
El flujo emigratorio cubano, 1985-1996: balance y perspectivas

Ernesto Rodríguez Chávez

*Centro de Estudios sobre América
La Habana, Cuba*

En la última década, las formas y volúmenes de la emigración cubana hacia los Estados Unidos, así como las políticas migratorias de ambos países, han tenido cambios sustanciales, en conjunción con nuevos factores nacionales e internacionales. En ese período, los sucesos más importantes se concentran a partir de 1989, cuando la emigración vuelve a crecer mediante nuevas y viejas formas, hasta llegar a la crisis de los "balseros" del verano de 1994 y a nuevos entendimientos migratorios entre Cuba y los Estados Unidos. Estos hechos, aunque no constituyen un fenómeno nuevo después de 1959, poseen una diferencia cualitativa respecto a los movimientos poblacionales anteriores y marcan una perspectiva no tradicional en el flujo emigratorio cubano con vista al año 2000.

Este artículo no pretende hacer un diagnóstico teórico de la emigración cubana actual, ni analizar las formulaciones establecidas con anterioridad. Su objetivo principal es exponer la evolución y contradicciones de este flujo emigratorio y de la política inmigratoria norteamericana desde la firma del acuerdo bilateral de diciembre de 1984, tomando como vértice del análisis la crisis de los "balseros" de 1994 y sus consecuencias. Para ese propósito se parte, primero, de ubicar a los cubanos en el contexto de la inmigración latinoamericana y caribeña en los Estados Unidos. En segundo lugar, se señalan algunos aspectos estructurales que definen la emigración cubana actual. En tercer orden, se caracteriza brevemente el período que antecede a la crisis de 1994. En cuarto lugar, se explica el origen y evolución de la crisis, así como el

proceso de negociación y los acuerdos migratorios bilaterales firmados en septiembre de 1994 y mayo de 1995, con lo que se demuestran aspectos de ruptura y continuidad en el proceso emigratorio cubano. Por último, se evalúa el cumplimiento de estos acuerdos y las perspectivas de la migración cubana.

La tesis central de este trabajo es que los Estados Unidos han utilizado a la emigración cubana en función de su política exterior. En este sentido se argumenta que el incremento del potencial emigratorio por diversas causas, más la ausencia de mecanismos para una emigración ordenada y la aplicación de políticas distorsionadas y unilaterales, siempre han generado crisis. Se evidencia, además, que las variaciones esenciales en las vías utilizadas por los emigrantes cubanos son resultado de los cambios en la política inmigratoria norteamericana. En el fondo, esta política sigue siendo de brazos abiertos, aunque bajo un control que asegura otros intereses estratégicos de los Estados Unidos y acerca a los cubanos a sus mecanismos inmigratorios generales para facilitar el cambio en un futuro indeterminado.

Contrastes con la migración de la región

El incremento de la emigración en las últimas décadas no es exclusivo de Cuba: afecta a toda la región caribeña, aunque en dimensiones diferentes. Son evidentes los grandes flujos laborales desde México, el Caribe y parte de Sudamérica hacia los Estados Unidos y Canadá, o entre las propias subregiones. El fenómeno también se expresa en el desplazamiento masivo de centroamericanos debido a años de guerra civil, así como en la salida al exterior de decenas y cientos de miles de personas, resultado de dictaduras militares o revoluciones en el poder.

Entre los flujos de emigrantes desde la región a los Estados Unidos, los cubanos desempeñan un papel importante y especial. Sin embargo, desde fines de los años setenta, con el crecimiento acelerado de la migración proveniente desde otros países y la disminución del flujo de cubanos por asuntos bilaterales, los cubanos son numéricamente pocos y no entran en los graves problemas que causa a la administración norteamericana, la situación de los inmigrantes indocumentados establecidos en su territorio, el tráfico de extranjeros y la llegada de miles de migrantes ilegales a sus fronteras. Sólo en situaciones coyunturales de crisis migratoria bilateral como en 1980 y 1994, ante un éxodo descontrolado de mayor cuantía, los cubanos cobran importancia para los problemas de inmigración de los Estados Unidos. Esta dinámica se explica en detalle en el inciso referido a la crisis de 1994, así como en el que lo antecede.

Dentro de los inmigrantes de América Latina y el Caribe, los cubanos,

por su volumen, pasaron de ocupar el segundo lugar en las décadas de 1950, 1960 y 1970, al quinto puesto en los años ochenta (U.S. INS 1991:49-50). Más aún, ocuparon un lugar posterior al décimo entre 1989 y 1991, como consecuencia del Immigration Reform and Control Act (IRCA) de 1986, que dio residencia permanente en esos años a más de dos millones de antiguos inmigrantes indocumentados (U.S. INS 1993:31-32). La relación entre los principales grupos de inmigrantes del continente a los Estados Unidos y la población de cada país muestra más exactamente la dimensión de la emigración cubana reciente en el contexto regional (véase el Cuadro 1).

Cuadro 1
Inmigración legal latina y caribeña en EE.UU.
(1951-1990)

1951-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	Del total 81-90, % de la poblac. de cada país (1990)
México 299,811	México 453,937	México 640,294	México 1,655,843	2.0
Cuba 78,948	Cuba 208,536	Cuba 264,863	Rep.Dom. 252,035	3.5
Argentina 19,486	Rep.Dom. 93,292	Rep.Dom. 148,135	Salvador 213,539	4.1
Colombia 18,048	Jamaica 74,906	Jamaica 137,577	Jamaica 208,148	8.6
Rep.Dom. 9,897	Colombia 72,028	Colombia 77,347	Cuba 144,578	1.4

Fuente: U.S. INS (1991:49-50) y cálculos propios según la población de estos países en CEPAL 1993:165.

Los problemas impuestos a la sociedad norteamericana por un flujo tan grande de inmigrantes legales, refugiados e indocumentados en la década de 1980, obligaron a modificaciones constantes de su legislación inmigratoria. Fueron significativas las reformas establecidas por el Refugee Act of 1980, el Immigration Reform and Control Act of 1986 (IRCA) y el Immigration Act of 1990. Todas estas leyes estaban orientadas en esencia a (1) restringir la concesión de la categoría de refugiado o asilado a partir de los criterios generales de las Naciones Unidas; (2) tratar de

normalizar la situación de grandes masas de inmigrantes indocumentados e incrementar el control y las sanciones a los nuevos inmigrantes ilegales y contratistas de éstos: (3) un mayor rigor en las sanciones para los que incumplen las leyes inmigratorias, ya sean extranjeros o nacionales; (4) más deportaciones de indeseables; y (5) la priorización de la inmigración por vínculos familiares y fuerza de trabajo altamente calificada.

Aun después de aplicarse estas leyes, la situación sigue siendo grave. A fines de 1994 se estimó en cuatro millones los inmigrantes indocumentados residentes en los Estados Unidos. Esa cifra creció en alrededor de 300,000 personas por año entre 1988 y 1992 (*Migration News* 1995:10). Cada año entran más de 500,000 inmigrantes ilegales a los Estados Unidos (*Newsweek* 1993:20). Cada mes 120,000 mexicanos cruzan clandestinamente la frontera, aunque muchos son capturados y deportados con posterioridad (*Cambio 16* 1993:8). En el año fiscal 1994, fueron capturados 1.1 millones de inmigrantes ilegales por los servicios migratorios estadounidenses para ser deportados. Esta cifra aumentó a 1.3 millones en 1995 (*Migration News* 1996:4). (Véase el Cuadro 2.)

Cuadro 2
Extranjeros deportables localizados
en EE.UU. por países seleccionados
(según nacionalidad)

Año	México	El Salvador	Guatemala	República Dominicana	Cuba
1990	1 092 258	16,953	9,707	6,338	1,318
1992	1 205,817	7,433	5,614	7,361	965

Fuente: U.S. INS (1991:167) y (1993:157).

Durante las campañas para las elecciones presidenciales, la inmigración ha ido cobrando fuerza progresivamente, sobre todo en los estados de mayor recepción. En los años noventa, el debate ha trascendido los marcos electorales y se mantiene en el legislativo, el ejecutivo y la opinión pública de manera permanente. No cesan de presentarse en el Congreso proyectos de nuevas leyes o reformas de otras. Las medidas ejecutivas para reforzar el control migratorio aumentan sin cesar. Los estados de opinión pública indican (*Newsweek* 1993:19; *Migration News* 1994b:13) que la mayoría de los norteamericanos percibe a los nuevos

arribantes como factor de agudización de la difícil coyuntura económica y como culpables de acciones terroristas y disturbios raciales o étnicos en los últimos años. Otros consideran que los inmigrantes aportan más a la economía del país de lo que se invierte en ellos y los problemas que ocasionan.

En el debate electoral de 1991, Clinton criticó a Bush por la repatriación masiva de "balseros" haitianos y prometió un mejor trato para éstos, sin rehuir altos niveles de inmigración desde América Latina y Asia. A escasos días de asumir la presidencia en enero de 1992, Clinton decretó un bloqueo naval para contener la enorme masa de "balseros" haitianos que se preparaban para salir hacia los Estados Unidos, estimados entre 100,000 y 200,000. Los haitianos siguieron siendo interceptados y devueltos a su país o concentrados en la base militar de Guantánamo, aun y cuando no se había logrado restituir el gobierno de Jean Bertrand Aristide, derrocado por un golpe militar en septiembre de 1991.

En julio de 1993, Clinton propuso un nuevo plan para el control de la inmigración, donde solicitó más dinero, más poder para el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) y nuevas leyes inmigratorias. Este plan tenía como objetivos (1) restringir el otorgamiento de la categoría de refugiado o asilado y solucionar el problema de los solicitudes pendientes, a través de procesos expeditos de exclusión; (2) limitar la entrada de inmigrantes indocumentados al país, sobre la base del incremento de la guardia fronteriza, mejorando los controles para la detección de pasaportes y visas falsas, la duplicación de las condenas a los contrabandistas de inmigrantes ilegales y el otorgamiento de más recursos financieros, tecnológicos y legales al SIN para su actividad; y (3) evitar las acciones terroristas en naves aéreas y territorio norteamericano, con el aumento de la vigilancia y los fondos del FBI.

Con posterioridad se implementaron tres programas especiales para detener la entrada de inmigrantes ilegales por la frontera con México: Operation Hold the Line en El Paso, Texas; Operation Gatekeeper en San Diego, California y Operation Safeguard en Tucson, Arizona. Se incrementaron gradualmente los agentes de la Patrulla Fronteriza y el personal del SIN en general, así como los recursos destinados a este órgano. El presupuesto del SIN pasó de 2.1 billones en el año fiscal 1995 a 2.6 billones en 1996 (*Migration News* 1996:4).

En esta dirección y como cuerpo legal íntegro más reciente, que refrenda las medidas ejecutivas antiinmigratorias tomadas desde 1993 y otros proyectos, se aprobó la Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996 (IIRIRA) con efecto a partir de abril de 1997. Esta ley regula severamente el control de las fronteras, la entrada legal y su cumplimiento; aumenta las penas para el tráfico de extranjeros

Desde el propio 1959, la política y legislación inmigratoria norteamericana estimuló, privilegió y politizó de forma absoluta la salida de cubanos y su inserción en la sociedad norteamericana.

y los fraudes migratorios: incrementa los procesos de inspección, detención y deportación de inmigrantes ilegales; e impone restricciones de empleo y beneficios públicos para los inmigrantes, así como más rigor en los procesos de asilo, procedimientos consulares y otros trámites migratorios en el interior del territorio norteamericano.

De cumplirse estrictamente la nueva legislación, cientos de miles de inmigrantes latinoamericanos con años en los Estados Unidos, pero sin documentación completa como residentes permanentes, podrían ser deportados. Grupos humanitarios consideran que 200.000 mexicanos estarían en esta situación (IPS 1997a). Igual sería, según información oficial de Washington, para unos 335.000 salvadoreños, 165.000 guatemaltecos, 90.000 hondureños y 60.000 nicaragüenses (IPS 1997b). Deportaciones masivas de esa índole afectarían severamente la economía del istmo centroamericano, donde las remesas familiares constituyen una importante fuente de divisas en la mayoría de los países, en especial en El Salvador.

En ese contexto antiinmigratorio, el tratamiento a los cubanos ha tenido cambios radicales y continuidad en los años ochenta y noventa. En consecuencia con la práctica establecida desde el triunfo de la Revolución Cubana en 1959, todos los inmigrantes legales e ilegales cubanos siguieron siendo altamente favorecidos por la política norteamericana, a diferencia de otros inmigrantes del continente. No es hasta la crisis migratoria del verano de 1994, que ocurren cambios radicales con la firma de acuerdos migratorios entre Cuba y los Estados Unidos en septiembre de 1994 y mayo de 1995. Cambios que, por lo demás, sólo eliminaron el trato privilegiado con anterioridad a los "balseros" o a los que cruzan a la base militar de Guantánamo, no así con otras formas de migración ilegal o legal de cubanos.

Desde el propio 1959, la política y legislación inmigratoria norteamericana estimuló, privilegió y politizó de forma absoluta la salida de cubanos y su inserción en la sociedad norteamericana. A fines de 1960 se organizó, con el coauspicio de la Iglesia Católica, la "Operación Peter Pan", la cual llevó a más de 14.000 niños de forma precipitada.

sin sus padres, a los Estados Unidos para "salvarlos del comunismo". En 1961 se creó el más amplio y ambicioso Programa de Refugiados en la historia norteamericana, comparable sólo con el establecido para los indochinos después de la derrota de la guerra en Viet Nam en 1975. El Programa Cubano ayudó a 491,274 cubanos entre 1961 y 1980 a un costo total de 1,400 millones de dólares (Masud-Piloto 1988:39-42, 111-121; Argüelles 1984; Hernández 1980).

