

LA POLÍTICA MIGRATORIA CUBANA: GÉNESIS, EVOLUCIÓN Y EFECTOS EN EL PROCESO MIGRATORIO INSULAR

Nivia MARINA BRISMAT¹

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Emergencia y evolución de las políticas del control migratorio como dispositivos de seguridad y supervivencia (1959-1989)*. III. *Las políticas migratorias en los noventa: entre la seguridad y la flexibilización*. IV. *Efectos de las políticas del control migratorio en el proceso migratorio insular*. V. *A modo de conclusión: las políticas y el proceso migratorio, ¿una historia interminable?* VI. *Bibliografía*

I. INTRODUCCIÓN

Dentro de la multiplicidad de procesos que emergieron con el advenimiento del triunfo de la Revolución Cubana, la emigración ha sido uno de los más significativos. Por más de cinco décadas, se ha constatado la presencia de importantes oleadas migratorias que, aunque con magnitudes y patrones diferentes, han hecho de este fenómeno una experiencia familiar y cercana para los cubanos.

Más allá de las causas que han dado lugar a la migración insular *post* 1959, existe consenso en señalar la importancia de una serie de regulaciones gubernamentales que, desde inicios de la década del sesenta del siglo XX, han intervenido en su modelación;

¹ Licenciada en sociología, profesora-investigadora de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

esto es, en el volumen, intensidad y características de los que migran y, en general, de los desplazamientos de población fuera de las fronteras nacionales. Las políticas del control migratorio, tal y como se las definirá en este trabajo, han sido —y siguen siendo— protagonistas del esfuerzo que el gobierno cubano realiza para su supervivencia, y donde el control/ regulación de su población constituye una pieza fundamental.

Ahora bien, ¿cuál fue la génesis de tales prescripciones?, ¿qué características tienen en la actualidad?, ¿cuáles han sido sus principales efectos en el proceso migratorio cubano? Para adelantar algunas respuestas a estas preguntas, es necesario indagar sobre las condiciones de posibilidad que dieron origen a dichas políticas y los imperativos sociopolíticos que, a lo largo de cincuenta años, han modelado su evolución. Asimismo, se analiza su impacto en la definición de los flujos migratorios insulares, haciendo especial énfasis en sus características actuales.

II. EMERGENCIA Y EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DEL CONTROL MIGRATORIO COMO DISPOSITIVOS DE SEGURIDAD Y SUPERVIVENCIA (1959-1989)

Las políticas migratorias influyen en la modelación de los flujos migratorios mundiales. A través de sus marcos regulatorios —sistemas para la entrada y estancia, visados, permisos de salida— clasifican cada caso particular para seleccionar al emigrante o al inmigrado, al que de forma legal puede abandonar el lugar de origen o entrar al país de destino. Actúan a través de largos periodos y también a nivel de coyunturas. Impactan con su acción en el movimiento de las corrientes poblacionales mundiales, como las barreras arancelarias en la circulación de mercancías en el mundo.

Para el caso cubano, la aparición de las políticas del control migratorio se encuentra íntimamente relacionada con la emergencia de un proceso que sacudió todas las esferas de la vida cubana “la revolución”. Ella no sólo implicó la transformación

radical del orden político vigente en términos de nuevas reglas, actores e intereses, sino que obró una profunda transmutación entre los que vivían el hecho revolucionario: en sus expectativas, cosmovisiones, normas y valores. Fue, parafraseando a Gramsci, un auténtico proyecto de subversión social que fundó una nueva hegemonía,² entre cuyos elementos más significativos sobresalen la definición de un marco institucional que no se sostiene en las relaciones de propiedad capitalistas desde un punto de vista económico; la aparición de nuevas modalidades de participación social; y la emergencia del estado cubano como mecanismo de coordinación social por excelencia de la nueva Cuba: motor del proyecto de modernización nacionalista y revolucionario, y salvaguardia de sus valores de igualdad y justicia social.

La materialización del proyecto revolucionario entrañó transformaciones profundas en la estructura socioeconómica y sociopolítica del país, en las expectativas de los diversos grupos sociales que lo vivían e, incluso, en las relaciones geopolíticas insulares. La conjunción de estos factores propiciaron una serie de situaciones internas y externas desde finales del primer año revolucionario, y que se agudizan en momentos posteriores: las acciones de sabotaje o armadas contra la revolución; la emigración masiva de aquellos grupos que, por uno u otro motivo, se ven afectados o no comparten las credenciales del proceso revolucionario; y el incremento de la intensidad del conflicto con Estados Unidos. La articulación de estos tres procesos tuvo consecuencias sobre la forma en que fue entendido el fenómeno migratorio y el marco institucional que lo regularía por cinco décadas.

