

“

# LAS NEGOCIACIONES PLAUSIBLES ENTRE CUBA Y ESTADOS UNIDOS DURANTE LA CRISIS MIGRATORIA DE 1994.

”



## AUTORES:

**Dayetsis Almeida Torres**

Estudiante de cuarto año del Instituto Superior  
de Relaciones Internacionales

Raúl Roa García

ORCID iD:0000-0001-6219-0848

**Diana Mary Cil Alfonso**

Estudiante de cuarto año del Instituto Superior  
de Relaciones Internacionales

Raúl Roa García

ORCID iD:0000-0003-3159-0800



## HISTORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

**Recibido:** 16 de abril de 2021

**Aprobado:** 4 de mayo de 2021

## RESUMEN

La relación entre Cuba y los Estados Unidos durante más de 60 años ha sido un tema complejo y de gran relevancia para el continente y ha trascendido el accionar de las autoridades gubernamentales de ambos países. Son diversos los ejemplos donde varios gobiernos y múltiples individuos han mediado entre Cuba y Estados Unidos. Las negociaciones plausibles han sido de especial importancia para llegar a entendimientos en momentos de verdadera tensión entre ambos países. Un ejemplo de esto lo constituye la Crisis de los Balseros en 1994 durante la administración de Clinton. Gracias a la contribución del entonces presidente de México Carlos Salinas y el escritor Gabriel García Márquez, entre otros, se lograron los acuerdos migratorios de 1994 y 1995, así como la cooperación entre los militares de ambos países, especialmente, en los temas relacionados con la Base Naval de Guantánamo y entre guardacostas estadounidenses y guarda fronteras cubanos para impedir la migración no autorizada y el narcotráfico.

**Palabras Claves:** Balseros, Cuba, Estados Unidos, negociaciones plausibles, relaciones diplomáticas.

## ABSTRACT

For more than 60 years, the relationship between Cuba and the United States has been a contentious issue of great relevance for the continent and has transcended the actions of the government authorities of both countries. There are several examples where various governments and multiple individuals have mediated between Cuba and the United States. Plausible negotiations have been of special importance to reach understandings in moments of real tension between both countries. The 1994 Cuban Rafter Crisis during the Clinton administration is a relevant example. Thanks to the mediation efforts of former Mexican President Carlos Salinas and writer Gabriel García Márquez, among others, the 1994 and 1995 migration agreements, the military cooperation between of both countries around the base of Guantánamo and between the U.S. Coast Guard and Cuban border guards to prevent unauthorized migration and prevent drug trafficking were achieved.

**Key words:** Rafters, Cuba, United States, plausible negotiations, diplomatic relations.

# INTRODUCCIÓN

La política exterior de un Estado se define como la actividad de este en sus relaciones con otros estados en el plano internacional, buscando la realización de los objetivos exteriores que determinan los intereses de la clase dominante en un momento histórico concreto (Hernández, 2017). Sin embargo, han existido casos donde la diplomacia no ha podido darle soluciones a determinados conflictos.

Así, cuando las negociaciones no pueden realizarse a nivel de Estados, se inicia lo que acuñó, a inicios de los años sesenta, la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés): las negociaciones plausibles<sup>1</sup>.

En el caso de Cuba y los Estados Unidos, a partir del triunfo revolucionario de 1959, las relaciones estuvieron caracterizadas por un mayor uso de las negociaciones plausibles que de la diplomacia. A lo largo de más de cincuenta años, tanto La Habana como Washington, desarrollaron métodos informales de comunicación encubierta. Para ello, se hizo necesaria la colaboración de importantes personajes literarios, periodistas, políticos y empresarios.

Sin duda alguna, uno de los momentos en la historia de las relaciones entre las dos naciones en que más se evidenció el uso de las negociaciones plausibles fue la crisis de los balseros del año 1994.

El presente trabajo tiene como objetivo evidenciar el papel que tuvieron las negociaciones plausibles entre los gobiernos de Cuba y Estados Unidos durante la crisis migratoria de 1994.

# DESARROLLO

## *Antecedentes del conflicto migratorio entre Cuba y Estados Unidos de 1994*

El fenómeno migratorio entre Cuba y Estados Unidos es un proceso anterior a 1959. Sin embargo, las relaciones migratorias entre ambos países cambiaron abruptamente en 1959 cuando el gobierno norteamericano decidió usar el tema como un instrumento más de su guerra contra el proceso revolucionario cubano.

Desde entonces, la migración ha sido un tema recurrente en el conflicto de Estados Unidos con la Revolución Cubana. Los escasos espacios de diálogo, la hostilidad hacia el proceso revolucionario y años de pésimas relaciones diplomáticas hicieron que los canales convencionales de diplomacia establecidos no fueran suficientes para tratar el tema migratorio y fuese necesario recurrir a otras estrategias que dieran solución a la problemática y propiciaran un acuerdo entre ambos países.