En 1966 se aprobó la Ley de Ajuste Cubano, que ha permitido a más de medio millón de cubanos regularizar su condición legal migratoria como refugiados políticos, sin limitación numérica alguna. Al amparo de esta ley, todavía vigente, se aceptan a los que entran con visa temporal y deciden permanecer de manera definitiva y, hasta el 19 de agosto de 1994, se aceptaron a todos los cubanos que llegaron ilegalmente, sin tener en cuenta que hubiesen robado una nave aérea, una embarcación o asesinado para lograr su objetivo.

El tratamiento como refugiados políticos a la inmensa mayoría de los emigrantes cubanos es un claro ejemplo del uso de normas de inmigración en los Estados Unidos en función de intereses político-ideológicos de su política externa. Los cubanos se integraron a una política que desde la década del cincuenta beneficiaba con la condición de "refugiados" a personas provenientes de países socialistas. Dicha política se refrendó en el Immigration and Nationality Act of 1952 y los Immigration and Nationality Act Amendments of 1965. Estas leyes se utilizaron para amparar temporalmente a los cubanos que llegaban a los Estados Unidos sin todos los requisitos migratorios hasta que se aprobó la Cuban Refugee Act en 1966.

Con la crisis de agosto de 1994, los cubanos que intentaban llegar ilegalmente a territorio norteamericano dejaron de ser admitidos como refugiados. No obstante, el trato siguió siendo diferente respecto a los inmigrantes ilegales procedentes de otros países, ya que los cubanos no eran deportados de manera inmediata, sino llevados a campamentos de refugiados en la base militar norteamericana en Guantánamo. A su vez, el acuerdo de septiembre de 1994 no contemplaba las deportaciones inmediatas y mantuvo la situación anterior. Los conceptos políticos dominantes en los Estados Unidos hasta esa fecha seguían viendo a los inmigrantes ilegales cubanos como personas en busca de refugio político, lo que impedía la deportación inmediata. Los detalles sobre esos cambios y los posteriores se explican más adelante en los incisos sobre la crisis y los acuerdos migratorios.

El acuerdo de mayo de 1995 refleja un cambio hacia los inmigrantes ilegales cubanos, al establecer la repatriación inmediata de los interceptados en altamar. Esta medida significó poner a los cubanos en

igualdad de condiciones con los inmigrantes que intentan llegar a los Estados Unidos por vías clandestinas desde otros países. Aunque los cubanos perdieron su privilegio fundamental en lo referente a la inmigración ilegal, en otros aspectos el trato sigue siendo favorable. Se mantiene vigente la Ley de Ajuste Cubano de 1966 que beneficia a los de esa nacionalidad cuando llegan a los Estados Unidos con visa de no inmigrante y deciden establecerse de forma definitiva, mientras los de otros países en iguales condiciones pueden ser deportados si son localizados por las autoridades de inmigración. Los cubanos también tienen garantizada una inmigración legal de 20,000 personas como mínimo cada año, mientras los demás tienen cuota máxima pero no mínima. En esa cuota mínima también los cubanos tienen la ventaja de poder aspirar a una residencia permanente en los Estados Unidos mediante un sistema especial de sorteo migratorio que incluye a personas sin vínculos familiares en el país receptor.

Los cubanos son los únicos que pueden obtener la residencia permanente en los Estados Unidos sin someterse a la elegibilidad migratoria, si se acogen a la Ley de Ajuste Cubano de 1966. Esta ley le fue aplicada incluso a la gran mayoría de los 125,000 cubanos que de manera irregular llegaron en 1980 a territorio norteamericano procedentes del puerto del Mariel, aunque, según la Ley de Refugiados del propio 1980, no clasificaban como tales. La Ley de Refugiados de 1980 eliminaba la necesidad de regulaciones especiales para alguna nacionalidad (como la Ley de Ajuste Cubano), pues sistematizaba por primera vez el otorgamiento de la condición de refugiado o asilado y la obtención de la residencia permanente a una cuota general de acuerdo con la elegibilidad inmigratoria de cada individuo.

Las tendencias del flujo de cubanos hacia los Estados Unidos en los años noventa, como se explica a lo largo del artículo, muestran un acercamiento a las características y mecanismos de muchos emigrantes en el continente. Este patrón se evidencia en el crecimiento de las salidas ilegales de cubanos hasta septiembre de 1994; el aumento de la proporción de los que deciden convertirse en residentes permanentes luego de viajar con visa temporal; y el incremento sostenido de la emigración como vía de encontrar mejores o nuevas opciones de vida como resultado de una crisis de perspectiva personal, legitimidad o identidad, vinculada a la escasez de de empleos, servicios y consumo, a no encontrar solución a sus aspiraciones o a no ver posibilidades en el proyecto económico-político dominante en su país de origen.

Aunque benefició a miles de personas y permitió el rejuego con la campaña de propaganda contra Cuba, el trato privilegiado a los cubanos crea un serio obstáculo a la aplicación de la política de inmigración

norteamericana hacia otros países, debido al doble estándar respecto a mexicanos, centroamericanos, haitianos, dominicanos y otros, lo que ha llevado a protestas de la comunidad hispana y determinados sectores norteamericanos (Masud-Piloto 1988). Dichas protestas se fundamentan en la contradicción entre el tratamiento a los cubanos y las pocas posibilidades de salvadoreños, nicaragüenses, guatemaltecos y haitianos para obtener el estatus de refugiado o asilado político en condiciones de lucha interna, persecución y terrorismo en sus países. Aún menores posibilidades poseen hoy, luego de las elecciones presidenciales en Nicaragua (1990) y en El Salvador (1994); del regreso al orden constitucional y nuevas elecciones en Haití (1996); y de la firma de acuerdos de paz entre la guerrilla y el gobierno de Guatemala (1996).

Entre 1981 y 1990 obtuvieron la residencia permanente como refugiados o asilados 113,367 cubanos, pero sólo 5,590 nicaragüenses y 1,383 salvadoreños entre los centroamericanos (U.S. INS 1991:1-05,109 y 111). En 1991, de los 22,716 haitianos interceptados en altamar por guardacostas norteamericanos, sólo 28 fueron admitidos (*Migration News* 1994a:9). En febrero de 1996, al finalizar el American Baptist Church (ABC) Program que data desde 1991, más de 250,000 centroamericanos podían quedar sin permiso de trabajo y ser deportados si sus peticiones de asilo eran rechazadas (*Migration News* 1996:5).

La opinión de sectores del *establishment* estadounidense opuestos a mantener el privilegio de los cubanos en las condiciones actuales, la expresó tempranamente *The New York Times* el 15 de agosto de 1991: "La Ley de Ajuste de Refugiados Cubanos es injusta para el resto del mundo, porque al dar a los cubanos una preferencia sobre haitianos, salvadoreños o personas de cualquier otro país, ofende a muchos y le da a Fidel Castro el poder de empujar hacia esta nación a quien él desee. Una ley semejante es difícil de explicar y defender. Su eliminación sería una buena medida que debe tomar el Congreso en su próxima sesión".

La abrogación de la Ley de Ajuste Cubano ha formado parte de varios proyectos de ley, pero ha quedado fuera de la discusión pública por presiones de determinados sectores de la comunidad cubanoamericana y del ejecutivo norteamericano. Primero apareció en septiembre de 1991, en el proyecto inicial de la llamada ley Torricelli y luego en el proyecto de ley "Enmiendas de Mantenimiento de Inmigración y Naturalización de 1992". En febrero de 1994, el congresista demócrata por Oregon, Mike Kopetski, introdujo una propuesta en la Cámara de Representantes para la derogación directa de dicha ley. Igual propuesta ha aparecido como parte de otros proyectos en materia de legislación inmigratoria durante 1995 y 1996.

En el camino de normalizar plenamente las relaciones migratorias e

igualar el tratamiento de los inmigrantes cubanos y los de otros países, el gobierno de los Estados Unidos tendrá que llegar a un acuerdo con Cuba, para la deportación de todos los cubanos que en territorio norteamericano pierdan su solicitud de asilo político y aquellos que sobrepasan el tiempo concedido en su visa temporal. Este acuerdo pudiera concertarse en 1997 si se tienen en cuenta declaraciones específicas formuladas por funcionarios del SIN en diciembre de 1996. Esto podría ocurrir incluso sin derogar la Ley de Ajuste Cubano que estipula su aplicación con carácter discrecional. No obstante, debería derogarse.

Bases de la emigración cubana actual

El clima de fuerte confrontación bilateral que ha dominado las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba desde 1959 y las respectivas políticas de acción-reacción en que se ha desarrollado la emigración cubana desde esa fecha, las han convertido en rehén, componente y resultante de esa confrontación. Este escenario determina el monto del flujo migratorio, sus características y vías de movimiento. La condición de hostilidad permanente define casi siempre la expresión externa del fenómeno migratorio cubano, pero no su núcleo esencial.

La emigración cubana actual es parte y consecuencia de la compleja madeja de relaciones y contradicciones socioeconómicas y políticas internas en Cuba, que a su vez conforma el carácter de esta emigración a partir del entramado causal, motivacional y de aspiraciones de los emigrantes. Históricamente la emigración cubana ha sido económica, política y familiar al mismo tiempo. El problema está en precisar cuál de estas variables tiene mayor peso en el grupo poblacional que emigra en una etapa dada y su interacción con el resto de los factores condicionantes del flujo, así como con la categoría legal que se les otorga.

El carácter económico y de reunificación familiar observado en la emigración cubana desde fines de la década de 1960 se ha acentuado en los últimos años. Esto no excluye en las motivaciones emigratorias elementos de disconformidad con el sistema político cubano, aunque sin la organicidad político-ideológica propia de los exiliados. La visión de la emigración cubana actual a partir de la imagen de "exiliados" o "refugiados políticos" impide una comprensión del fenómeno en toda su complejidad. De igual manera, tampoco se acerca a la realidad la absolutización de las motivaciones económicas en los nuevos emigrantes, como aparece en ocasiones en el discurso político cubano.

Aunque no es objetivo de este artículo analizar los modelos teóricos utilizados con anterioridad, quiero señalar que explicar la emigración cubana, sólo como flujo de refugiados políticos, migración económica,

movimiento de fuerza laboral o válvula de escape, entre otras formas, resulta insuficiente en los momentos actuales (Portes y Bach 1985; Duany 1990 y 1993; Pedraza 1985 y 1996). Es igualmente incompleto el enfoque-muy usado en Cuba-que ve este flujo migratorio sólo a partir de sus aspectos de excepción (Uriarte 1995). Aunque precisar un modelo específico requeriría de una formulación mayor, considero que el defecto de fondo más común en las interpretaciones de la emigración cubana ha radicado en la falta de apreciación en cada etapa de dos factores básicos. En lo interno, habría que examinar las transformaciones político-económicas en Cuba y la forma en que se desarrollan las contradicciones dentro del proceso revolucionario. En lo externo, es necesario subrayar la confrontación con los Estados Unidos y la política inmigratoria aplicada por este país. Este ensayo intenta moverse dentro de este doble marco de referencia conceptual.

El flujo de emigrantes cubanos es hoy un proceso social con profundas raíces estructurales, sociodemográficas y económicas, tanto en la principal sociedad receptora-los Estados Unidos-como en la emisora-Cuba. Las políticas migratorias respectivas sólo son factores estimuladores o desestimuladores de las diversas formas de migración. Muchos aspectos de ese movimiento escapan a los controles gubernamentales.

Durante años ha sido evidente el papel de la política inmigratoria norteamericana en la inducción del emigrante potencial cubano a tomar la decisión de salir de su país y prácticamente romper con él. Sin embargo, está por verse en los próximos años el efecto en el flujo emigratorio cubano, de la apertura de la economía cubana hacia diversos mecanismos de mercado y su articulación con el capital internacional (Monreal y Urra 1994). Será inevitable la difusión en la población de nuevos estándares de vida y la creación de mayores expectativas de consumo, que, unidas al aumento de los vínculos con la comunidad emigrada y con los turistas, incrementará el potencial emigratorio, incluso entre los profesionales. En el análisis de la emigración cubana reciente debe tenerse en cuenta, como un elemento estructural más, la forma de saltos, tensiones y cambios radicales en que se ha desarrollado este proceso, así como la enorme diferencia en la composición de los emigrantes de los años sesenta y otras etapas. Grandes flujos en determinados años y casi ninguno en otros motivaron profundas divisiones familiares en forma abrupta o gradual, según el caso.

Las diferentes oleadas migratorias son claves para entender este fenómeno. De los aproximadamente 862,000 cubanos llegados a los Estados Unidos entre 1959 y 1993, casi el 80% se concentra en tres grandes oleadas. De enero de 1959 a octubre de 1962, fecha en que se

interrumpen los vuelos comerciales debido a la Crisis de los Misiles, emigraron 215,000 personas. De septiembre de 1965 a abril de 1973, etapa del llamado "Puente Aéreo", salieron 340,000 cubanos. Y de abril a septiembre de 1980, mediante el "Puente Marítimo" Mariel-Cayo Hueso, llegaron 125,000 emigrados a los Estados Unidos. Los dos primeros grupos constituyen la base de la actual comunidad cubanoamericana. Una cuarta ola es evidente a partir de 1994 (Boswell y Curtis 1984; Portes y Bach 1985; Hernández y Gomis 1986; Pedraza 1996).

La emigración absorbió sectores extremos de la sociedad cubana en dos estructuras político-económicas diferentes. En los primeros años de la Revolución emigraron de modo predominante los estratos sociales más altos del capitalismo en Cuba, quienes poseían una ideología contraria al nuevo régimen. En 1980 salieron los sectores más bajos y marginales de una estructura socioclasista socialista, junto a obreros y otros trabajadores. Estos últimos emigraron motivados en lo fundamental por la expectativa de mejoría económica, amplio consumo y reunificación familiar. La recepción e incorporación de ambos grupos en la sociedad norteamericana reflejaron las características diferentes de cada uno y el papel desempeñado por las estructuras socioeconómicas creadas por la comunidad cubana en los Estados Unidos. Para comprender la dinámica entre el flujo emigratorio cubano y la política inmigratoria norteamericana, sus cambios y continuidad, es necesario analizar el decenio que antecede a la crisis migratoria de 1994, tomando como punto de partida el acuerdo migratorio anterior y su ejecución en el contexto del derrumbe del socialismo europeo y de un periodo de profunda crisis económica en Cuba a partir de 1990.