Los primeros años revolucionarios son testigos de un reordenamiento de los actores políticos y económicos, fruto de la tensión que produce la propia Revolución: no se podían llevar adelante medidas de justicia social que privilegiaran a grandes

² Para un análisis a profundidad del proyecto de subversión social que tuvo lugar con el triunfo de la Revolución Cubana, véase el libro de Díaz Castañón, María del Pilar, *Ideología y Revolución: Cuba 1959-1962*, La Habana, Gente Nueva, 2001, p. 372.

grupos sociales sin afectar inevitablemente los intereses de ciertos sectores de la burguesía, especialmente aquellos que se relacionaban con la tenencia de las tierras, como se demostró después de la reforma agraria de mayo de 1959. Tampoco podía hacerse efectiva una rebaja de alquileres, como la que tuvo lugar en marzo de 1959, sin despertar el sobresalto y la preocupación de los casatenientes³ cubanos. Por su parte, las rebajas a la tarifa de teléfonos y de electricidad suscitarían los recelos de las compañías estadounidenses, principales accionistas en dichos sectores. Ya para 1961, los otrora poderosos ganaderos, terratenientes y empresarios cubanos y norteamericanos vieron intervenidas primero, nacionalizadas después, sus propiedades.

La radicalización del proceso revolucionario fluye paralelo con el incremento de los sabotajes y acciones armadas: desde finales de 1959 comienzan los atentados y la quema de los campos de caña por aviones que, presumiblemente, partían de los Estados Unidos y eran piloteados por cubanos desafectos a la Revolución. El año 1959 es testigo del desmantelamiento de conspiraciones como la de la “Rosa Blanca” y, en marzo de 1960, ocurre el atentado al vapor *La Coubre*. Los sucesos de “Playa Girón” o “Bahía de Cochinos” en 1961 y la “Crisis de los misiles” o “Crisis de octubre” en 1962, afianzaron la identidad Patria-Revolución y la necesidad de luchar por ella, incluso, con las armas en la mano. A ello se sumaron los cinco largos años de lucha contra la bandas armadas en las zonas rurales del país, que actualizaron continuamente “la visión ideológica defensiva y unitaria de la dirigencia y de gran parte de la sociedad cubana”.⁴

Por otra parte, desde finales de 1960 se incrementa la intensidad del conflicto con los Estados Unidos el cual desembocará, dos años después, en la ruptura de la relación bilateral. Aunque

³ Este término refiere a los dueños de casas y edificios de viviendas en los inicios revolucionarios.

⁴ Martínez, Lilibiana, *Intelectuales y poder político en Cuba. Los “intelectuales de la ruptura” y “el proceso de rectificación”*, Tesis de maestría para optar por el grado de maestra en ciencias sociales, México, FLACSO sede México, 1992, pp.18 y 19.

en el primer año revolucionario los desacuerdos trataron de ser paleados por la vía diplomática, el inicio de las relaciones comerciales con la Unión Soviética, en 1960, las acusaciones de los medios de prensa internacionales sobre el carácter comunista de la Revolución cubana, el hecho de que Estados Unidos se constituyera en refugio de las personas que realizaban los atentados en Cuba, y las afectaciones económicas a los intereses estadounidenses, fueron resquebrajando los vínculos entre ambos países. El 16 de abril de 1961, en el entierro a las víctimas de los ataques aéreos a los aeropuertos del país, Fidel Castro denuncia al gobierno de Estados Unidos y declara el carácter socialista de la Revolución cubana. Meses después, en 1962, el presidente Kennedy declara la ruptura total de relaciones.

Ante los problemas internos y el incremento del conflicto con Estados Unidos, la población en Cuba comienza a definirse y autodefinirse en virtud de dos valores políticos antagónicos: ser revolucionario o contrarrevolucionario. Si bien primero se consideran contrarrevolucionarias las personas asociadas al “clan batistiano” recién derribado, van cayendo en esta categoría aquellos que se muestran disconformes con las medidas revolucionarias “siquitrillados”, los que realizan atentados o conspiraciones “rosablanqueros” y, finalmente, los que deciden irse del país en momentos en que es preciso defenderlo. Estos últimos se consideraron “traidores a la patria”.

