

Estudios Sociales
Vol. XXX, Número 109
Julio-Septiembre 1997

LA MIGRACION CUBANA HACIA LOS ESTADOS UNIDOS*

Ernesto Rodríguez Chávez**

Durante más de 35 años, la imagen fundamental que se ha divulgado sobre el emigrante cubano ha sido la de **exiliado o refugiado político**. También la de **exilio dorado** hasta la época de los "marielitos" en 1980. Como resultado, todo cubano que emigra de Cuba por cualquier motivo o causa, se ha convertido automáticamente en "perseguido político", "escapado del comunismo" o "disidente". El tema de la salida y entrada de cubanos al país ha sido colocado como expresión de las violaciones de los derechos humanos.

Si bien las imágenes difundidas no siempre resultan congruentes con la política oficial de los Estados Unidos, éstas sí coinciden en lo esencial. Es en los últimos años, y de forma esporádica, que la gran prensa norteamericana ha comenzado a cuestionar la efectividad y justeza del especial y privilegiado tratamiento inmigratorio recibido por los cubanos, en contraste con los de otras naciones. Un nuevo enfoque en la visión pública del asunto sólo se observa a raíz de la crisis migratoria ocurrida en el verano de 1994 y del cambio radical operado en la política inmigratoria norteamericana.

* Este texto corresponde al capítulo VI del trabajo colectivo "Cuba en las Américas", CEA, La Habana, noviembre 1994.

** Sociólogo. Investigador en el Centro de Estudios sobre América (CEA).

ESTUDIOS SOCIALES 109

La interpretación de la emigración cubana posrevolucionaria como **exilio** o como un proceso político en su totalidad, está condicionada por varios factores: el alto nivel de politización e ideologización que le otorgó el conflicto bilateral Estados Unidos-Cuba; la especial política inmigratoria seguida por el gobierno norteamericano, al utilizar la migración como factor de desestabilización de la Revolución, o como vía para propagandizar su inviabilidad; por las características de los emigrados a inicio de los años 60; y por la propia concepción política que del asunto prevaleció en Cuba.

La visión de la emigración cubana actual a partir de la imagen de **exiliados o refugiados políticos**, impide una real comprensión del fenómeno en toda su complejidad y dimensión. Ponderar de manera absoluta el lugar que pudiera tener en estos momentos el componente ideológico o el económico, distorsiona de hecho el proceso y la complejidad de las motivaciones.

Los modelos generales de la migración contemporánea resultan insuficientes para caracterizar el caso cubano. El defecto de fondo más común en las interpretaciones externas de la emigración cubana, radica en la falta de apreciación sobre dos factores básicos que la afectan. En lo interno, las transformaciones político-económicas ocurridas en Cuba, así como la forma en que se desarrollan las contradicciones sociales y de clase dentro del proceso revolucionario. En lo externo, el conflicto con los Estados Unidos y la política inmigratoria aplicada por ellos.

El problema migratorio cubano

El clima de fuerte confrontación bilateral Estados Unidos-Cuba y las respectivas políticas de acción-reacción en que se desarrolla la emigración cubana hasta hoy, la han convertido en rehén, componente y resultante de esa confrontación. Este es un escenario general determinante en el monto del flujo migratorio, sus características y vías de movimiento. Esa condición permanente determina casi siempre la expresión externa del fenómeno migratorio cubano, pero no su núcleo esencial.

La emigración cubana actual es parte de la compleja madeja de relaciones y contradicciones socioeconómicas y políticas internas de Cuba, que conforman su carácter a partir de un entramado causal,

LA MIGRACION CUBANA HACIA LOS ...

motivacional y de aspiraciones de los emigrantes. Históricamente, la emigración cubana ha sido económica, política y familiar al mismo tiempo; el problema está en cuál de estas variables tiene el peso esencial en el grupo poblacional que emigra en una etapa dada y qué interacción se establece con el resto de los factores condicionantes del flujo.

Los cambios manifiestos en la emigración cubana de los últimos años refuerzan el carácter económico y de reunificación familiar comenzado a evidenciarse desde fines de los años 60. Sin embargo, el proceso sigue politizado. En efecto, entre las motivaciones emigratorias pueden estar presentes elementos de disconformidad con el sistema político cubano -aunque una organicidad político-ideológica, como sería el caso de exiliados que llevaran al exterior la lucha por el cambio político en Cuba. 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 la emisora -Cuba. Las políticas migratorias respectivas sólo son factores estimuladores o desestimuladores de las diversas formas de migración; pero muchos aspectos de ese movimiento escapan a los controles gubernamentales.