Características del flujo emigratorio cubano entre 1985 y 1993

En diciembre de 1984, después de la *sui generis* emigración por el Mariel en 1980, los gobiernos de los Estados Unidos y Cuba firmaron un acuerdo "para la normalización de los procedimientos migratorios entre ambos países y poner fin a la situación anormal que ha existido a partir de 1980" (U.S. Department of State 1984; Castro Ruz 1984). El acuerdo establecía por parte de los Estados Unidos "la expedición de visas preferenciales de inmigrantes a ciudadanos cubanos residentes en Cuba hasta el número de 20,000 cada año... haciendo el máximo aprovechamiento del número". Adicionalmente se otorgarían hasta 3,000 visas de refugiado a personas sancionadas en Cuba por "Delito contra la Seguridad del Estado" y sus familiares inmediatos. También se entregarían visas de inmigrantes (sin limitación numérica) a familiares

directos de ciudadanos norteamericanos. Por su parte, "Cuba aceptará la devolución de aquellos ciudadanos cubanos que llegaron... en 1980... declarados inelegibles para entrar legalmente a los Estados Unidos. El número... es de 2,746" (U.S. Department of State 1984).

Este acuerdo fue suspendido a los cinco meses por el gobierno de Cuba, como respuesta al inicio de las transmisiones oficiales del gobierno norteamericano de la llamada "Radio Martí-Voz de América". Luego de conversaciones bilaterales y quedar pendiente la posibilidad de transmisiones radiales por Cuba hacia los Estados Unidos, el acuerdo se reanudó en noviembre de 1987 (*Granma* 1987a y 1987b; Alarcón 1987). La suspensión del acuerdo migratorio entre mayo de 1985 y noviembre de 1987, más la poca emigración ilegal en esos años, hacen que, aunque se parta formalmente del acuerdo de 1984 en este trabajo, se descarte el período hasta 1987 por la práctica inexistencia de emigración en esos años. Así, el análisis concreto se inicia a partir de 1988 y la mayoría de los datos se toma de 1989 ó 1990 a 1993, cuando incrementa la emigración por diferentes vías.

Desde el restablecimiento del acuerdo hasta 1993, el movimiento de cubanos hacia el exterior se expresó en cinco formas básicas (Rodríguez-Chávez 1993):

- (1) la emigración legal directa hacia diferentes países con visas de inmigrantes y también de refugiados en el caso de los Estados Unidos;
- (2) el traslado de cubanos desde terceros países hacia los Estados Unidos por el Programa "Exodo" u otra vía;
- (3) las salidas ilegales desde Cuba hacia Florida y la base militar de los Estados Unidos en Guantánamo, así como hacia las Islas Caimán, Jamaica u otros países cercanos—en ocasiones desviados por las corrientes del mar—para luego tratar de ir hacia los Estados Unidos;
- (4) los viajes temporales por motivos personales o de trabajo hacia diversos países para luego no regresar; y
- (5) la repatriación forzada de "marielitos" excluibles desde los Estados Unidos.

No obstante la reactivación del acuerdo migratorio en 1987, los niveles de emigración hacia los Estados Unidos fueron globalmente bajos y similares a etapas en que no existió programa emigratorio alguno. Entre 1988 y 1993 se establecieron en territorio norteamericano unos 60,300 cubanos, sumando emigrantes legales e ilegales. El promedio anual en este período fue 5.4 veces menor que entre 1959 y 1962, 4.6

veces menor que en la etapa 1965-1973 y 12.5 veces menor respecto a 1980 (véase el Cuadro 3).

Cuadro 3
Etapas seleccionadas de la emigración cubana hacia EE.UU.
(1959-1993)

Etapa	Promedio emigrados por año	Tasa de emigración cada 1000 habit.
1959-1962	53,800	7.6
1965-1973	45,700	5.4
1980	125,000	12.9
1988-1993	10,000	1.0

Fuente: Construcción propia a partir de datos del U.S. INS, DIE y otras fuentes primarias norteamericanas y cubanas.

A partir de 1989, con el aumento del potencial emigratorio por la crisis económica en Cuba luego del derrumbe del socialismo europeo, se hace evidente la acumulación de contradicciones por la especial política inmigratoria norteamericana, que llevó a anular el espíritu del restablecimiento en 1987 del acuerdo migratorio de 1984. Esta tendencia se agudizó desde 1990 y 1991. Mientras se entregaron de manera muy restrictiva visas de inmigrantes a los que la solicitaban en La Habana por reunificación familiar, se aceptaron como refugiados a todos los que llegaron a territorio norteamericano sin la visa requerida. Esta política no estipulada en el acuerdo facilitó que en esos años incrementaran las salidas ilegales y el número de los que no regresaban de un viaje temporal. Se creó además el Programa Exodo para el traslado como refugiados políticos de cubanos desde terceros países, muchos de los cuales no habían podido obtener visa en La Habana en años anteriores o se encontraban en esos países desde los sucesos en la embajada del Perú en La Habana en 1980.²

Entre 1991 y 1993, Estados Unidos tenía la posibilidad de haber otorgado en La Habana un máximo de 60,000 visas de inmigrantes a cubanos en la categoría de preferencias por reunificación familiar (sujetas a limitación numérica), pero sólo concedió 3,250 (Castro Ruz 1994).

Sin embargo, aceptó en esos mismos años 6.6 veces más cubanos por vías irregulares: 8,416 "balseros" llegados ilegalmente a sus costas (U.S. Coast Guard 1994), unos 600 que cruzaron clandestinamente hacia su base militar en Guantánamo (*El Nuevo Herald* 1992 y 1993) y aproximadamente 12,500 que con una visa temporal decidieron permanecer en su territorio. La última cifra está calculada sobre la base del 13% que no regresó del total de visitantes temporales en esos años (U.S. INS 1993:103).

Dicha política, en un contexto de rápido crecimiento de la demanda emigratoria, llevó a la acumulación geométrica del potencial emigratorio y a convertirlo en un conflicto político potencial al interior del país y en las relaciones con los Estados Unidos, como esperaba la propia estrategia norteamericana. Bajo estas condiciones, la mayor parte de los cubanos que emigraron hacia los Estados Unidos no lo hizo con visa de inmigrante directamente desde Cuba.

Debe tenerse presente en el incremento del potencial emigratorio el profundo impacto, económico, social y psicológico que causó en la población cubana el derrumbe del socialismo europeo en 1989 y la desintegración de la URSS en 1991. Entre 1989 y 1993 el Producto Interno Bruto de Cuba decreció en un 34.8%. Se redujo a la mitad el consumo de combustible, se perdieron las fuentes principales de financiamiento y materias primas básicas, y la capacidad de importación disminuyó a la cuarta parte (Carranza 1992). En consecuencia, bajaron bruscamente los niveles de consumo y servicios de la población. El país pasó a una economía de sobrevivencia que sólo ha comenzado una recuperación paulatina a partir de 1995.

De lo establecido en el Acuerdo de 1984, el gobierno de los Estados Unidos sólo favoreció el máximo aprovechamiento de la cuota correspondiente a visas de refugiados. Esta categoría se usó en lo esencial para tratar de demostrar la existencia de un movimiento de oposición política interna en Cuba fuertemente perseguido. Un documento, divulgado por el gobierno cubano, de la Sección de Intereses Norteamericana en La Habana sobre la "Situación actual del Programa de Refugiados Cubanos" de enero de 1994, planteaba: "En el procesamiento de solicitudes de visas de refugiados siguen presentándose casos pocos sólidos. La mayoría de las personas presentan las solicitudes, más que por causas de un verdadero temor de persecución, por el deterioro de la situación económica" (*Juventud Rebelde* 1994a).

De los 47,500 cubanos que lograron llegar a los Estados Unidos entre 1990 y 1993 con el objetivo de inmigrar, sólo el 10.9% lo hizo con visa de inmigrante desde Cuba. Otro 20.4% viajó con visa de refugiado desde la Isla y un 16.9% arribó procedente de un tercer país por el

Programa "Exodo". Más de la mitad de los nuevos inmigrantes llegó sin la visa requerida. Un 20.1% salió ilegalmente de Cuba y llegó como "balsero" o por la base militar de Guantánamo y el 31.7% fue como visitante, para establecerse de manera permanente. Las proporciones están calculadas a partir de diversas fuentes (DIE 1995; Castro Ruz 1994; U.S. Coast Guard 1994; *El Nuevo Herald* 1992 y 1993; U.S. INS 1993; FNCA 1993). (Véase la Gráfica 1.)

Las proporciones anteriores indican que las visitas temporales sin regreso fueron la vía por la que más cubanos emigraron hacia los Estados Unidos entre 1990 y 1993. No obstante, el récord de "balseros" cubanos llegados a los Estados Unidos a partir de 1991 hasta julio de 1994 (13.147), más las personas involucradas en salidas ilegales frustradas por autoridades cubanas (36.208) (Castro Ruz 1994:2 y 4), confirman categóricamente que esta forma de salida del país devino en la vía más utilizada para tratar de emigrar, sobre todo en el primer semestre de 1994.

Una encuesta realizada en agosto de 1993 a 191 personas interceptadas por guardafronteras cubanos al intentar salir ilegalmente, indica que el 38.2% emigraba por motivos económicos, el 20.9% por realización personal, el 24.8% por lo que ellos expresaron como aspectos políticos y el resto por otros asuntos. Entre esas personas se destacan aspiraciones múltiples: materiales (62.6%), personales (54.7%), de libertad personal (28.4%), familiares (16.3%) y otras (CEAP 1994). Estos datos confirman el carácter multicausal de la emigración cubana actual.

El papel de los vínculos familiares entre nuevos emigrantes y cubanos residentes en el exterior se demuestra, más que en los motivos y aspiraciones, en las formas de emigración utilizadas en estos años para llegar a los Estados Unidos:

- Los que obtuvieron visa de inmigrante fue por prioridad de reunificación familiar.

- En el traslado desde terceros países. Los familiares coordinan y financian parte de ese movimiento, más el posterior asentamiento de los recién llegados.

- Para los que llegaron a los Estados Unidos con visa temporal por asuntos personales, es indispensable la invitación familiar y el financiamiento de trámites legales, pasaje y estancia inicial.

- Parte de los que salen ilegalmente de Cuba son ayudados por sus familiares antes o después de llegar a territorio norteamericano.

Con el cambio de la situación nacional e internacional, el gobierno de Cuba comenzó a aplicar desde 1990 y de modo gradual una política mucho más flexible en asuntos migratorios. Esta política reduce hasta

18 años la edad para salir del país en viaje temporal por asuntos particulares; permite la realización de contratos personales de trabajo en el exterior para algunos sectores y otorga permiso de residencia permanente en el exterior a cubanos con determinados requisitos, quienes pueden entrar y salir del país sin autorización previa. Un buen fundamento a las regulaciones migratorias aplicadas por el gobierno de Cuba desde 1961 a la libre salida y entrada de cubanos del territorio nacional se puede encontrar en Azcuy (1997).

También desde 1993 se realiza un serio esfuerzo por las autoridades cubanas para normalizar las relaciones con los emigrados y facilitar los vínculos familiares entre estos y los que viven en la Isla. Esta situación se puso de manifiesto en La Habana durante las conferencias "La Nación y la Emigración" de abril de 1994 y noviembre de 1995, así como en las medidas tomadas por el gobierno de Cuba como resultado de estos eventos. No obstante, el desarrollo de esta política ha sido constantemente entorpecido por el sector más conservador de la comunidad cubana en los Estados Unidos (Conferencia "La nación y la emigración" 1994; *Contrapunto* 1994; *Granma* 1995c).

Atendiendo a lo expuesto en este epígrafe, la situación migratoria en los años previos a la crisis de 1994 se puede resumir en el incremento del potencial emigratorio por deterioro violento de la situación económica del país: restricción del flujo emigratorio legal directo hacia los Estados Unidos y aumento de las salidas ilegales y otras formas de inmigración ilegal: aplicación por los Estados Unidos de una política distorsionada que facilitaba el caos migratorio y el desorden; acumulación de la demanda emigratoria ante la ausencia de vías estables y seguras para emigrar; aplicación por Cuba de una política migratoria más flexible que eliminó algunas de las restricciones existentes en este sentido hasta 1989; y aumento de los vínculos entre los emigrados y sus familiares en Cuba.

El verano de 1994: crisis y cambios en las políticas migratorias

La crisis del verano de 1994 en la emigración de cubanos hacia los Estados Unidos no fue consecuencia exclusiva de factores de coyuntura. Fue el resultado lógico del agravamiento de contradicciones migratorias en un nuevo contexto socioeconómico que condujo a un callejón sin salida en el corto plazo. Mientras la demanda emigratoria crecía por día, las vías de entrada a los Estados Unidos, como destino fundamental, fueron cada vez menos y más complicadas. La vía ilegal se convirtió en la opción principal y más rápida.

En la coyuntura interna de Cuba se unieron a los problemas migratorios y a la crisis económica, otros cambios. El discurso político sobre la emigración y las relaciones con los cubanos en el exterior colocó el acento en las motivaciones económicas y familiares y no en el proyecto político contra la Revolución. A partir del segundo semestre de 1993, se despenalizó la tenencia de dólares, se abrió la posibilidad de recibir directamente en Cuba remesas de dinero desde el exterior y se liberaron los viajes a la Isla para cubanos emigrados legalmente. Esos cambios específicos tuvieron incidencia particular en la transformación gradual de la autopercepción del emigrante cubano y el criterio social sobre el emigrado. Ello modificó las implicaciones psicológicas que otrora significaba el rompimiento con la familia y el país, de acuerdo con el esquema político anterior. Hay que añadir que el acuerdo migratorio de 1984, lejos de servir de instrumento idóneo al desarrollo ordenado y legal de la emigración, se convirtió en factor de presión psicológica: alentaba las salidas legales, pero las impedía al mismo tiempo y conducía el flujo emigratorio hacia caminos marginales.