A inicios de 1959, los primeros emigrantes fueron personas estrechamente vinculadas a la dictadura de Fulgencio Batista, y su salida del país tuvo por objeto escapar de la justicia revolucionaria. A este grupo, sin embargo, se le fueron sumando sectores sociales de diferentes tendencias, pero muy especialmente de la alta y mediana burguesía, con una importante representación de profesionales y especialistas, aunque también en el proceso participaban las clases populares.⁵ Las motivaciones para la salida del país eran múltiples: desde el miedo a la radicalización de

⁵ *Ibidem*, p. 17.

la revolución, al comunismo, a una inminente invasión de “los americanos”⁶ o a la pérdida de propiedades. Al definirse el carácter socialista de la revolución, aumentar los reclamos de unidad y polarizarse el orden sociopolítico insular, la emigración tomó un carácter de éxodo, principalmente hacia los Estados Unidos, hasta enero de 1962, fecha en que se suspenden los vuelos de Estados Unidos a Cuba. Desde ese momento, y en sucesivas administraciones estadounidenses, el tema migratorio ha sido uno de los instrumentos políticos esgrimidos para intentar desestabilizar o deslegitimar al gobierno cubano.⁷

A partir del año 1961, se inicia el control de la emigración y de las salidas al exterior en Cuba. En ello influyeron las agresiones externas y las acciones armadas internas; las complejas relaciones con los Estados Unidos, principal enemigo y destino migratorio; y el éxodo de profesionales y técnicos, que eran considerados indispensables para los planes de modernización que se impulsaban en el país.

Así, el 6 de diciembre de ese año se aprueba la Ley núm. 989, vigente hasta la actualidad, que regula y define las condiciones de entrada y salida del país de nacionales. En consonancia con este imperativo, el ministerio de Gobernación deja de regular el proceso migratorio y la función recae, desde esta fecha, en la Dirección de Inmigración y Extranjería (en adelante DIE), del Ministerio del Interior (en adelante Minint), organización militar encargada de garantizar la integridad del estado.

Esta ley identifica la emigración con un sector social específico, la burguesía cubana, e identifica el acto de migrar como

⁶ Con este término se identifica en Cuba a los estadounidenses.

⁷ Domínguez sostiene que Estados Unidos utilizó al proceso emigratorio cubano, en principio, como argumento ideológico y estratégico: por una parte, era un arma de importancia para defender su postura anticomunista; por la otra, con la creación de organizaciones contra la Revolución se podría derribar el régimen sociopolítico insular y hacer de la emigración algo temporal. Domínguez, Jorge I., “Cooperating with the enemy? U. S. Immigration Policies toward Cuba”, en Mitchell, Christopher (ed.), *Western Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy*, Pennsylvania, Universidad de Pennsylvania, p. 34.

traición a la patria. La principal sanción por dicho delito es la pérdida de todas las propiedades en Cuba:

Por Cuanto: es evidente que algunas personas pertenecientes a las clases afectadas por las medidas revolucionarias, con imperdonable desdén de la Patria, abandonan el país. Por Cuanto: la mayoría de estas personas poseen en Cuba bienes diversos que deben ser puestos a disposición del pueblo.⁸

En sus 12 artículos se define el destino de las posesiones de los que emigren del país; por la otra, se especifica que las entradas y salidas serán controladas, y esta función corresponderá al Minint. Además, en el caso de que cualquier individuo se mantuviera por un tiempo mayor del convenido fuera de Cuba, “El Ministro del Interior resolverá discrecionalmente sobre el otorgamiento de la autorización de regreso”.⁹

Además, en 1965 aparece otro mecanismo estatal para el control de la emigración, denominado “válvula de escape”,¹⁰ el cual consiste en la apertura de un lugar específico, por lo general un puerto, para la emigración de un volumen significativo de población. Se puso en práctica por primera vez en 1965, con la apertura del puerto de Camarioca, por el cual partieron 2770 personas hacia Estados Unidos.¹¹ Aunque en dichos momentos el gobierno insular pierde de manera relativa el control del volumen y perfil

⁸ “Ley 989”, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, La Habana, núm. 237, 5 de diciembre de 1961.

⁹ *Idem*, disposiciones finales.

¹⁰ Aja Díaz, Antonio, *La emigración cubana hacia Estados Unidos a la luz de su política inmigratoria*, La Habana, Centro de Estudios de Migración Internacionales, Red de bibliotecas virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2000, p. 16. Consultado en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cuba/cemi/laemig.pdf>.