Revolución, migración y política inmigratoria norteamericana

La crisis migratoria del verano de 1994 no es algo nuevo en el período posterior a 1959, ni consecuencia exclusiva de factores de coyuntura. El flujo de balseiros en el Estrecho de la Florida se relaciona con la distorsionada política inmigratoria norteamericana, las formas y cambios radicales que asumió la emigración con la Revolución, las tendencias del flujo desde 1989 y los cambios en la política migratoria cubana.

Desde el propio 1959 la política y la legislación inmigratoria norteamericanas estimularon, auspiciaron, privilegiaron y politizaron la salida de cubanos y la inserción de éstos en la sociedad norteamericana. A fines de 1960 se organizó, con el coauspicio de la Iglesia católica, la "Operación Peter Pan", que llevó a los Estados Unidos a más de 14,000 niños sin sus padres para "salvarlos del comunismo". Se creó el más amplio y ambicioso Programa de Refugiados de su historia, con el que

ESTUDIOS SOCIALES 109

ampararon a 491,274 cubanos entre 1961 y 1980 a un costo total de 1,400 millones de dólares.¹

Se aprobó, a su vez, la Ley de Ajuste Cubano de 1966, que permitió a más de medio millón de cubanos ajustar su **status** legal migratorio como refugiados políticos, sin limitación numérica ni condicionalidad alguna. Bajo esta ley, vigente hoy, se aceptaron hasta el 19 de agosto de 1994 a todos los cubanos que llegaron ilegalmente, sin importar que en ese empeño hubiesen robado una nave aérea, una embarcación o asesinado. Los Estados Unidos siguen aceptando al amparo de esta ley a los que entran con visa temporal y deciden permanecer de manera definitiva.

Las diferentes oleadas migratorias son claves para entender este proceso. De los más de 857,000 cubanos que han emigrado hacia los Estados Unidos entre 1959 y 1993, el 80% se concentra en tres grandes flujos: 1959-1962, el llamado "Puente Aéreo" (1965-1973) y el Mariel.² La emigración absorbió polos extremos de la sociedad cubana en dos estructuras socioeconómicas diferentes. En los primeros años de la Revolución emigraron, entre otros, los estratos más altos del capitalismo en Cuba, quienes poseían una coherencia política-ideológica contraria a la Revolución. En 1980 salieron los sectores inferiores y marginales de una estructura socioclasista socialista, junto a obreros y trabajadores, como reflejo inicial de la nueva estructura social cubana. Estos últimos

¹ Cfr. Félix R. Masud-Piloto, **With Open Arms. Cuban Migration to the United States**, Rowman & Littlefield Publishers, New Jersey, 1988, pp. 39-42, 111-121; Lourdes Argüelles, "Origen, desarrollo y funciones del Miami cubano en el estado de seguridad norteamericano", en **I Seminario sobre la situación de las comunidades negra, chicana, cubana, india y puertorriqueña en Estados Unidos**, Editora Política, La Habana, 1984, pp. 153-186 y Rafael Hernández, **La política inmigratoria de Estados Unidos y la Revolución Cubana**, Avances de Investigación, No. 3, Centro de Estudios sobre América, La Habana, 1980.

² Para las cifras 1959-1980, U.S. Immigration and Naturalization Service, "Cuban Arrived in the United States by Class of Admission: January 1, 1959-September 30, 1980". Washington D.C., October 1980 (mimeo), en Alejandro Portes y Robert Bach, **Latin Journey. Cuban and Mexican Immigrants in the United States**, Universidad de California Press, 1985, p. 85. Para el período más reciente Cfr. Ernesto Rodríguez Chávez, "Tendencias actuales del flujo migratorio cubano", **Caribbean Studies**, vol. 26, 1-2, enero-junio de 1993.

LA MIGRACION CUBANA HACIA LOS ...

emigraron motivados por la expectativa de mejoría económica, amplio consumo y reunificación familiar.

Los resultados en la recepción e incorporación de estos grupos a la sociedad norteamericana reflejaron las características diferentes de cada uno y el papel principal que ha comenzado a jugar la infraestructura socioeconómica creada por la comunidad cubana en los Estados Unidos.