La tendencia al crecimiento récord de salidas ilegales, al secuestro de naves y uso de la fuerza para esos fines que se daba desde 1991, continuó en ascenso hasta llegar a los hechos de julio e inicios de agosto de 1994. El 20 de marzo de 1991, se desvió un avión MIG 23 hacia los Estados Unidos. El 3 de enero de 1992, se robó un helicóptero de turismo en Varadero que trasladaba a 37 personas hacia los Estados Unidos. El día 9 de igual mes, en la base náutica de Tarará, La Habana, siete personas asesinaron a cuatro custodios para robar una lancha y salir del país, sin lograr su objetivo. En diciembre, un avión de la línea cubana "Aero Caribbean" fue desviado hacia los Estados Unidos con 53 personas. El 1 de julio de 1993 una lancha llegó a Cojimar, La Habana, para llevar cubanos hacia los Estados Unidos; fue interceptada por guardafronteras cubanos y perdieron la vida tres personas, otras resultan heridas. Otras dos lanchas con iguales propósitos son capturadas en la costa norte de La Habana los días 2 y 4 de julio. El 17 de septiembre, se desvió hacia Cayo Hueso un avión MIG 21. El 23 del propio mes, otro MIG 23 aterrizó en la base aeronaval de los Estados Unidos en Guantánamo. Ninguno de los autores de estos hechos fueron sancionados en los Estados Unidos, ni devueltos a Cuba. Fueron recibidos como héroes (CEA 1996).

Igualmente se hizo más frecuente la ocupación por la fuerza de sedes diplomáticas por personas que querían abandonar el país. En los sucesos de este tipo durante 1994, la rigurosidad del gobierno cubano de no permitir la salida de los ocupantes evitó el desorden social e impidió la generalización de violaciones de la seguridad diplomática, a pesar de

la complicidad de algunas embajadas en estos hechos (CEA 1996; *Juventud Rebelde* 1994b; *Granma* 1994a). El 28 de mayo de 1994, más de 100 personas entraron en la residencia del embajador de Bélgica. El 13 de junio, 21 personas se introdujeron en la Embajada de Alemania y el 15 del propio mes nueve entraron al Consulado de la República de Chile (CEA 1996). Los robos de naves aéreas, embarcaciones o asaltos a diversas embajadas no habían pasado de ser actos aislados o cuando más de grupos. Lo que hizo que la crisis migratoria se desencadenara a inicios de agosto de 1994 fue el paso a acciones masivas y continuadas, casi imposibles de controlar sin enfrentamientos.

La sicología del "balsero" potencial se vio influenciada también por la garantía histórica de su aceptación en los Estados Unidos, en particular el recibimiento a las personas que llegaron en julio y agosto de 1994, luego de robar embarcaciones mayores, usar la fuerza, poner en peligro la vida de ciudadanos que no descaban emigrar e, incluso, asesinar. A ello se suman las declaraciones oficiales por funcionarios del gobierno estadounidense, de no cambiar bajo ningún concepto su política inmigratoria hacia los cubanos.

El incidente del remolcador marítimo secuestrado el 13 de julio de 1994 puede tomarse como el comienzo de la crisis. Un remolcador secuestrado del puerto de La Habana chocó con otros remolcadores que trataban de impedir la acción. En el incidente murieron 32 personas y otras 31 fueron rescatadas (*Granma* 1994b). El hecho desató una gran polémica internacional. El gobierno cubano lo presentó como un accidente, mientras que en los Estados Unidos se le culpaba a éste por lo sucedido con una enorme campaña de prensa.

A este evento le siguió el secuestro con violencia de lanchas de pasajeros, el 26 de julio, 3 y 4 de agosto, con el asesinato de un policía en este último caso. Esto continuó con el intento de secuestro de otro remolcador el 5 de agosto y disturbios en algunas calles del centro de La Habana. Las protestas de personas que deseaban salir del país por la fuerza desembocaron en actos vandálicos, a los que se sumaron algunos miles de individuos de manera espontánea. El enfrentamiento masivo de otros sectores de la población y agentes del orden público, más la presencia de Fidel en el lugar de los hechos, neutralizó la situación de inmediato en favor de la estabilidad. Ese mismo 5 de agosto Fidel anunció por la televisión cubana la posibilidad de dar instrucciones a los guardafronteras para no obstaculizar las salidas ilegales, si los Estados Unidos no tomaba medidas rápidas para desestimular esas acciones y cambiaban su actitud hacia los secuestradores. Planteó, además, la disposición a buscar soluciones negociadas.

Los enfrentamientos del 5 de agosto marcaron el punto crítico de la

situación y pusieron el tema cubano en el interés de las grandes cadenas norteamericanas de difusión, que especulaban con el supuesto fin de la Revolución. Desde entonces y hasta el término de las negociaciones migratorias bilaterales, los acontecimientos con los "balseros" cubanos, las políticas seguidas por los Estados Unidos y Cuba, así como el bloqueo económico contra la Isla, atrajeron como nunca antes la atención de numerosos congresistas, políticos y académicos (Mesa 1994).

Un nuevo secuestro y asesinato para ir hacia los Estados Unidos, el 8 de agosto en el Mariel, provocó nuevas denuncias de la situación por el gobierno cubano. En respuesta, representantes del gobierno norteamericano cuestionaron los hechos, insistieron en no permitir otro Mariel y declararon que "no han modificado su política con los inmigrantes clandestinos cubanos y no tienen la intención de hacerlo". Hicieron declaraciones en ese sentido la vocera de la Casa Blanca Dee Dee Myers, el Secretario de Estado Warren Christopher, el vocero del Departamento de Estado David Johnson y la Secretaria de Justicia Janet Reno.

Como consecuencia, el 12 de agosto las autoridades cubanas decidieron no interferir las salidas del país por medios propios. La instrucción del gobierno fue "Flexibilizar al máximo la actividad de los guardafronteras en relación con las salidas ilegales del país. No debemos continuar siendo los más ardientes defensores de las costas de los Estados Unidos, lo cual da lugar a que nos culpen calumniosamente de cualquier incidente, mientras ellos mismos estimulan continuamente las violaciones de sus propias leyes migratorias" (Castro Ruz 1994:2 y 5). Esa decisión colocó a los Estados Unidos ante el problema de recibir a miles de inmigrantes ilegales cubanos a quienes ahora nadie se les interponía en el camino, independientemente de que la salida ilegal o su tentativa se tipifica como delito común en el Código Penal cubano vigente (República de Cuba 1987: Capítulo 11, Artículos 216.1 y 217.1). (La sanción es de 300 a 1,000 cuotas de un peso de multa o de uno a tres años de privación de libertad. El delito prescribe a los 5 años.) Ante el caos migratorio y para evitar un acontecimiento peor que el éxodo por el Mariel en 1980, el 19 de agosto el presidente Clinton anunció que se dejarían de aceptar a los inmigrantes ilegales cubanos como refugiados políticos, se les interceptarían y concentrarían en su base militar de Guantánamo u otro sitio indefinidamente. El presidente sostuvo que esa decisión no violaba la Ley de Ajuste Cubano de 1966, vigente para otros casos (USIS 1994a).

Esta situación de crisis migratoria entre Cuba y los Estados Unidos no era nueva; ya había ocurrido en 1965 con Camarioca y en 1980 con el Mariel. A todas estas crisis le antecedió un período de obstrucción de la emigración legal y de acumulación de la demanda emigratoria como consecuencia de la política norteamericana que contradictoriamente

estimulaba las salidas y acusaba al gobierno cubano de impedir las. De ahí el carácter cíclico de este proceso. Cuando Camarioca y el Mariel, el gobierno de la Isla en respuesta a tal política, autorizó-bajo su control migratorio-un puerto para que cubanos residentes en los Estados Unidos vinieran a recoger libremente a sus familiares en Cuba y los trasladaran a los Estados Unidos. Sin embargo, la crisis de 1994 creó una situación completamente nueva por los cambios radicales efectuados en las prácticas migratorias de cada país. Por primera vez Estados Unidos dejó de aceptar a los "balseros" cubanos y por primera vez Cuba eliminó el control de las salidas por medios propios.

En el primer caso (Camarioca), el gobierno estadounidense evitó el caos y rápidamente llegó a un Memorándum de Acuerdo con Cuba (MINREX 1975), mediante el cual arribó a los Estados Unidos la ola migratoria más estable, prolongada y grande de estos años de Revolución, más de 340.000 personas entre diciembre de 1965 y abril de 1973. Según el punto 16 de ese Memorándum, "[e]l Gobierno de los Estados Unidos conviene en suministrar transporte aéreo con la frecuencia y la capacidad necesaria para permitir el traslado de entre 3,000 a 4,000 personas al mes" (MINREX 1975:225). Cuando las salidas por el Mariel, la administración Carter permitió el éxodo y la entrada en cinco meses de 125.000 cubanos sin los requerimientos migratorios necesarios; las consecuencias negativas de la recepción fueron sustanciales y reconocidas con posterioridad.

La fórmula de Clinton en 1994, de interceptar a los "balseros" en altamar, evitó una crisis local en su territorio y mantuvo el problema en asuntos exteriores, pero no detuvo el flujo en lo más mínimo. Los "balseros" continuaban marchándose de Cuba confiados en que a la larga serían aceptados en territorio norteamericano. Antes que Peter Tarnoff, Subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, anunciara el 23 de agosto que Estados Unidos "estaba preparado para discutir con el gobierno cubano la emigración legal dentro de las conversaciones bilaterales sobre emigración que comenzaron en 1984", la cifra de "balseros" interceptados ascendía a unos 9,000, a un ritmo de 2.000 a 3,000 diarios (USIS 1994b).

Como en 1965 y 1980, en esta ocasión, la administración norteamericana trató de regionalizar la crisis y el dilema de los cubanos que querían emigrar hacia los Estados Unidos, para convertirlo en un asunto internacional de refugiados. El gobierno cubano, opuesto a esa lógica, condujo el problema a su raíz: el conflicto con los Estados Unidos. El flujo diario de "balseros" no se detuvo hasta que se firmó un nuevo acuerdo migratorio entre los gobiernos de los Estados Unidos y Cuba el 9 de septiembre, y las autoridades cubanas restituyeron el 12 de ese mes

el control de las salidas ilegales en cumplimiento de lo acordado. Las fluctuaciones en algunos días sólo respondieron a las condiciones climáticas.

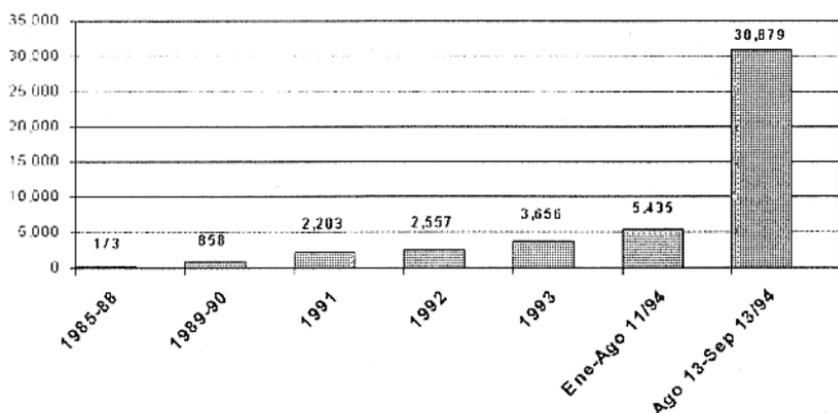
El número de cubanos que salió por medios propios entre el 13 de agosto y el 13 de septiembre llegó a unos 36,000. Esta cifra incluye a todos los asistidos por el Servicio de Guardacostas norteamericano entre el 13 y 18 de agosto (2,022) (U.S. Coast Guard 1994); los que después de esa fecha llegaron a los Estados Unidos y fueron internados en Krome, Miami (más de 500) o Port Isabel, Texas (270) (*Cuba Info* 1994); los que fueron interceptados en altamar entre el 19 de agosto y el 13 de septiembre (28,857) y conducidos a las bases militares de los Estados Unidos en Guantánamo o Panamá³; los que llegaron directamente a la base de Guantánamo (unos 3,000) (*El Nuevo Herald* 1994a); y los que en este período, intencional o casualmente, fueron a otros países vecinos como Islas Caimán, México, Jamaica, Honduras y Brasil (más de 1,200) (Quintana 1995).

Fuentes oficiales norteamericanas y cubanas han estimado como muy escasas las pérdidas humanas en este período, quizás como resultado de la intensa actividad de los guardacostas norteamericanos a sólo 12 millas de las costas de Cuba, y de la labor de los guardafronteras cubanos en sus aguas jurisdiccionales. La salida de aproximadamente 36,000 personas en sólo un mes fue 10 veces el total de "balseros" cubanos reportados en los Estados Unidos en 1993 (3,656) y sólo comparable con el éxodo del Mariel, a pesar de que en esta ocasión la navegación fue mucho más insegura por no utilizarse los medios apropiados en la mayoría de los casos. (Véase la Gráfica 2.)

El uso de vías migratorias marginales siempre ha llevado a una sobrerepresentación de personas con mayores posibilidades laborales, es decir, varones entre 22 y 50 años. Un análisis comparativo de sólo dos indicadores demográficos-sexo y edad-confirma que la nueva ola migratoria acentuó tendencias expresadas en los "marielitos" y se apartó de la emigración legal precedente y más aún de las características de la población cubana. (Véase el Cuadro 4.)