A mediados de 1994, se produjo un continuo incremento en el número de balseros cubanos rescatados por los Guardacostas de los Estados Unidos en el Estrecho de Florida. Igualmente, las dramáticas y no convencionales salidas ilegales de Cuba se hicieron comunes.

Entre las razones por las que se produce esta nueva crisis migratoria en los años 93 y 94, se pudiera destacar que, entre 1985 y 1994, de alrededor de 100 mil personas que debían recibir visas, según se reflejaba en los acuerdos migratorios de 1984, sólo 11 222 personas pudieron



emigrar legalmente, este fue el número de visas otorgados en estos 9 años. Ello demuestra que el gobierno norteamericano nunca cumplió con lo estipulado en dichos acuerdos, pero, por otro lado, sí continuó intensificando su campaña para que, cada día, más cubanos utilizaran métodos ilegales para emigrar, en especial las personas que deseaban reunirse con sus familiares radicados en Estados Unidos. (Elier Ramírez Cañedo & Rodolfo Romero Reyes, 2016)

Esto, unido a la difícil situación económica que se vivía en Cuba producto de la caída del Campo Socialista, el recrudecimiento del bloqueo y las sanciones a terceros países que intentaran comerciar con Cuba, desembocó en otra crisis que volvió a tensar las relaciones migratorias entre Cuba y Estados Unidos.

### ***Las negociaciones plausibles entre los gobiernos de Cuba y Estados Unidos durante la crisis migratoria de 1994.***

Ante el contexto de los acuerdos migratorios entre Cuba y Estados Unidos, Fidel declaró el 13 de agosto de 1994:

***“No podemos seguir protegiendo las costas de los Estados Unidos. A menos que Washington cambie su política de inmigración, dejaremos de bloquear la salida de los que quieran abandonar el país”. (William Leogrande & Peter Kornbluh, 2016)***

A partir de ese momento, se retiraron los guardas fronterizos de las costas cubanas y se permitió marcharse del país a cualquier ciudadano que lo deseara, provocando, así, la mayor crisis de balseros conocida en la historia de este continen-

te. Ante esta situación, la administración del Presidente Bill Clinton ordenó la intercepción de los cubanos en alta mar y el traslado de los mismos a un llamado “refugio seguro” en la Base Naval estadounidense de la bahía de Guantánamo.

La situación se volvió insostenible. El flujo de personas intentando llegar a las costas estadounidenses de forma irregular demostraba la necesidad de un acuerdo entre ambos países. Como resultado del estado de las relaciones bilaterales entre Cuba y los Estados Unidos para el año 1994, la única solución posible al problema de la oleada migratoria era la creación de un canal privado de comunicación a través de un tercer país intermediario.

Así, el cineasta cubano Alfredo Guevara contactó con Max Lesnick<sup>2</sup> quien propuso solucionar la crisis de los balseros a través de “una mediación”. Por su parte, Guevara tenía una propuesta más audaz: transmitir un mensaje al ex presidente estadounidense Jimmy Carter.

Para poder establecer contacto con el ex presidente, Lesnick solicitó la ayuda de Alfredo Durán<sup>3</sup>. Carter respondió positivamente, pero con cautela. Él “solo lo haría si no había otra alternativa” y “solo si su papel permaneciera en secreto, previamente aprobado por ambos gobiernos” (William Leogrande & Peter Kornbluh, 2016)

Empleando la cadena de comunicación (Fidel Castro-Alfredo Guevara-Max Lesnick-Alfredo Durán-Jimmy Carter) se logró la propuesta y posterior desarrollo de negociaciones formales sobre el tema migratorio entre Cuba y Estados Unidos.



Sin embargo, el 28 de agosto de 1994, el alto ejecutivo estadounidense decidió prescindir de los servicios de Carter pues se había logrado un nuevo “canal de comunicación alternativo”. Ante tal situación, el ex presidente envió una carta a Fidel donde expresaba su pesar por ese “desenlace”, a la par que le ofrecía sus muestras de aprecio por “su franqueza y sus respuestas constructivas”.

La “otra vía de comunicación” que reemplazó a Carter fue el entonces presidente de México Carlos Salinas de Gortari, quien ofreció su propio canal de comunicación ya que la crisis migratoria que se desarrollaba tendría consecuencias adversas para los inmigrantes mexicanos. Así, para lograr establecer una comunicación directa con el líder de la revolución cubana, el ex presidente mexicano decidió contactar con el escritor colombiano Gabriel García Márquez.

El ganador del Premio Nobel, quien para ese entonces residía en México y era un viejo amigo de Fidel, contactó inmediatamente con el líder cubano.