Tendencias actuales

En diciembre de 1984, con el objetivo de evitar otro Mariel y normalizar las relaciones migratorias después de eventos tan **sui generis**, los Estados Unidos y Cuba firmaron un acuerdo migratorio. A pesar de la existencia de ese acuerdo, en el último período los niveles de emigración fueron globalmente bajos y comparables con etapas donde no existió programa migratorio alguno. Desde 1989 sólo aumentaron las salidas ilegales y los que viajaron temporalmente para no regresar después, ante la imposibilidad en ambos casos de obtener una visa de inmigrante.

Entre 1988 y 1993 se establecieron en territorio norteamericano unos 60,000 cubanos, sumando legales e ilegales. El promedio por año de nuevos arribantes cubanos a los Estados Unidos en el período 1988-1993 (10,000), fue muy inferior a cualquiera de las etapas anteriores.

A partir de 1989 se hace evidente la acumulación de contradicciones por la **especial** política migratoria norteamericana, que llevó a anular el espíritu del acuerdo migratorio de 1984, al entregar de manera muy restrictiva visas de inmigrantes y aceptar a todos los ilegales. Este elemento no estaba estipulado en el acuerdo. A todo ello se suma la continuación de la aplicación masiva de la Ley de Ajuste Cubano de 1966 y la creación del Programa "Exodo", a cargo de la Fundación Nacional Cubano-Americana (FNCA) para el traslado hacia los Estados Unidos de cubanos en terceros países (1988-1993).

Lo anterior, unido al crecimiento de la demanda emigratoria por factores internos en Cuba, trajo como consecuencia que la mayor parte de los cubanos que deseaban ir a los Estados Unidos en este período no lo pudieron hacer con visa de inmigrante directamente desde la Isla. La mitad de los que salían legalmente iban primero a países "puentes" en el

ESTUDIOS SOCIALES 109

Caribe u otro lugar para luego emigrar legal o ilegalmente hacia los Estados Unidos.³

En contraste, el gobierno cubano comenzó a aplicar gradualmente, desde 1990, una política mucho más flexible en asuntos migratorios. Redujo hasta 18 años la edad para la salida del país en viajes temporales por asuntos particulares, permitió la realización de contratos de trabajo en el exterior para algunos sectores laborales y otorgó permisos de residencia permanente en el exterior para cubanos con determinados requisitos, quienes tienen derecho a entrada y salida del país sin restricciones.

No obstante, desde 1991 el récord de ilegales que salieron desde Cuba y lograron llegar a los Estados Unidos, más la cantidad de personas que Cuba impidió que salieran ilegalmente,⁴ confirman categóricamente que esta forma de salida del país devino la vía más utilizada por los cubanos para tratar de emigrar en estos años. Esa era la tendencia del flujo emigratorio cubano antes de julio de 1994. En el corto plazo, condujo a un callejón sin salida que provocó el incremento continuado de intentos de salida ilegal con robo de embarcaciones, uso de la fuerza e incluso asesinato. Sin cambios en la política inmigratoria norteamericana, el 12 de agosto de 1994 las autoridades cubanas decidieron permitir la salida del país por medios propios. Esto produjo un éxodo masivo de más de 35,000 "balseros" en sólo un mes.⁵ A esto

³ De los más de 45,000 cubanos que lograron llegar a los Estados Unidos entre 1990 y 1993 con el objetivo de inmigrar, sólo el 9,6% lo hizo con visa de inmigrante desde Cuba. Otro 25,3% viajó con visa de refugiado igualmente desde la Isla y un 11,6% arribó procedente de un tercer país por el Programa "Exodo". Cerca de la mitad de los nuevos inmigrantes llegaron sin la visa requerida para acogerse a las prerrogativas del Ajuste Cubano de 1966. Un 21% salió ilegalmente de Cuba y llegó como "balsero" o por la Base Naval de Guantánamo y el 26,5% fue como visitante, para establecerse de manera permanente. Datos ajustados con fuentes primarias diversas en Cuba y Estados Unidos.

⁴ El gobierno cubano reconoce haber detenido a 37,801. Cfr. Fidel Castro Ruz, "Comparecencia ante la Televisión Cubana el 24 de agosto de 1994", *Gramma*, 26 de agosto de 1994.