Aunque los Estados Unidos tomó por primera vez una medida práctica para desestimular la emigración ilegal de cubanos, creó otro gran problema al concentrar a miles de personas en su base militar de Guantánamo sin condiciones adecuadas para esto y violando las propias normas del caduco acuerdo por el cual se mantiene esa base contra la voluntad de Cuba. A la larga esta situación obligaría a negociaciones específicas entre los gobiernos de Cuba y los Estados Unidos y a nuevos cambios en la política inmigratoria norteamericana. La decisión de mantener de modo indefinido a esos cubanos allí o en una base similar

Gráfica 2
Balseros cubanos asistidos o interceptados por EE.UU.
(1985-1994)



Fuente: U.S. Coast Guard. Seventh District Affairs Office Coast Guard Cuban Statistics.

Cuadro 4
Características demográficas selectivas
en algunos grupos de emigrantes cubanos
en comparación con la población de Cuba
(estructura porcentual del total)

Indicadores	(1) Balseros en Guantánamo (set 1994)	(2) Grupo Mariel 1980	(3) Emigración legal 1985-1989	(4) Población Cuba 1989
Varones	80.9	68.9	53	50.3
Varón hasta 15 años	4.1	8.8	11.2	12.8
Varón de 22-50 años	60.5	48.9	28.1	21.1

Fuente: (1) *El Nuevo Herald* (1994a); (2 y 3) Rodríguez-Chávez (1992:94); (4) Anuario Estadístico de Cuba (1989:49).

en Panamá planteaba un conflicto humanitario potencial. Las fugas, huelgas de hambre y amotinamientos ocurridos en los meses posteriores así lo confirmaron. En diciembre de 1994, en los campamentos de Panamá, varios "balseros" perdieron la vida y numerosos soldados estadounidenses resultaron heridos (*Granma* 1994e; *El Nuevo Herald* 1994b).

Además de la intercepción de los cubanos en altamar, Clinton anunció el 20 de agosto otras medidas de presión: limitar los viajes de cubanoamericanos a Cuba, suprimir todo envío de ayuda monetaria familiar y reducir al mínimo los vuelos Miami-La Habana para arreciar el bloqueo contra Cuba y evitar el ingreso de divisas al país (*USIS* 1994c). Esto no ayudó en nada a resolver el problema de los "balseros"; por el contrario, agravaba más la situación económica en Cuba y estimulaba el éxodo. El debate en torno a la influencia del bloqueo económico en el problema de los "balseros" cubanos favoreció como nunca dentro de los Estados Unidos la necesidad de cambiar la política de hostigamiento hacia Cuba, aunque muchos lo expresaran como vía de promover "la democracia" y facilitar la "transición política" de forma pacífica. En ese sentido se pronunciaron en la prensa plana *The New York Times*, *Washington Post*, *U.S. News*, *Newsweek* y *Time*, entre otros; los congresistas Christopher Dobb, Richard Lugar, Charles Rangel, José Serrano, Lee Hamilton, Alan Simpson y Patrick Leahy; así como otras personalidades políticas y académicas, tales como Jesse Jackson, Wayne Smith, William LeoGrande, Gillian Gunn, Pamela Falk, Bernard Aronson y Eloy Gutiérrez Menoyo.

El apoyo a una nueva política hacia Cuba por la mayoría de la prensa norteamericana, parte del Congreso y la Casa Blanca, y hasta por un segmento de la comunidad cubana residente en ese país se unió a las diversas tendencias internacionales por ese cambio en las Naciones Unidas, la Comunidad Europea, la Iglesia Católica y el Grupo de Río. Sólo antes o después de situaciones de crisis como en 1965 y 1980, el gobierno de los Estados Unidos ha cedido a una negociación migratoria con el gobierno de Cuba. Después de más de una semana de negociaciones, el 9 de septiembre de 1994 los gobiernos de los Estados Unidos y Cuba firmaron un nuevo entendimiento migratorio en Nueva York que puso fin a la crisis. No obstante, se requirió de otro acuerdo complementario en mayo de 1995 para evitar el resurgimiento de la crisis. Los nuevos acuerdos significaban el comienzo de una nueva etapa en la historia de la migración Cuba-Estados Unidos.

Problemas y negociación migratoria

Las tendencias del flujo emigratorio cubano desde 1989 hasta el verano de 1994, demostraron claramente la importancia de la cooperación entre los gobiernos de los Estados Unidos y Cuba. Las conversaciones migratorias bilaterales efectuados durante el segundo semestre de 1993, aunque no fructificaron, habían sentado ya la posición de Cuba de abordar el asunto migratorio en todas sus aristas y no sólo el proceso de deportación de excluibles, como pretendía el gobierno de los Estados Unidos. Dichas conversaciones ofrecieron también la posibilidad de crear mecanismos para la discusión sistemática de problemas en esta área.

Para los Estados Unidos el volumen de la inmigración legal e ilegal de cubanos posterior a 1980 no constituyó un imperativo hasta la crisis de los "balseros". Por lo demás, mientras estos "balseros" fueron una cifra tolerable para los norteamericanos, mantenían un significado político en los estertores de la "guerra fría" que preferían seguir utilizando. En el marco de esa crisis, se puso en evidencia la relación del proceso migratorio cubano con la situación haitiana y sus "balseros", y el posible impacto de esta masa de nuevos inmigrantes en la economía del sur de la Florida. Washington hizo el balance costo-beneficio que le reportaba el trato privilegiado a los inmigrantes ilegales cubanos y firmó un nuevo acuerdo migratorio con Cuba el 9 de septiembre de 1994, más otro complementario el 2 de mayo de 1995.

Era casi imposible para los dos gobiernos implicados mantener un control efectivo y detener de manera individual las salidas ilegales o hacerlo únicamente por medios coercitivos, cuando existían otros factores políticos, económicos y legislativos que estimulaban implícitamente el flujo. En este sentido Cuba demostró tener mayores posibilidades que los Estados Unidos. La administración norteamericana, además de buscar solución para frenar el torrente de "balseros" cubanos, debía resolver el problema de los concentrados en su base militar de Guantánamo y Panamá, para evitar que a la larga esas bases se convirtieran en lugares de tránsito hacia territorio norteamericano y se generaran otros flujos ilegales. Estados Unidos también tendría que encaminar la deportación de cubanos considerados excluibles como inmigrantes. Además, era conocido el interés de ese gobierno de llegar a negociaciones con Cuba para la deportación de unos 5.000 "excluibles", no contemplados en el acuerdo de diciembre de 1984, fueran éstos "marielitos" o no.

Desde 1987 los cubanos aparecen en las estadísticas del SIN como parte de los extranjeros deportables localizados, siempre con una cifra próxima a los 1.000 por año, fundamentalmente por haber entrado sin inspección o por ser inmigrantes que han cometido delitos graves, todos

los cuales no son necesariamente "excluíbles". Los gastos y problemas que ocasionan los cubanos "excluíbles" en prisiones federales, estatales y locales imponen una carga presupuestaria en detrimento de la solución a otros problemas sociales prioritarios. Muchos de estos prisioneros ya han cumplido su condena judicial. Otros han causado rebeliones violentas como las de Atlanta y Oakdale en 1987 y Talladega en 1991.

Por otro lado, la aceptación de cubanos procedentes de terceros países por el Programa Exodo u otra vía era un problema creciente, como resultado de la tendencia en la emigración legal e ilegal cubana a buscar países "puentes" ante la imposibilidad de obtener visa directa desde La Habana. Esta situación rebasa los objetivos y fundamentos del Programa Exodo. La decisión de los gobiernos de México y Venezuela de aceptar cubanos debidamente reclamados por sus familiares creó un nuevo potencial indirecto de inmigrantes hacia los Estados Unidos, ya que muchos de estos cubanos tenían a la Florida como meta final. Estos países serían utilizados como "puentes" en muchos de los casos. Entre los emigrantes legales cubanos que obtuvieron visa de Venezuela (1985-89), el 39% tenía intenciones de residir en los Estados Unidos (DIE 1995). De alrededor de 9,000 cubanos que llegaron a Estados Unidos por el Programa Exodo (1988-1993), el 34% procedía de Venezuela (FNCA 1993).

Por su parte, Cuba debía buscar en la negociación una fórmula que incluyera la emigración legal e ilegal, ayudara a la normalización del flujo, evitara la desestabilización interna y facilitara el desarrollo de una política migratoria mucho más flexible. Cuba ha mantenido su derecho a aceptar o no a los excluíbles, en el tiempo, forma y condiciones convenientes según la coyuntura del momento y el trato dado por los Estados Unidos a otros problemas migratorios de interés en el camino de normalizar, en lo posible, el flujo de cubanos hacia ese país. El gobierno cubano tiene la decisión soberana de reconsiderar el tratamiento jurídico y práctico referente a las salidas ilegales, la condición legal de los emigrantes y el regreso de emigrantes. En las nuevas condiciones, la tendencia futura inmediata deberá ser la flexibilización cada vez mayor de las regulaciones de este proceso en todas sus aristas.

El problema de la migración Cuba-Estados Unidos y los fenómenos derivados de un proceso distorsionado por más 35 años rebasan en la actualidad este fenómeno y las relaciones de los emigrados con su país de origen. La migración se une a problemas más profundos en el orden político-económico bilateral y de cada país en particular. Aquí la situación de hostigamiento económico de los Estados Unidos contra Cuba tiene un peso sustancial.

El acuerdo migratorio de septiembre de 1994

El cambio radical de la política inmigratoria norteamericana respecto a los cubanos no fue sólo prohibir por primera vez la aceptación de los inmigrantes ilegales cubanos, sino la firma de un nuevo entendimiento migratorio que incluía ese y otros aspectos indispensables para "normalizar los procedimientos migratorios y... asegurar que la migración entre los dos países sea segura, legal y ordenada" (*Granma* 1994c). El Comunicado Conjunto de 1994, al igual que otros anteriores, contenía nuevas regulaciones para la emigración legal, pero a diferencia del Acuerdo de 1984 o el Memorándum de 1965, por primera vez recogía cuestiones referidas a impedir la emigración ilegal, aspectos que fueron completados en la Declaración Conjunta que los gobiernos de Cuba y los Estados Unidos hicieron pública el 2 de mayo de 1995. La solución al problema de los ilegales fue el logro más significativo de los nuevos acuerdos y el elemento clave para la futura normalización del flujo migratorio entre ambos países.

Respecto a los migrantes ilegales el Comunicado de 1994, establecía el interés de ambos gobiernos de "impedir salidas riesgosas desde Cuba que ponen en peligro las vidas humanas". De conformidad con esto el gobierno de los Estados Unidos daría continuidad a su decisión de no permitir la entrada en su territorio de aquellos emigrantes cubanos rescatados en el mar, los que seguirían siendo llevados a instalaciones de refugio; además, descontinuaría "su práctica de otorgar la admisión provisional a todos los migrantes cubanos que lleguen a territorio de los Estados Unidos por vías irregulares". En lo que corresponde al gobierno de Cuba, "tomará medidas efectivas en todo lo que esté a su alcance para impedir las salidas inseguras, usando fundamentalmente métodos persuasivos".

También en relación con la emigración ilegal, se acordó: "impedir el transporte ilícito de personas con destino a los Estados Unidos" e "impedir el uso de la violencia por parte de toda persona que intente llegar o que llegue a los Estados Unidos desde Cuba mediante el desvío forzoso de aeronaves y embarcaciones". El envío de "balseros" cubanos para refugios fuera del territorio de los Estados Unidos y la voluntad de este gobierno de no procesar a dichas personas u otras que lleguen por vías irregulares dejan sin efecto gran parte de la aplicación de la Ley de Ajuste Cubano de 1966, pero no la contradice ni elimina legalmente. Dicha ley norma la realización del ajuste a discreción del Fiscal General, para todo cubano que lleve más de un año en los Estados Unidos y hubiese sido inspeccionado a su llegada y admitido bajo palabra (*parolees*) después del primero de enero de 1959. La práctica anterior era

admitir a todos los inmigrantes ilegales cubanos inspeccionados. Ahora sólo queda vigente esta ley para casos de entradas legales a los Estados Unidos, sin visa de inmigrante o refugiado, o aquellos que bajo el acuerdo de 1994 reciben un *parole* para viajar a los Estados Unidos como inmigrantes.

El acuerdo de 1994 sólo preveía la repatriación voluntaria por canales diplomáticos de los migrantes concentrados en las bases militares estadounidenses en Guantánamo y Panamá. No había referencia a qué pasaría con aquellos que estando en esas bases no optaran por la repatriación voluntaria. El acuerdo expresa como asunto pendiente "seguir conversando sobre la devolución de ciudadanos cubanos excluibles de los Estados Unidos" al margen de la lista del acuerdo de 1984. Respecto a la emigración legal también se acordaron cambios sustanciales. El acuerdo de 1984 establecía el otorgamiento de hasta 20.000 visas anuales de inmigrantes a cubanos residentes en Cuba de acuerdo con las categorías de preferencia familiar, al igual que para otros países del continente y una cuota adicional de 3.000 visas de refugiados para personas (y sus familiares) condenadas en Cuba por "Delito contra la seguridad del Estado".

En el entendimiento de 1994, "[l]os Estados Unidos aseguran que la emigración legal total a los Estados Unidos desde Cuba será de un mínimo de 20.000 cubanos cada año, sin contar a los parientes inmediatos de ciudadanos norteamericanos". Adicionalmente y como medida extraordinaria, se entregaría en el plazo de un año documentación para aquellas personas aceptadas como inmigrantes en los Estados Unidos pero que estaban en la llamada lista de espera por tener grados de parentescos no inmediatos con cubanos residentes en los Estados Unidos o ciudadanos norteamericanos. Para llegar a la cifra de 20.000 emigrados cubanos por año, Estados Unidos haría uso flexible de su legislación inmigratoria en cuanto a la entrega de visas de inmigrantes por preferencias familiares, programa de refugiados y sistema de sorteo de inmigración.