¹¹ *Id.*, *La emigración cubana. Balance en el siglo XX*, La Habana, Centro de Estudios de Migración Internacionales, Red de bibliotecas virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2002. Consultado en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cuba/cemi/emig.pdf>.

de los que emigran, ha devenido, una importante, herramienta para el control de la emigración ilegal promovida por los incentivos migratorios estadounidenses.¹²

La promoción de un éxodo de migrantes de gran magnitud provocó en la década del sesenta —y en años subsiguientes— la firma de acuerdos bilaterales con Estados Unidos, con lo cual se ha garantizado la migración ordenada y selectiva de un mayor número de personas. Ante las presiones del gobierno insular, la administración estadounidense, invariablemente, se ha sentado en la mesa de negociaciones para suscribir acuerdos migratorios. Así sucedió meses después de la apertura del Puerto de Camarioca con la firma del “Memorando de Entendimiento entre Cuba y Estados Unidos”, solución a la cual llegaron ambos países y que facilitó el arribo de un contingente de 268,000 migrantes a Estados Unidos hasta la finalización del “puente aéreo” binacional.¹³ Entre 1960 y 1976, se admitió en dicho país un volumen aproximado de 750,000 cubanos en calidad de refugiados.¹⁴

¹² En 1961, el Gobierno de Estados Unidos aprueba el “Programa para Refugiados Cubanos”, primero de este tipo para migrantes de regímenes comunistas. Un año después, Kennedy firma “El Acta de Asistencia a la Migración y a los Refugiados del Hemisferio Occidental”. Ante la suspensión de los vuelos entre Cuba y Estados Unidos y debido a la existencia de esta Ley, se inicia en la Isla un nuevo éxodo: el ilegal. En 1966 la administración Johnson aprueba “The Cuban Adjustment Law” o “Ley de Ajuste Cubano”. Desde ese momento hasta la actualidad, todos aquellos cubanos que lleguen a tierra estadounidense pueden aplicar como residentes permanentes. La existencia de leyes que amparan al migrante cubano y la falta de procedimientos congruentes que permitan su arribo de forma legal y ordenada, han potenciado “cuellos de botella” migratorios y la opción de la migración ilegal como vía para arribar a dicho país.

¹³ Uno de los resultados del Memorando fue la aprobación de vuelos Cuba-Estados Unidos para la salida de cubanos hacia este último país. Rodríguez Miriam, *Las relaciones Cuba- Estados Unidos: migración y conflicto*, La Habana, Centro de Estudios de Migración Internacionales, Red de bibliotecas virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2003, p. 5. Consultado en http://bibliotecavirtual.clacso.org/ar/ar/libros/cuba/cemi/cuba_euuu.pdf.

¹⁴ Pedraza-Bailey, Silvia, “Cuba’s exiles: portrait of a refugee migration”, *International Migration Review*, Nueva York, vol. 19, núm.1, primavera 1985, p. 4.

En síntesis, los mecanismos para el control y regulación de la población en general y de la migración, en particular, nacen en un contexto de estado de sitio o estado de excepción; es decir, cuando la autoridad estatal debe enfrentar amenazas continuas, internas y externas. En la medida que la política migratoria se concibió como dispositivo de la seguridad nacional, es *secreta* y *casuística*, para aumentar la capacidad de maniobra en diferentes coyunturas nacionales e internacionales. Hasta la actualidad, ambas características se mantienen como el núcleo de la política, aunque ésta ha sufrido variaciones en dependencia de las diferentes coyunturas por las que ha transitado el orden sociopolítico cubano.

Así, el proceso de institucionalización de la Revolución,¹⁵ a partir de la década del setenta, dota de racionalidad procedimental a las políticas del control migratorio insulares. Aparece la Ley de Inmigración de 1976, con la cual se consagra legalmente una práctica ya establecida desde 1961. A través de este aparato legal se sanciona el carácter restringido de las entradas y salidas de Cuba de sus ciudadanos, las condiciones de acceso al país de los emigrantes cubanos, y las formas de emigración subsiguientes.¹⁶

No obstante, a finales de 1978 tiene lugar la “Conferencia con la emigración”, con la cual se inaugura una política de acercamiento y diálogo con la emigración. En ese contexto, se acordó la salida escalonada de los presos políticos, comenzó a ser central la emigración por motivos de reunificación familiar y, después de más de una década, se regularizó la visita de los emigrantes

¹⁵ Con la institucionalización de la Revolución, cuyos signos más evidentes son la transformación de un modelo de dominación carismática, definido por el protagonismo de los líderes revolucionarios, la movilización de masas y la participación directa, a un orden sociopolítico que, en términos weberianos, puede clasificarse como “legal-racional”, se actualiza la importancia de las instituciones en la Cuba post-revolucionaria a partir de los principios de la “legalidad socialista”. Ello significaba que todas las actividades y procesos debían ser definidos por criterios legales y formales, incluidos los procedimientos migratorios.