⁵ A raíz del caos migratorio, Estados Unidos decide dar un viraje a su política inmigratoria. El 19 de agosto el presidente Clinton anunció que se dejarían de aceptar a los ilegales cubanos como refugiados políticos, se interceptarían y concentrarían en la Base Naval de Guantánamo, donde se estima que se mantienen unos 30,000.

LA MIGRACION CUBANA HACIA LOS ...

siguió la negociación con Cuba y la firma el 9 de septiembre en New York de un entendimiento bilateral que ofrecía una solución a la crisis.

Contrastes y afinidades con la migración en la región

Entre los diferentes flujos de inmigrantes en los Estados Unidos desde la región, los cubanos han jugado un importante y especial rol. Sin embargo, con el crecimiento reciente de los flujos provenientes del Caribe, Centroamérica y otros países, los cubanos no entran en los graves problemas que provoca a la administración norteamericana la situación de los indocumentados establecidos, el tráfico de extranjeros y la llegada de miles de ilegales a sus fronteras.

Los cubanos pasaron de ser el segundo grupo de inmigrantes de la región en las décadas del 50, 60 y 70, a ocupar el quinto puesto en los años 80. Más aún, ocuparon un lugar posterior al décimo entre estos inmigrantes en 1989, 1990 y 1991, por los efectos del Immigration Reform and Control Act (IRCA) de 1986.

A su vez, las tendencias tomadas por el flujo de cubanos hacia los Estados Unidos en los últimos años confirmó un proceso de acercamiento a las características y mecanismos de muchos emigrantes en el continente. Eso se evidencia en el crecimiento de las salidas ilegales de cubanos y de los que viajan con visas temporales (visitantes) para luego convertirse en residentes permanentes, así como en estar motivados por la búsqueda de mejores fuentes de empleo y mayor nivel de servicios y consumo.

A diferencia del trato que recibieron los cubanos hasta agosto de 1994, a los procedentes de otros países del área les esperaba en su mayoría la deportación o el limbo legal migratorio.⁶ Si bien benefició a miles de personas y permitió el rejuogo con la campaña de propaganda contra Cuba, el trato privilegiado a los cubanos creó un serio obstáculo a

⁶ Entre 1981 y 1990 obtuvieron la residencia permanente como refugiados o asilados 113,367 cubanos y sólo 5,590 nicaragüenses y 1,383 salvadoreños entre los centroamericanos. En la actualidad, más de 100,000 nicaragüenses luchan por conseguir asilo u otro **status** estable en el sur de la Florida para obtener permiso de trabajo.

ESTUDIOS SOCIALES 109

la aplicación de la política de inmigración norteamericana hacia otros países. Esta se contradice con el espíritu de la Ley de Refugiados de 1980, la Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986, la Ley de Inmigración de 1990 y las más recientes medidas de control migratorio adoptadas en 1993. Todas estas leyes pretenden restringir la aplicación de la categoría de refugiados y asilados según los criterios de Naciones Unidas; reducir la masa de indocumentados; aumentar las deportaciones de indeseables y priorizar la inmigración por vínculos familiares y de fuerza de trabajo calificada.

La opinión de sectores del **establishment** estadounidenses opuestos a mantener el privilegio con los cubanos en las condiciones políticas internacionales actuales, la expresó tempranamente el **New York Times** el 15 de agosto de 1991: "La Ley del 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".

Escenario de negociación migratoria Estados Unidos-Cuba. Perspectivas de la emigración cubana

Las tendencias del flujo emigratorio cubano actual demuestran claramente la importancia que tiene la cooperación entre los gobiernos de los Estados Unidos y Cuba. Las diferentes conversaciones migratorias bilaterales durante el segundo semestre de 1993, aunque no fructificaron, habían sentado ya la posición de Cuba en el sentido 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 un precedente en la posibilidad de crear mecanismos para la discusión sistemática de problemas en esta área.

Sin embargo, para los Estados Unidos el volumen de la emigración legal e ilegal de cubanos posterior a 1980, en comparación con latinos, caribeños y asiáticos, no constituyó un imperativo en los problemas de su política inmigratoria hasta la crisis de los "balseros". En el marco de

LA MIGRACION CUBANA HACIA LOS ...

esa crisis, se puso en evidencia la relación de este proceso con la situación haitiana y sus "otros balseiros", 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 ilegales cubanos y firmó un nuevo acuerdo migratorio con Cuba el 9 de septiembre de 1994.