En la conversación sostenida entre Fidel Castro y Carlos Salinas, gracias a la mediación de García Márquez, el ex presidente mexicano expuso sus consideraciones sobre sus últimas comunicaciones con el gobierno estadounidense. Por su parte, Fidel planteaba que Washington era el gran responsable de la crisis, pues el éxodo masivo de cubanos reflejaba la situación que había creado el gobierno estadounidense a través del mantenimiento del bloqueo y la aprobación de la Ley Torricelli. De igual forma, los Estados Unidos no habían cumplido con el acuerdo de migración de 1984, que permitía emigrar

legalmente a 20 000 cubanos al año.

Otra oportunidad de negociación informal entre Cuba y Estados Unidos ocurrió en la noche del 7 de agosto de 1994 cuando tanto Clinton como García Márquez asistieron a una cena en casa del escritor William Styron.

Durante la velada, García Márquez expuso al entonces presidente estadounidense las consideraciones cubanas sobre la crisis migratoria. Por su parte, Clinton declaró que su gobierno solo estaba dispuesto, en ese momento, a conversar con Cuba sobre el tema migratorio. A decir de Clinton, temas como el bloqueo se podían discutir en una fecha futura. (William Leogrande & Peter Kornbluh, 2016)

Mientras tanto, las negociaciones formales entre ambos gobiernos, iniciadas en Nueva York el 1ro de septiembre de 1994, no daban los resultados esperados. Mientras que la delegación cubana, encabezada por Ricardo Alarcón de Quesada, proponía una solución de largo alcance que comprendiera la discusión del tema del bloqueo estadounidense, por su parte, la delegación estadounidense, encabezada por Michael Skol, se negaba a abordar dicho tema que, a decir de Alarcón de Quesada, *era el origen de todo el problema*. (William Leogrande & Peter Kornbluh, 2016)

Solo las negociaciones plausibles que estaban en curso permitieron que los dos lados llegaran a un acuerdo. El 5 de septiembre, Fidel llamó a Carlos Salinas y le comunicó que el gobierno cubano establecía dos garantías definitivas: en primer lugar, que el nuevo acuerdo estipulara claramente que las medidas punitivas anunciadas por Clinton en agosto de 1994 (la prohibición

de los viajes, llamadas telefónicas y remesas) serían rescindidas, y segundo, que Clinton hiciera un compromiso verbal con el entonces presidente mexicano de que se llevarían a cabo conversaciones sobre el bloqueo en el futuro. El mandatario estadounidense aceptó.

Ante este acontecimiento tras bambalinas, la situación en la mesa de negociaciones cambió. Así, los Estados Unidos se comprometieron a no aceptar automáticamente a los cubanos que llegaran de manera ilegal a su territorio. Igualmente, el gobierno estadounidense ofrecería “como mínimo” 20 000 visas al año para los cubanos que quisieran migrar. Cuba, a su vez, “adoptaría medidas más eficaces en todas las formas posibles para evitar las salidas inseguras” y permitiría el retorno de los cubanos (que así lo desearan) que se encontraban ilegalmente en la Base Naval de Guantánamo. Ambas partes se comprometieron a luchar conjuntamente contra la trata de personas y acordaron celebrar consultas periódicas sobre la aplicación del acuerdo.

## CONCLUSIONES

En ningún momento, durante los más de 60 años de complejas relaciones, Cuba y Estados Unidos han dejado de tener comunicación. Mientras en público, en los foros internacionales y en la prensa se dispensaban un trato de abierta rivalidad, los contactos secretos entre los dos gobiernos nunca han cesado.

El caso de las negociaciones cubano-americanas durante la Crisis de los Balseros en 1994, es uno de los ejemplos que constatan la importancia de las negociaciones plausibles en un contexto de confrontación y tensión de las rela-

ciones diplomáticas. De hecho, el Convenio Migratorio de 1994 constituye el único acuerdo formal existente en la actualidad entre Cuba y Estados Unidos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cervera, J. A. (2013). Cuba y los cubanoamericanos. La Habana: Fondo Editorial Casa de las Américas.
- Elier Ramírez Cañedo, R. R. (2016). 5 temas polémicos sobre Cuba. La Habana: Ocean Sur.
- Hernández, L. E. (2017). Un siglo de Teoría de las Relaciones Internacionales. Selección de temas y lecturas diversas. La Habana: Editorial Universitaria Félix Varela.
- William Leogrande & Peter Kornbluh. (2016). Diplomacia encubierta con Cuba. Historia de las negociaciones secretas entre Washington La Habana. La Habana: Ciencias Sociales.

## NOTAS

1. Acto de retener información intencionalmente a funcionarios superiores para protegerlos de las posibles consecuencias en caso de que salieran a la luz las actividades ilegales o poco populares.
2. Cubano miembro del Ejército Rebelde que residía en La Florida desde 1961. Luego de apoyar algunos esfuerzos violentos para derrocar el Gobierno Revolucionario cubano, se convirtió en una de las principales voces del exilio “moderado” de Miami.

3. Abogado residente en Miami. Se había desempeñado como presidente del Partido Demócrata de Florida durante la campaña presidencial de Carter en 1976.