previamente con respecto a los regímenes comunistas de Europa oriental. En 1965 EE.UU. también reaccionó a la salida de embarcaciones de Camarioca con la organización de un transporte aéreo regular de refugiados

cubanos durante unos ocho años, pero esta medida parece haberse basado en un error de cálculo estratégico. En 1980, ante el éxodo de Mariel, EE.UU. fue mucho más reacio a organizar una emigración masiva. Ante la pasividad de la administración de EE.UU., el flujo de embarcaciones fue mantenido durante unos cinco meses por barcos privados de exiliados cubanos con el apoyo del gobierno cubano. Al principio los recién huidos de Mariel a EE.UU. no recibieron un estatuto de refugiados sino el más ambiguo de "llegados". En 1994, con la crisis de los balseiros, EE.UU. reaccionó rápidamente, no en apoyo de los balseiros sino para poner fin a la 'salida' masiva y cooperar con el gobierno cubano en el cierre de fronteras. Desde entonces, los inmigrantes cubanos serían tratados como todos los demás inmigrantes en Estados Unidos.

A lo largo del tiempo también cabe percibir un giro paralelo en la opinión pública norteamericana contra los inmigrantes. La política migratoria de EE.UU. con respecto a Cuba fue apoyada y sostenida por las primeras oleadas de cubanos emigrados. Pero a partir de un cierto momento la reacción de los residentes más antiguos contra nuevos emigrantes alcanzó mayor prominencia que las presiones del lobby cubano. Durante el éxodo de Mariel en 1980 el entonces gobernador de Florida, Robert Graham, dijo que los no hispanos estaban preocupados por el impacto del flujo de refugiados, "la amenaza que plantean en términos de empleos, presión sobre las escuelas y asistencia pública. Estamos en un período en el que la simpatía nacional por los refugiados ha alcanzado un punto bajo" (cit. por Lazarere, 1988: 276). Más tarde el Presidente Carter atribuyó su derrota en la elección presidencial de aquel año en parte a aquel "tema candente". Otros, como el entonces gobernador de Arkansas, Bill Clinton, también consideraron que habían sido perjudicados electoralmente por su decisión de aceptar nuevos emigrados cubanos. De hecho, varias encuestas nacionales disponibles muestran que los ciudadanos norteamericanos han estado cada vez más a favor de restringir la inmigración: un 33 por ciento así lo manifestaba en 1965, mientras que un 49 por ciento lo hacía en 1986, por ejemplo. En 1980, un 63 por ciento favorecía restricciones concretas a los refugiados cubanos relativamente privilegiados (cit. por Mitchell, 1992, y Domínguez, 1992, respectivamente).

Así pues, los motivos iniciales de política exterior en los que se basaba la política de EE.UU. con respecto a Cuba han cedido paso interior en tiempos recientes a preocupaciones de política. Este giro ha dado también un papel más activo al Congreso relativamente a la Casa Blanca en la iniciación de nuevas medidas para restringir la inmigración y para endurecer el embargo comercial y las políticas informativas.

Como consecuencia de esta evolución, el número de fugitivos cubanos aceptados en Estados Unidos ha sido menor a cada oleada, con un total de 858.905 en 1959-1995. Esto representa más del 12 por ciento de la población de Cuba al principio del período, una proporción muy alta que sólo cabe comparar con la de emigrantes de la República Dominicana en el mismo período. La proporción de emigrantes cubanos es mucho más alta que las de

Haití y todos los países de América central, las cuales se sitúan alrededor del 4-5 por ciento (los cálculos están basados en cifras dadas por las fuentes mencionadas en la Tabla 2). Por otro lado, la proporción de cubanos emigrados es menor que la de los que escaparon de Alemania oriental durante el período de fronteras abiertas, 1949-1961 (un 17 por ciento de la población inicial en un tercio del tiempo), aunque es mayor que las proporciones alcanzadas durante el período más parecido con el muro de Berlín, 1962-1989. (Los datos sobre los huidos alemanes se encuentran en Hirscham, 1995: Tabla 1).

TABLA 2.
MIGRACIÓN CUBANA A ESTADOS UNIDOS

<i>Años</i>	<i>Fronteras 'abiertas'</i>	<i>Fronteras 'cerradas'</i>
1959-62	215.323 (total 354.963)	
1963-64		74.992
1965-73	343.507	
1974-79		26.673
1980	124.770	
1981-93	42.240	
1994-95	31.400	

Fuentes: Para 1959 a 1980, Jorge Domínguez (1992), Tabla 1. Para 1981 a 1993, U.S. department of State, Report of the Visa Office 1993, actualizando datos previamente publicados por Christopher Mitchell (1992), Tabla 1. Para 1994-95, Johnson (1995).