El nuevo acuerdo significó un cambio radical en política inmigratoria norteamericana hacia Cuba en los últimos 35 años. El proyectado tratamiento a los cubanos que intentan entrar ilegalmente en los Estados Unidos y a los actos de piratería marítima o aérea es, a mi juicio, el logro más significativo del acuerdo y el elemento clave para una futura normalización de la migración Cuba-Estados Unidos.

No obstante, respecto a los ilegales procedentes de otros países del continente, el trato sigue siendo diferente: los cubanos no pueden ser deportados de manera inmediata si no existe una negociación, debido al tipo de relación de conflicto existente entre ambos países y a los conceptos políticos manejados hasta hoy por la administración norteamericana. El nuevo acuerdo sólo contempla la repatriación voluntaria por canales diplomáticos de las personas actualmente concentradas en la Base de Guantánamo o en Panamá. Según el acuerdo, queda pendiente discutir la posibilidad de la repatriación forzosa de los llamados excluibles en los Estados Unidos, que no formaban parte de la lista del acuerdo de 1984. También está por definir la situación de los que están en la Base de Guantánamo o Panamá y no quieren repatriarse voluntariamente.

A su vez, el acuerdo establece una cuota mínima de 20,000 cubanos por año como inmigrantes, lo que continúa dando un carácter exclusivo a los emigrantes legales cubanos respecto a los de otras naciones con las que no existe un compromiso mínimo. Cuba ha mantenido su derecho a aceptar o no a los excluibles, 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 para la isla, en el camino de normalizar el flujo de cubanos hacia ese país.

Por otra parte, el gobierno cubano tiene la decisión soberana de reconsiderar el tratamiento jurídico y práctico referente a las salidas ilegales, el **status** 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.

Se requiere una reevaluación de las normas migratorias vigentes en Cuba, que refrenden legalmente los positivos cambios ya ocurridos respecto a las salidas de cubanos al exterior y que ayuden a normalizar el **status** migratorio de todos los que deciden vivir en el exterior por tiempo indefinido. Además, se debe definir aún más la política hacia los emigrados establecidos. Si el gobierno norteamericano cumple lo estipulado en el nuevo acuerdo, las relaciones de los cubanos de la Isla con sus familiares en los Estados Unidos influirán de manera decisiva en el volumen del flujo migratorio en los próximos diez años. A tenor del nuevo acuerdo migratorio Estados Unidos-Cuba, y de su cumplimiento, el flujo de cubanos deberá revertir algunas de las tendencias típicas de los últimos años. Entre estos posibles cambios estarían los siguientes:

- La emigración con visa de inmigrante hacia los Estados Unidos deberá convertirse en la vía fundamental para los cubanos.
- Las salidas ilegales por medios propios y el robo y desvío de embarcaciones o aviones deberá reducirse.
- El proceso de repatriación voluntaria o de excluibles deberá crecer.
- Los viajes en visitas temporales a los Estados Unidos para luego quedarse definitivamente deberán mantenerse igual que hasta hoy o disminuir si los Estados Unidos continúan la actual política de entrega de visas temporales en cantidad y por grupos de edades (mayores de 45 años).

Debido a todos los factores que están influyendo en la emigración actual, unido al nuevo acuerdo migratorio, el patrón migratorio cubano deberá variar algo en los próximos años. El nuevo patrón se acercará más a las características medias de la estructura de la población cubana actual.⁷

⁷ Para ampliar, Ernesto Rodríguez Chávez, "El patrón migratorio Cubano, Cambio y continuidad", Cuadernos de Nuestra América, vol. IX, no. 18, pp. 77-95.

LA MIGRACION CUBANA HACIA LOS ...

No obstante, en cualquiera de las situaciones futuras cubanas, es de esperar que la demanda migratoria general crezca -y en particular hacia los Estados Unidos. Las formás y ritmos dependerán principalmente de la práctica migratoria que sigan los Estados Unidos, a partir del nuevo acuerdo y de la situación económico-política de Cuba, sujeta a múltiples factores externos e internos.

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 no interesados realmente en hacerlo. De ello depende la conservación y aprovechamiento del capital humano creado en estas últimas tres décadas, y que resulta fundamental para la continuidad del proceso social abierto por la Revolución.