Michael Skol, Vicesecretario de Estado norteamericano y jefe de la delegación de ese país a las negociaciones bilaterales de septiembre de 1994, estimó que en el año inmediato (1994-95), de 25.000 a 30.000 cubanos podrían emigrar de forma ordenada y segura hacia los Estados Unidos (USIS 1994d). Según diversas informaciones del Departamento de Estado norteamericano y su Sección de Intereses en La Habana, se esperaba que para el año 1994-95 se distribuyera la cuota de 20.000 visas o más en unas 9.000 visas de inmigrantes para familiares directos de residentes permanentes en los Estados Unidos: aproximadamente 5.000 permisos provisionales (*parolees*) para familiares de residentes

en los Estados Unidos de baja prioridad migratoria; unos 5,000 visas de inmigrante por el sistema de sorteo especial, que incluye a personas que no tienen familiares en los Estados Unidos y hasta 6,000 visas de refugiados por diferentes motivos. Para igual período se estimaba que de los 19,000 cubanos en la llamada lista de espera por ser de baja prioridad migratoria en las reclamaciones familiares, emigraran unos 4,000 o 6,000. Igualmente se esperaba que las visas de inmigrantes para cubanos familiares directos de ciudadanos norteamericanos (que no tienen limitación numérica) fueran de unas 500 por año (USIS 1994d).

El Comunicado Conjunto suscrito demostró la posibilidad de encontrar salidas razonables y justas, mutuamente convenientes y realistas en la solución de problemas migratorios bilaterales. Asimismo, obligó a desarrollar múltiples contactos, discusiones y negociaciones posteriores entre los gobiernos de Estados Unidos y Cuba para la puesta en práctica de las nuevas regulaciones y la solución de problemas pendientes y otros nuevos. Al mismo tiempo, quedaba abierto el espacio para el diálogo y la negociación en otros temas del diferendo bilateral Estados Unidos-Cuba.

Mayo de 1995: un nuevo paso en el entendimiento bilateral

Aunque el acuerdo bilateral de 1994 reflejaba el cambio radical de la política inmigratoria norteamericana hacia los cubanos y la posibilidad de regular el flujo migratorio por ambos gobiernos, el problema de los inmigrantes ilegales quedó a medias y requirió de un acuerdo complementario en mayo de 1995 con el fin de evitar una nueva crisis. Desde la firma del acuerdo de septiembre de 1994 hasta fines de abril de 1995, se efectuaron tres rondas de conversaciones migratorias entre Cuba y los Estados Unidos, donde ambos gobiernos reconocieron avances en la ejecución del acuerdo. Sin embargo, la cifra de "balseros" interceptados en altamar había comenzado a crecer de nuevo. Entre enero y marzo de 1995, unos 160 nuevos "balseros" fueron llevados por guardacostas norteamericanos a su base militar en Guantánamo; luego, sólo en el mes de abril esta cifra ascendió a 191 (*El Nuevo Herald* 1995a y 1995b). El volumen era comparable con los promedios mensuales de la primavera de 1993.

El nuevo incremento de los migrantes ilegales respondía a un conjunto de factores no recogidos de manera explícita en el acuerdo de 1994, pero que contradecían su espíritu, más aún cuando la población cubana mantenía cierto escepticismo hacia la voluntad del gobierno de los Estados Unidos de cumplir lo pactado, a tenor de la experiencia del acuerdo de

1984. Estos factores eran la no deportación inmediata de los nuevos "balseros" interceptados en altamar y su traslado hacia los campamentos provisionales de refugio en Guantánamo; la salida hacia territorio norteamericano de unos 10,000 "balseros" procedentes de los campamentos de Guantánamo o Panamá por razones humanitarias o de salud; y la continuidad por parte de los Estados Unidos, de una política de presión económica hacia Cuba, que ayudaba a endurecer más las ya difíciles condiciones de vida en la Isla.

Aunque la posición inicial de la administración norteamericana fue mantener de forma indefinida a los cubanos en los campamentos de Guantánamo y Panamá, el 14 de octubre de 1994, el presidente Clinton autorizó a recibir en los Estados Unidos a cubanos procedentes de esos campamentos en la condición de *parolee* por razones humanitarias o de salud (*El Nuevo Herald* 1995c:2B). Lo anterior se complementó en enero de 1995 cuando el Departamento de Justicia norteamericano firmó un acuerdo con el sector privado para ayudar al reasentamiento de los cubanos y haitianos que provenientes de Guantánamo y Panamá habían recibido permiso humanitario para entrar a los Estados Unidos, de forma que los gastos no recargaran a las administraciones locales. Mediante el acuerdo, las agencias de gobierno responsables de este proceso serían asistidas por el Comité Ad Hoc del Programa de Reunificación Familiar y otras organizaciones cubanoamericanas, que buscarían patrocinadores que dieran a los cubanos recién llegados seguro médico privado por un año, becas académicas para los estudiantes, vivienda y asistencia para encontrar empleo y otros servicios comunitarios (*Diario Las Américas* 1995).

Algunas personas en Cuba comenzaron a ver de nuevo la salida ilegal como la posibilidad de emigrar a los Estados Unidos de manera inmediata y a bajo costo económico, aunque con riesgo para su vida. Algunos empezaron a percibir que la estadía en los campamentos de Guantánamo era transitoria, pues a la larga se encontraba alguna fórmula para llegar a los Estados Unidos. A su vez, la situación de los 21,000 "balseros" que a fines de abril permanecían concentrados en Guantánamo se hacía cada vez más conflictiva por la prolongación de la estadía y el incremento de las temperaturas con la proximidad del verano. La inexistencia de condiciones para una larga estancia en campamentos improvisados y el aumento de la incertidumbre sobre el futuro de esas personas creaban un clima psicológico de constante inestabilidad y desequilibrio individual o colectivo. Las tensiones aumentaban, así como los intentos de suicidio y daños corporales autoinfligidos. Esta situación preocupaba cada vez más a los altos oficiales del ejército norteamericano, responsables de mantener el orden. Los sucesos ocurridos en los

campamentos de "balseros" cubanos en Panamá daban una idea de lo que podía ser una revuelta masiva en Guantánamo (*The New York Times* 1995a).

A lo anterior hay que añadir los costos al ejército norteamericano por el mantenimiento y control de esos campamentos en Guantánamo en abril de 1995. El general John Sheehan, comandante en jefe de las tropas del Comando del Atlántico, admitió que la salida de los cubanos de la base militar en Guantánamo ahorraría al Pentágono un millón de dólares diarios que costaba la estancia de los cubanos allí, otros \$100 millones que tenían planificado gastar para mejorar las instalaciones de los campamentos, y 4,000 soldados adicionales que el ejército tenía en la base sólo para el control de los cubanos (*The New York Times* 1995b).

Problemas económicos, de seguridad, logísticos, humanitarios y de política inmigratoria impulsaron la confluencia de intereses en sectores del poder ejecutivo norteamericano y permitieron el cambio más radical de la política de los Estados Unidos hacia los cubanos desde enero de 1959. De forma secreta y a sólo 12 días de haber finalizado una ronda bilateral de conversaciones migratorias que no dejó previsto ningún cambio, los gobiernos de Cuba y los Estados Unidos hicieron público un acuerdo complementario al de 1994, con la finalidad de continuar la normalización de las relaciones migratorias entre ambos países. El 2 de mayo de 1995 se anunció de manera simultánea en Washington por Janet Reno y en La Habana por Ricardo Alarcón el nuevo acuerdo, el cual contenía como asuntos básicos la solución a la situación de los cubanos concentrados en los campamentos de Guantánamo y las medidas a tomar con los nuevos "balseros" interceptados en altamar (*Granma* 1995a).

En cuanto a la situación en los campamentos de Guantánamo, el acuerdo estipuló que todos los cubanos retenidos allí en ese momento serían procesados para ingresar en los Estados Unidos bajo admisión provisional humanitaria, más allá de los criterios que prevalecieron para otorgar esa categoría desde octubre de 1994. Los admitidos por este acuerdo serían contados en la cuota mínima de 20,000 inmigrantes cubanos por año, que Estados Unidos debía aceptar según el acuerdo de 1994, a razón de 5,000 cada año a partir de septiembre de 1995, sin importar la fecha en que esas personas obtuvieran la admisión provisional y entraran físicamente a los Estados Unidos. Los que no cumplieran los requisitos inmigratorios necesarios para entrar a los Estados Unidos, quedarían como excluibles y serían repatriados a Cuba. El acuerdo también estableció que los nuevos emigrantes ilegales cubanos ("balseros") interceptados en altamar por guardacostas de los Estados Unidos tratando de llegar a ese territorio, y aquellos que ilegalmente trataran de penetrar en la base militar norteamericana en Guantánamo, serían repa-

triados a Cuba de manera obligatoria e inmediata.

Al momento del nuevo convenio, de los aproximadamente 33.000 "balseros" cubanos que entre el 20 de agosto de 1994 y abril de 1995 fueron llevados a campamentos de refugio en Guantánamo y el Canal de Panamá, más de 10.000 habían sido admitidos en los Estados Unidos. Unos 1.000 se habían evadido de la base militar norteamericana en Guantánamo y regresado a Cuba a través de campos minados. Unos 500 fueron devueltos a Cuba por medios legales según el acuerdo de septiembre de 1994. Otros cientos fueron aceptados por España y Venezuela, y 20.916 aún se encontraban en Guantánamo (cálculos basados en *The New York Times* 1995a y 1995b; *El Nuevo Herald* 1995d). De los 20.916 en los campamentos de Guantánamo, unos 5.000 ya habían obtenido la admisión provisional de los Estados Unidos con anterioridad, unos 15.000 podrían clasificar bajo las nuevas regulaciones y de seguro cerca de 1.000 serían declarados excluibles (*The New York Times* 1995b).

Todos los cubanos que quedaban en los campamentos del Canal de Panamá en febrero de 1995 fueron trasladados a Guantánamo. A los campamentos en las bases del ejército norteamericano en el Canal de Panamá llegaron 8.674 cubanos. De éstos 1.277 fueron aceptados en los Estados Unidos por razones humanitarias. 110 fueron a España y algunos a otros países. Los otros 7.078 fueron trasladados a los campamentos de Guantánamo entre el 1 y 18 de febrero de 1995 a través de la operación "Travesía Segura" que costó \$20 millones y movilizó 5.000 efectivos del ejército norteamericano (*EFE* 1994; *Juventud Rebelde* 1995).

A partir de lo anterior, los cubanos tienen sólo las vías legales para llegar a los Estados Unidos. En el futuro, los que pretendan buscar refugio político en ese país tendrán que solicitarlo de manera legal en la Sección de Intereses de los Estados Unidos en La Habana. La emigración ilegal ya no podrá usarse bajo pretexto de la búsqueda de refugio político. Tanto el gobierno de Cuba como el de los Estados Unidos reconocieron que el nuevo acuerdo era un paso esencial en la normalización de las relaciones migratorias bilaterales. El documento permitiría concretar intenciones enunciadas en el acuerdo de septiembre de 1994, respecto a la voluntad de ambos gobiernos de cooperar para evitar la emigración ilegal, los actos de violencia y las pérdidas de vidas humanas relacionadas a estas acciones, así como el tráfico ilegal de migrantes. La nueva política acordada desalienta drásticamente las salidas ilegales desde Cuba hacia los Estados Unidos, facilita el control de las fronteras para ambos países, ayuda a Cuba a evitar el desorden social proveniente de esas acciones y asegura a los Estados Unidos que no se produzca una llegada masiva y desordenada de cubanos a las costas de la Florida.

Por otra parte, para los Estados Unidos, la firma del nuevo convenio con Cuba implicó enfrentar un conflicto político interno. El hecho era congruente con las tendencias generales de su política inmigratoria y las opiniones mayoritarias en el Congreso y la población norteamericana en cuanto a la búsqueda de fórmulas para eliminar la inmigración ilegal. Sin embargo, chocó con los intereses de los sectores derechistas de la comunidad cubanoamericana y sus aliados en Washington, que abogan por no establecer ningún tipo de negociación con el gobierno cubano.

La tendencia del gobierno norteamericano a reducir el perfil político del tratamiento a los inmigrantes cubanos al igualarlos con los de otros países en la mayoría de los aspectos, más la forma en que se llegó al acuerdo con Cuba, indicó que también era posible llegar a otros acuerdos en su momento sobre temas de interés común para ambos gobiernos. Esta lógica negociadora excluye a los grupos políticos cubanoamericanos y perjudica en especial el discurso de la derecha de la comunidad cubana en Miami, que siempre trata de presentarse como fuerza decisiva en la toma de decisiones políticas de los Estados Unidos hacia Cuba. La evolución posterior de los acontecimientos en 1996, junto con el incremento de la tensión entre Cuba y los Estados Unidos, indican la complejidad y volatilidad del escenario bilateral, donde intervienen tantos intereses diversos.

Cumplimiento de los nuevos acuerdos migratorios y perspectivas de la migración Cuba-Estados Unidos

Un año después de firmarse el acuerdo migratorio de septiembre de 1994, la Sección de Intereses de los Estados Unidos en La Habana había entregado más de 26.200 permisos a ciudadanos cubanos para emigrar a su país, con visas de inmigrante, visa de refugiado o *parolee*. Entre los autorizados a emigrar, estaban 20.000 de la cuota mínima anual acordada y otros 6.200 familiares inmediatos de ciudadanos norteamericanos o personas que llevaban años esperando ese permiso (de la llamada lista de espera). Entre los 20.000, se incluyen 5.398 personas que obtuvieron esa condición a través del sistema de sorteo previsto en el acuerdo (REUTER 1995). Se estima que unas 189.000 personas entraron en el sorteo migratorio de ese año.