La interacción entre EE.UU. y Cuba con respecto a la migración parece haber producido resultados intermedios entre los producidos por la típica interacción entre gobiernos latinoamericanos y Estados Unidos, por un lado, y el típico conflicto de guerra fría entre las dos Alemanias, por otro. El régimen cubano se ha mostrado más dispuesto a dejar emigrar a sus súbditos que la Alemania oriental comunista (desde 1961). EE.UU., en cambio, se ha mostrado menos dispuesto a recibir cubanos que Alemania occidental a recibir alemanes orientales, pero EE.UU. ha sido más abierto a los cubanos que a otros latinoamericanos.

Un cierto tipo de cooperación entre los gobiernos de EE.UU. y de Cuba en temas migratorios había sido ya señalada, especialmente por Jorge Domínguez (1992). Sin embargo, el análisis presentado en este artículo difiere de trabajos anteriores en el establecimiento más preciso de las condiciones, modos y contenido de esta cooperación, así como en la inserción de la misma en el contexto del conflicto estratégico entre los dos gobiernos. En contraste con anteriores interpretaciones, observamos ahora que la promoción de la 'salida' mediante la apertura de fronteras no requiere cooperación, sino que es un resultado derivado de decisiones estratégicas de los gobiernos de EE.UU. y de Cuba en una interacción competitiva no-cooperativa. Podemos ahora darnos cuenta de que la cooperación es inducida cuando se producen salidas masivas con objeto de terminar con ella y cerrar las fronteras. Los dos gobiernos desean evitar un movimiento unilateral de cierre de fronte-

ra debido a los riesgos de provocar resentimiento entre emigrantes potenciales, bien en forma de 'hostilidad' a Estados Unidos o de 'voz' contra el régimen cubano. Con objeto de impedir estos resultados, ambos gobiernos están interesados en tomar decisiones simultáneas de restricción de la migración. Esto requiere comunicación entre los gobiernos de EE.UU. y de Cuba, bien mediante señales informales o en negociaciones formales.

REFERENCIAS

- ARBOLEYA, JESÚS. 1996. *Havana-Miami: The U.S.-Cuba Migration Conflict*. Melbourne: Ocean Press.
- AXELROD, ROBERT. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- BENDER, LYNN-DARRELL. 1981. *Cuba vs. United States. The Politics of Hostility*. San Juan, Puerto Rico: Inter-American University Press.
- BRENNER, PHILIP. 1988. *From Confrontation to Negotiation. U.S. Relations with Cuba*. Boulder, Co.: Westview.
- DOMÍNGUEZ, JORGE. 1992. "Cooperating with the Enemy? U.S. Immigration Policies Toward Cuba", in Christopher Mitchell ed. *Western Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy*. University Park, Pen.: The Pennsylvania State University Press.
- HIRSCHMAN, ALBERT O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mas.: Harvard University Press.
- 1981. *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*. New York: Cambridge University Press.
- 1986. *Rival Views of Market Society and Other Recent Essays*. New York: Viking.
- 1993. "Exit, Voice, and the Fate of the German Democratic Republic", *World Politics*, 45, 2: 173-202.
- 1995. *A Propensity to Self-Subversion*. Cambridge, Mas.: Harvard University Press.
- JOHNSON, HAROLD J. 1995. *Cuba. U.S. Response to the Cuban Migration Crisis*. Washington, DC: United States General Accounting Office.
- LARZALERE, ALEX. 1988. *The 1980 Cuban Boatlift*. Washington, DC: National Defense University Press.
- MITCHELL, CHRISTOPHER. 1992. "Introduction: Immigration and U.S. Foreign Policy toward the Caribbean, Central America, and Mexico", in Christopher Mitchell ed. *Western Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy*. University Park, Pen.: The Pennsylvania State University Press.
- SMITH, WAYNE S. 1987. *The Closest of Enemies. A Personal and Diplomatic Account of U.S.-Cuban Relations since 1957*. New York: Norton.
- VALDÉS, ZOÉ. 1996. *En fin, el mar. Cartas de los balseiros cubanos*. Palma de Mallorca: Bitzoc.

RESUMEN

Utilizando las categorías analíticas de Hirschman de "salida", "voz" y "lealtad", se realiza un análisis de los flujos migratorios de Cuba hacia Estados Unidos durante el régimen revolucionario y del desarrollo de la oposición anticastrista en la isla. En particular, se discute el esquema de Hirschman y su utilidad para analizar las interacciones entre los gobiernos de Estados Unidos y de Cuba y para interpretar las sucesivas oleadas de "salida" desde Cuba hacia Estados Unidos.

Palabras claves: salida, voz, hostilidad, emigración, oposición.

ABSTRACT

This article analyzes emigration from Cuba to the United States after the the 1959 revolution by using Hirschman's concepts of "exit", "voice" and "loyalty." It also analyzes the development of the anti-Castro opposition within Cuba. In particular, this article uses Hirschman's key concepts in order to interpret the relationships between Cuban and the United States and to examine emigration from Cuba to United States.

Key words: exit, voice, loyalty, hostility, emigration, opposition