De igual forma se ha estado cumpliendo el acuerdo de mayo de 1995, a pesar de las fuertes protestas de grupos derechistas de la comunidad cubanoamericana en Miami. Respecto a los migrantes ilegales, hasta julio de 1996, se habían devuelto a Cuba por autoridades norteamericanas con todas las garantías previstas en el acuerdo, a 370 personas. Esta cifra incluye a 278 "balseros" interceptados en altamar

por los guardacostas de los Estados Unidos y a 92 que entraron de manera clandestina a la base militar norteamericana en Guantánamo (*Trabajadores* 1996a). No obstante, en agosto de 1996 el MINREX de Cuba denunció irregularidades en el cumplimiento de los acuerdos migratorios por parte de los Estados Unidos, al no repatriar algunos migrantes ilegales cubanos que han logrado llegar a sus costas y al secuestrador de un avión que llegó a su base militar en Guantánamo (*Trabajadores* 1996b; *Granma* 1996d).

También en cumplimiento del acuerdo de mayo, fueron trasladados progresivamente a los Estados Unidos los más de 21,000 cubanos que quedaban en los campamentos de Guantánamo desde el verano de 1994, a un ritmo de 500 o más por semana, hasta terminar dicha operación el 31 de enero de 1996 (*Granma* 1996b). Por su parte, el gobierno cubano mantiene la custodia de sus costas para evitar salidas ilegales, ha dado las facilidades necesarias para el proceso legal de todos los que aspiran emigrar y ha recibido y devuelto a sus lugares de origen, sin ninguna sanción, a todos los que regresaron voluntariamente de los campamentos en Guantánamo o los repatriados por los guardacostas norteamericanos.

De manera paralela, otros países cercanos a Cuba adonde también llegan emigrantes ilegales cubanos, en su mayoría con la intención de entrar con posterioridad a los Estados Unidos, han firmado varios entendimientos migratorios con el objetivo de repatriar a todos aquellos que lleguen como ilegales a su territorio. Hasta julio de 1996 habían sido deportados 273 cubanos desde Bahamas, Jamaica, Gran Caimán, Belice, México y Guadalupe (*Granma* 1995b, 1996a, 1996c y *Trabajadores* 1996a).

De seguirse cumpliendo los nuevos acuerdos y entendimientos migratorios con los Estados Unidos y otros países del Caribe, así como los compromisos establecidos por los Estados Unidos y Cuba de continuar conversaciones para viabilizar y normalizar la migración entre ambos países, el flujo migratorio cubano deberá continuar tendencias manifiestas en 1995 y 1996 que revierten aquellas que tipificaron este flujo humano entre 1990 y agosto de 1994. Entre las nuevas tendencias de la migración cubana, están las siguientes:

- La emigración legal y directa hacia los Estados Unidos pasa a ser la vía fundamental de emigración, como resultado del acuerdo de 1994.
- Las salidas ilegales por medios propios, robo o desvío de embarcaciones y aviones quedan sólo como algo residual.

- Las salidas de cubanos hacia otros países para luego emigrar hacia los Estados Unidos se reducen sustancialmente como consecuencia de las facilidades que da el acuerdo de 1994 para una emigración legal y directa hacia los Estados Unidos, y de la discontinuación del Programa Exodo que facilitaba esta forma de emigración triangular entre 1988 y 1993, así como resultado de los acuerdos firmados entre Cuba y varios países de Caribe.

- La emigración hacia los Estados Unidos con una visa temporal se mantiene en proporción similar a la de 1993 y 1994 (16-18% de los que viajan), pero podría cambiar en el futuro, en dependencia de la política que siga el gobierno norteamericano en la entrega de visas de ese tipo a los cubanos y del mantenimiento de la Ley de Ajuste Cubano de 1966, que sigue amparando a esas personas cuando deciden convertirse en residentes permanentes.

- La repatriación de cubanos crece con los procedentes de la base militar norteamericana en Guantánamo, con "balseros" interceptados en altamar por guardacostas de los Estados Unidos y con la devolución de los que llegan en forma ilegal a varios países del Caribe. Podría aumentar más, si se llegan a nuevos acuerdos para el regreso a Cuba de excluibles en territorio estadounidense desde hace años o se deroga la Ley de Ajuste Cubano, con lo que se pondrían en condición de deportables a aquellos que sobrepasan el tiempo que les concede su visa temporal.

Debido al funcionamiento de los nuevos acuerdos y a los determinantes internos del flujo emigratorio cubano actual, el patrón emigratorio deberá variar en los próximos años, en comparación con las personas que emigraron por vía legal entre 1985 y 1989. El perfil típico de un emigrante de fines de los años ochenta era el siguiente:

[h]ombre o mujer, blanco, probablemente mayor de 30 años y residente en Ciudad Habana, con nivel primario o secundario de escolaridad, pudiendo estar o no vinculado a la actividad laboral o al estudio. Si está vinculado a la actividad laboral, sería fundamentalmente trabajador administrativo u obrero, con nivel secundario de escolaridad. Si está desvinculado, sería ama de casa, trabajador no vinculado en el momento de su salida del país, jubilado o desocupado. Si es hombre en edad laboral, sería seguramente trabajador. Si es mujer en igual

categoría, sería ama de casa, si no trabajadora.

No obstante, se preveía la posibilidad de cambio en "una situación climax, que bajo cualquier pretexto o forma provocaría una emigración masiva y desorganizada, que elevaría a un primer plano el componente irracional en el proceso con consecuencias negativas para ambos gobiernos, pero sobre todo para el país receptor" (Rodríguez-Chávez 1992). Así ocurrió en el verano de 1994.

El nuevo patrón emigratorio se diferenciará de las características que como grupo presentaron los "balseros" que emigraron en 1994, pero recogerá algunas tendencias previas como ser más jóvenes y de mayor nivel educacional que los emigrantes de finales de los años ochenta. Los nuevos emigrantes se acercarán más en sus características a la estructura de la población cubana actual. En el futuro, la emigración legal de cubanos hacia otros países deberá continuar en dirección a los lugares con mayores comunidades de cubanos (Venezuela, España y México) y hacia nuevos países receptores en los últimos años, como Canadá, Alemania, Italia y Argentina. Estos últimos países están entre los principales emisores de turistas hacia Cuba, elemento que facilita el vínculo interpoblacional.

A partir de los nuevos acuerdos, las relaciones de los cubanos de la Isla con sus familiares en los Estados Unidos influirán de manera cada vez más decisiva en la forma y el volumen del flujo migratorio, partiendo de que la legislación norteamericana prioriza la inmigración por reunificación familiar. En ese proceso interviene el vertiginoso incremento en las solicitudes de ciudadanía norteamericana por parte de cubanos que llevaban viviendo en ese país más de 10 años y que ahora se han visto obligados a hacerlo para tener derecho a los beneficios de la seguridad social, cada vez más recortados para los no ciudadanos por nuevas leyes o disposiciones. Una mayor proporción de cubanos residentes en los Estados Unidos con ciudadanía norteamericana facilitará la reclamación de sus familiares inmediatos y aumentará la emigración sin limitación numérica.

Según el Censo de 1990, de los 754,716 inmigrantes cubanos que vivían en ese momento en los Estados Unidos, el 50.3% tenía la ciudadanía norteamericana y el 95% de los no naturalizados había emigrado antes de 1987, por lo que para 1995 tienen amplias posibilidades de convertirse en ciudadanos norteamericanos según las leyes vigentes. Sumando a los cubanos naturalizados norteamericanos hasta 1990 (379,864), más los cubanos de origen que nacieron en los Estados Unidos (298,481), del total de personas de origen cubano que residían en los Estados Unidos en 1990, el 64.4% poseía la ciudadanía norteamericana

(U.S. Bureau of the Census 1993:10). Este elemento es significativo no sólo para el flujo migratorio, sino también en todas las relaciones de esas personas con su país de origen.

Balance final: los nuevos retos

A partir de las nuevas tendencias señaladas en la emigración cubana y de sus perspectivas inmediatas, así como de los análisis expuestos en los epígrafes anteriores, en las cercanías del fin de siglo y más concretamente a partir del segundo semestre de 1995, la emigración cubana se sitúa en una coyuntura completamente diferente respecto a las décadas anteriores. La crisis de los "balseros" del verano de 1994 fue el clímax de las contradicciones acumuladas en los años precedentes entre las tendencias del flujo emigratorio cubano y la política inmigratoria norteamericana, y entre ésta y los cambios en la política migratoria cubana. A su vez, las medidas tomadas por cada gobierno para enfrentar la crisis y los acuerdos bilaterales como solución inmediata y prospectiva modificaron de manera radical la política inmigratoria norteamericana hacia los cubanos y confirmaron y ampliaron cambios comenzados en la política migratoria cubana con anterioridad. En consecuencia y de forma inmediata, el flujo migratorio cubano reversionó sus tendencias anteriores.

Los cambios manifiestos en las políticas migratorias y en el propio flujo migratorio, más la percepción política del problema en ambos países, están provocando una reconceptualización general de la emigración cubana que se trasluce en la práctica migratoria, en la percepción masiva del problema y en parte de la política aplicada, aunque aún le falta reconocimiento jurídico. La situación anterior, más las reformas que se abren paso en Cuba, especialmente en cuanto a la rearticulación económica con el capital externo y las relaciones con los emigrados, crean la nueva coyuntura para el proceso migratorio cubano. Esto influye de manera decisiva y cambia no sólo las vías fundamentales de emigración, sino también el monto y las características de los nuevos emigrantes como expresión de los cambios en las determinantes individuales, motivaciones y aspiraciones y en la visión del acto de emigrar y su significado, al margen de que determinantes estructurales e históricas, puedan expresar la continuidad del proceso emigratorio anterior.

La forma convulsa y supeditada al conflicto entre los Estados Unidos y Cuba en que se ha desarrollado la emigración cubana desde enero de 1959 ha impedido despejar determinadas variables propias del proceso migratorio y de su relación con la sociedad emisora de migrantes. Es necesario buscar las causas más profundas de la actual emigración de

cubanos y no sólo atenerse a las medidas de control como tradicionalmente se ha hecho durante estos años de Revolución. Hay que tener presente que los actuales acuerdos migratorios sirven como reguladores del proceso migratorio, pero también como estimuladores.

El derrumbe del socialismo europeo que privó a Cuba de más del 85% de todo su intercambio económico, más el incremento del bloqueo económico de los Estados Unidos contra Cuba, aparecen como los detonantes objetivos y primarios del éxodo. No obstante y en el corto plazo, los síntomas de recuperación económica que comienzan a manifestarse en Cuba en 1995 y 1996, no amortiguarán el éxodo. El deterioro acumulado de las condiciones de vida de la población en los últimos seis años, en medio de un proceso-no siempre explícito-de transformaciones radicales de la sociedad cubana, ha llevado a una crisis existencial en parte de los cubanos de la Isla que no excluye los componentes políticos. Estas personas en su perspectiva individual encuentran la emigración como única salida a la crisis. En esencia no ven en Cuba perspectivas para su trabajo y desarrollo profesional o simplemente para sus proyectos individuales de vida en los espacios que brinda la sociedad cubana actual o en el futuro inmediato.

Se impone la búsqueda de soluciones de más largo alcance para disminuir la emigración y el rompimiento definitivo de los emigrantes con el país, tanto en aspectos jurídicos como en la mejoría de las oportunidades de cada individuo en Cuba. La política emigratoria cubana deberá acomodarse eficazmente a esta nueva situación y buscar mecanismos adecuados de estimulación que eviten la emigración de sectores de la población hasta hoy menos interesados en esto. De ello depende la conservación y el aprovechamiento del capital humano creado en estas últimas décadas, que resulta fundamental para la continuidad de la Revolución. En Cuba, es vital una revaluación explícita de las normas migratorias vigentes de forma que refrenden legalmente los cambios positivos ya ocurridos respecto a las salidas de cubanos al exterior y que ayuden a normalizar el estatus migratorio de todos los cubanos que deciden vivir fuera de la Isla por tiempo indeterminado. Es necesario seguir reduciendo el perfil político-ideológico del proceso migratorio y las relaciones con los cubanos en el exterior, así como avanzar en la comprensión de la emigración temporal o prolongada como medio de vida o interés personal para algunos, en las nuevas condiciones de la sociedad cubana.

NOTAS

¹ Este programa es coauspiciado por el Departamento de Estado, el SIN y la Fundación Nacional Cubano Americana (FNCA). Con financiamiento privado en lo esencial, unos 9,000 cubanos se trasladaron a los Estados Unidos desde 14 países entre septiembre de 1988 y 1993 (FNCA 1989 y 1993).

² En abril de 1980, varios cubanos mataron a un custodio y entraron por la fuerza en la Embajada del Perú en la Habana. El gobierno peruano le concedió asilo político a esas personas. En respuesta, el gobierno cubano retiró la guardia de la sede diplomática y en unos días más de 10,000 cubanos penetraron en dicho edificio. Posteriormente, unos 5,000 de esos fueron recibidos en Perú, España y Costa Rica. Estos hechos fueron el antecedente inmediato del éxodo por el puerto de Mariel.

³ En septiembre de 1994, el gobierno de Panamá aceptó a solicitud de Estados Unidos hasta 10,000 "balseros" cubanos en campamentos en la zona militar del Canal bajo control del Comando Sur del ejército norteamericano por un tiempo no mayor de seis meses (EFE 1994).

REFERENCIAS

- Alarcón, Ricardo. (1987). Ricardo Alarcón habla sobre los acuerdos de migración y transmisiones radiales. *Granma*, 30 de noviembre, p. 7.
- Alarcón, Ricardo. (1995). Alarcón en hoy mismo. La Declaración Conjunta Cuba-EE.UU. presenta una voluntad política que durante mucho tiempo estuvo ausente. *Granma*, 4 de mayo, p. 4.
- Argüelles, Lourdes. (1984). Origen, desarrollo y funciones del Miami cubano en el estado de seguridad norteamericano. En *Seminario sobre las situación de las comunidades negra, chicana, cubana, india y puertorriqueña en Estados Unidos*, pp. 153-186. La Habana: Editora Política.
- Azcuy, Hugo. (1997). *Los derechos fundamentales de los cubanos y la cuestión de la emigración en las relaciones Cuba-Estados Unidos*. Occasional Paper, Center for Latino Research, DePaul University (en prensa).
- Boswell, Thomas D. y James R. Curtis. (1984). *The Cuban-American Experience: Culture, Images, and Perspectives*. Nueva Jersey: Rowman & Allanheld Publishers.
- Cambio 16* (América). (1993). A patadas con los ilegales. 22 de febrero, pp. 6-11.
- Carranza, Julio. (1992). Cuba: los retos de la economía. *Cuadernos de Nuestra América* 9 (19):131-158.
- Castro Ruz, Fidel. (1984). Comparecencia para informar sobre el acuerdo de normalización de relaciones migratorias entre los gobiernos de Cuba y Estados Unidos, ofrecida el 14 de diciembre de 1984. *Granma*, 15 de diciembre, pp. 2-3.
- Castro Ruz, Fidel. (1994). Comparecencia ante la Televisión Cubana el 24 de agosto de 1994. *Granma*, 26 de agosto, pp. 2-7.

- Centro de Estudios de Alternativas Políticas (CEAP), Universidad de la Habana. (1994). Estudio de los intentos de salidas ilegales por vía marítima hacia Estados Unidos. La Habana, enero.
- Centro de Estudios sobre América (CEA). (1996). Cronología Cuba 1990-1995. Sección de Información. La Habana.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (1993). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Edición 1992. Naciones Unidas, marzo.
- Comité Estatal de Estadísticas (CEE). (1991). *Anuario Estadístico de Cuba 1989*. La Habana: Editorial Estadística.
- Conferencia "La nación y la emigración"*. (1994). La Habana: Editora Política. (Convocatoria, discursos, ponencias centrales y principales aspectos expuestos por los cubanos residentes en el extranjero).
- Contrapunto*. (1994). Número especial sobre la Conferencia "La nación y la Emigración" (6).
- Cuba Info*. (1994). John Hopkins University, 22 de septiembre.
- Diario Las Américas*. (1995). Informe sobre ayuda privada a los balseros que vengán a EE. UU. 29 de enero, pp. 1A y 19A.
- Dirección de Inmigración y Extranjería de Cuba (DIE). (1995). Datos primarios de emigración legal: 1985-1994. La Habana.
- Duany, Jorge. (1990). Hacia un marco teórico de la migración caribeña. *El Caribe contemporáneo* (21):63-78.
- Duany, Jorge. (1993). Más allá de la válvula de escape: tendencias recientes en la migración caribeña. *Nueva Sociedad* (127): 80-89.
- EFE*. (1994). 29 de octubre.
- El Nuevo Herald*. (1992). 23 de agosto.
- El Nuevo Herald*. (1993). 7 de julio.
- El Nuevo Herald*. (1994a). Cubanos concentrados en la base militar de Guantánamo. Informe del Ejército de los Estados Unidos, Sep 21. 2 de octubre, p. 12A.
- El Nuevo Herald*. (1994b). 9 y 10 de diciembre.
- El Nuevo Herald*. (1995a). 25 de marzo.
- El Nuevo Herald*. (1995b). 2 de mayo.
- El Nuevo Herald*. (1995c). 14 de octubre.
- El Nuevo Herald*. (1995d). 2 y 4 de mayo.
- Fundación Nacional Cubano Americana (FNCA). (1989). *Por una Cuba libre y democrática*. Enero de 1989.

- Fundación Nacional Cubano Americana (FNCA). (1993). Cuban Exodus Relief Fund, Inc. Cubanos llegados a los EE.UU. a través del Programa Exodo (mimeo).
- Granma*. (1987a). Deciden reanudar acuerdo migratorio Cuba y los Estados Unidos. 21 de noviembre, p. 1.
- Granma*. (1987b). Información al público sobre la reanudación del Acuerdo Migratorio cubano-norteamericano. 24 de diciembre, p. 2.
- Granma*. (1994a). Editorial. Unico camino para asaltantes de embajadas. Salir incondicionalmente por donde mismo entraron. 21 de junio.
- Granma*. (1994b). Una lección amarga para irresponsables. 23 de julio.
- Granma*. (1994c). Conversaciones Cuba-EE.UU. Comunicado Conjunto. 10 de septiembre, p. 8.
- Granma*. (1994d). Escapan mil cubanos de campo de concentración en Panamá. 9 de diciembre.
- Granma*. (1994e). Panamá: cacería humana de soldados yanquis contra balseiros fugitivos. 10 de diciembre.
- Granma*. (1995a). Sobre relaciones migratorias. Declaración Conjunta Cuba-EE.UU. 3 de mayo, p. 4.
- Granma*. (1995b). Islas caimán repatriarán a nuevos inmigrantes. 3 de mayo.
- Granma*. (1995c). Conferencia La nación y la emigración, 4 y 7 de noviembre. (Discursos, intervenciones principales y conferencias).
- Granma*. (1996a). Cuba y Bahamas. Acuerdan medidas sobre emigración ilegal. 17 de enero.
- Granma*. (1996b). Llegó a Florida último grupo de balseiros que estaban en Guantánamo. 2 de febrero.
- Granma*. (1996c). Jamaica devuelve emigrantes ilegales de origen cubano. 22 de mayo.
- Granma*. (1996d). Cuba exige devolución inmediata de todos los piratas aéreos. 20 de agosto.
- Hernández, Rafael. (1980). *La política inmigratoria de EE.UU. y la Revolución Cubana*. Centro de Estudios sobre América. Avance de Investigación No. 3.
- Hernández, Rafael y Redi Gomis. (1986). Retrato del Mariel: el ángulo socioeconómico. *Cuadernos de Nuestra América* 3 (5):124-151.
- IPS. (1997a). Alerta ante eventual deportación de emigrantes de EE.UU. Managua, marzo.
- IPS. (1997b). Nueva legislación prevé expulsión masiva de inmigrantes. México, 25 de marzo.
- Juventud Rebelde*. (1994a). TOP SECRET. Situación actual del Programa de Refugiados Cubanos. 6 de marzo.

- Juventud Rebelde*. (1994b). Declaración del MINREX. 19 de junio.
- Juventud Rebelde*. (1995). Concluyó traslado a Guantánamo de inmigrantes cubanos en Panamá. 19 de febrero.
- Masud-Piloto, Félix R. (1988). *With Open Arms: Cuban Migration to the United States*. Nueva Jersey: Rowman & Littlefield Publishers.
- Mesa, René. (1994). Entrevista especial para este artículo a un especialista en medios de difusión estadounidense. Diciembre.
- Migration News*. (1994a). First Haitians Processed at Sea. University of California, 1 (8): 8-9.
- Migration News*. (1994b). Public Opinion on Immigrants. University of California, 1 (8): 13-14.
- Migration News*. (1995). Illegal Alien Numbers Revised. University of California, 2 (4): 10-11.
- Migration News*. (1996). INS: Apprehensions, Asylum and Deportation. University of California, 3 (2): 3-6.
- MINREX. (1975). Memorándum de Acuerdo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno de Cuba y la Embajada Suiza en La Habana, como representante de los intereses del gobierno de Estados Unidos, respecto al traslado a los Estados Unidos de cubanos que deseen vivir en los Estados Unidos del 6 de noviembre de 1965. En *Compendio de la legislación norteamericana referida a Cuba*, pp. 222-228. Dirección Jurídica. La Habana, octubre.
- Monreal, Pedro y Manuel Urra. (1994). Apertura y reforma de la economía cubana: las transformaciones institucionales. *Cuadernos de Nuestra América* 11 (21):159-181.
- Newsweek*. (1993). America Still a Melting Pot? 9 de agosto, pp. 16-25.
- Pedraza, Silvia. (1985). Cuba's Exiles: Portrait of a Refugee Migration. *International Migration Review* 19: 4-34.
- Pedraza, Silvia. (1996). Cuba's Refugees: Manifold Migrations. En *Origins and Destinies: Immigration, Race, and Ethnicity in America*, editado por Silvia Pedraza y Rubén G. Rumbaut, pp. 263-279. Belmont: Wadsworth Publishing Company.
- Portes, Alejandro y Robert L. Bach. (1985). *Latin Journey: Cuban and Mexican Immigrants in the United States*. Berkeley: University of California Press.
- Quintana, Miriam, comp. (1995). DOSSIER Migración cubana: crisis de los balseros en el verano de 1994. La Habana: Centro de Estudios sobre América. (Artículos, pronunciamientos oficiales de Cuba y los EE.UU., gráficos, cronología, bibliografía).
- REUTER. (1995). Declaraciones de Joseph Sullivan, jefe de la Sección de Intereses de los Estados Unidos en La Habana. (Los datos corresponden al periodo entre el 9 de septiembre de 1994 y el 15 de agosto de 1995). 21 de agosto.

EL FLUJO EMIGRATORIO CUBANO 1985-1996: BALANCE Y PERSPECTIVAS

- República de Cuba. (1987). *Código Penal*. Ley número 21 de 1979, con las modificaciones de la Ley número 62 de 1987, La Habana.
- Rodríguez-Chávez, Ernesto. (1992). El patrón migratorio cubano: cambio y continuidad. *Cuadernos de Nuestra América* 9 (18):77-95.
- Rodríguez-Chávez, Ernesto. (1993). Tendencias actuales del flujo migratorio cubano. *Caribbean Studies* 26 (1-2):127-159.
- U.S. Bureau of the Census. (1993). *1990 Census of Population and Housing, CPH-L-150, Selected Characteristics by Hispanic Origin*. Washington DC.: U.S. Government Printing Office.
- U.S. Coast Guard. Seventh District. (1994). Coast Guard Cuban Rescue Statistics. Number of Cuban Migrants Rescued by or Reported to the Coast Guard: 1985-1994 (mimeo).
- U.S. Department of State. (1984). Joint Communiqué between the United States of America and Cuba. Signed at New York, December 14. Washington, D.C., TIAS 11057.
- U.S. Immigration and Naturalization Service. (1991). *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1990*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- U.S. Immigration and Naturalization Service. (1993). *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1992*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- United States Information Service (USIS). (1994a). Refugiados ilegales de Cuba no podrán entrar en E.U. dice Clinton. (Transcripción de la conferencia de prensa del 19 de agosto.) 22 de agosto.
- United States Information Service (USIS). (1994b). Nueva política prohíbe reasentar en E.U. fugitivos cubanos. 23 de agosto.
- United States Information Service (USIS). (1994c). E.U. toma medidas para impedir que Cuba obtenga moneda dura. (Declaraciones de R. Richard Newcomb, director de la Oficina de Control de Bienes del Departamento de Hacienda el 26 de agosto.) 29 de agosto.
- United States Information Service (USIS). (1994d). E.U. y Cuba firman acuerdo para reducir éxodo cubano. (Declaraciones de Michael Skol el 9 de septiembre de 1994.) 12 de septiembre.
- Uriarte, Miren. (1995). Los cubanos en su contexto: teorías y debates sobre la inmigración cubana en los Estados Unidos. *Temas* 2:64-78.
- The New York Times*. (1995a). Cuban Refugees Looking for Doors to U.S. 30 de abril, p. A14.
- The New York Times*. (1995b). U.S. Will Return Refugees to Cuba in Policy Switch. 3 de mayo, pp. A1 y A7.
- Trabajadores*. (1996a). Deportan a inmigrantes ilegales cubanos procedentes de Jamaica. 22 de julio.
- Trabajadores*. (1996b). Demanda Cuba a EE.UU. mayor seriedad en el cumplimiento de los Acuerdos Migratorios. 19 de agosto.

RESUMEN

Un balance de la emigración cubana de la última década y en particular de la crisis en el flujo migratorio de cubanos hacia los Estados Unidos en el verano de 1994 confirma el papel primario de los cambios en la política inmigratoria norteamericana en interacción con la situación interna de Cuba. Demuestra, a su vez, el carácter cíclico de las crisis migratorias y la importancia de los cubanos en la política inmigratoria de los Estados Unidos, así como el acercamiento de los cubanos a las formas y características de otros emigrantes de la región caribeña, sin desconocer aspectos de excepción en el trato norteamericano a los inmigrantes cubanos. Los acuerdos migratorios bilaterales indican la capacidad negociadora de ambos gobiernos. Su cumplimiento revierte las tendencias anteriores del flujo emigratorio cubano y pone a la emigración legal como la forma fundamental de emigrar, ya que las salidas ilegales prácticamente han desaparecido. Como tendencia futura se mantiene el aumento del potencial emigratorio en el corto y mediano plazo. **[Palabras clave:** emigración cubana, crisis de los balseros, política inmigratoria norteamericana, acuerdos migratorios, migración ilegal.]

ABSTRACT

An analysis of Cuban emigration over the past decade, and particularly since the crisis in the migratory flow of Cubans to the United States during the summer of 1994, confirms the primary role of changes in U.S. immigration policy, together with Cuba's internal situation. It also shows the cyclical nature of migratory crises and the importance of Cubans to U.S. immigration policy, as well as the growing rapprochement between Cubans and other migrants from the Caribbean region in their forms and characteristics, notwithstanding certain differences in their treatment. Bilateral migratory agreements indicate the negotiating capacity of both governments. Their implementation inverts prior trends in the Cuban migration flow and places legal emigration as the fundamental way of migrating, given that illegal exits have practically disappeared. As a future trend, an increase in the emigrant potential in the short and medium run is expected. **[Keywords:** Cuban emigration, boat people crisis, U.S. immigration policy, migratory agreements, illegal migration.]