¹⁶ “Ley de Migración”, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, La Habana, 20 de septiembre de 1976.

a Cuba. Sin embargo, la discreta flexibilización se vio superada por el segundo éxodo migratorio posterior a 1959, más conocido como “El Mariel”, cuando atravesaron el Canal de la Florida aproximadamente 125 000 cubanos.¹⁷

Varios son los motivos que se han subrayado sobre las motivaciones para migrar de miles de cubanos en el primer año de la década de los ochenta: un crecimiento económico magro y el consiguiente deterioro de la calidad de vida; la visita de los cubanos emigrantes a partir de 1979 “los viajes comunitarios”, que permitieron familiarizarse con el *american way of life*,¹⁸ entre otros elementos. En todo caso, la explosión migratoria fue desencadenada por el conflicto entre Cuba y Estados Unidos.

En discurso de 1980, y a raíz de la toma de la embajada del Perú por cientos de cubanos deseosos de emigrar, Fidel Castro abrió el puerto de “El Mariel” para que personas radicadas en Estados Unidos recogieran a sus familiares. El presidente Carter aceptó el reto:

Tendremos el corazón y los brazos abiertos a los refugiados que buscan la libertad de la dominación comunista y las privaciones económicas a causa de Fidel Castro y su gobierno [...] Somos la nación más generosa en la tierra al recibir a los refugiados y me siento muy orgulloso de que este compromiso se mantenga.¹⁹

Con ello, Estados Unidos debió enfrentar el mayor volumen de refugiados de su historia, lo cual implicó la puesta en marcha de una política más restrictiva frente a la migración cubana y la firma de acuerdos migratorios binacionales, donde se comprometía a otorgar 20,000 visas anuales por motivos de reunificación

¹⁷ Aja Díaz, Antonio, *La emigración cubana hacia Estados Unidos...*, cit., p. 19.

¹⁸ Con relación a la emigración de “El Mariel”, véase Hernández, Rafael y Gomis, Redi, “Retrato del Mariel. El ángulo socioeconómico”, *Cuadernos de Nuestra América*, La Habana, vol. 3, núm. 5, enero-junio de 1986, pp. 124-151; Ramonet, Ignacio, *Cien horas con Fidel Castro*, 2a. ed., La Habana, Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado, 2006, pp. 378 y 379.

¹⁹ Carter, Jimmy, *Miami Herald*, Miami, 2 de mayo de 1980, sección 30-a.

familiar y a los presos políticos cubanos, únicos que a partir de ese momento se consideraron como refugiados. Otros sucesos del conflicto Cuba/Estados Unidos, específicamente la puesta en marcha de Radio y TV Martí, radicadas en Miami, impidieron su ejecución y, en casi diez años, Estados Unidos sólo otorgó 11,000 visas de las 200,000 prometidas.

A partir de 1985, la tendencia hacia la flexibilización migratoria prosiguió en Cuba, esta vez relacionada con el advenimiento de “la rectificación de errores y tendencias negativas”.²⁰ Este proceso, anunciado en el III Congreso del Partido Comunista de Cuba, permitió la apertura de espacios para la pluralidad de opiniones, críticas y planteamiento de problemas. La migración fue uno de los puntos en la agenda de discusión, impulsado por los propios líderes partidistas.

De dichos debates emerge la idea de “normalizar” el proceso migratorio nacional sin que ello afecte el mandato de seguridad nacional, el cual, en virtud del incremento de las tensiones con la administración Reagan y el paralelo enfriamiento de las relaciones con la Unión Soviética, deviene un objetivo de primer orden del gobierno cubano. Para ello, entre otras acciones, se fomentó el desarrollo de investigaciones sobre el tema, con el objeto de aislar en lo posible la toma de decisiones sobre la migración del conflicto Cuba-Estados Unidos, que había permeado al fenómeno por décadas.

Sin embargo, estos esfuerzos se ven de cierta manera interrumpidos por la vorágine de acontecimientos que irrumpe en los últimos años de la década de los ochenta. En 1989 tiene lugar la caída del Muro de Berlín; tres años más tarde, el campo socialista

²⁰ Rompiendo con la posición ideológica de la reforma soviética, el proceso de rectificación de errores y tendencias negativas puede comprenderse como un proceso de contrarreforma a los cambios impulsados por Europa del Este con el objetivo de “perfeccionar el socialismo cubano”, no de reformarlo. En ese sentido, la rectificación cubana no se entendía como “consecuencia de la crisis económica del llamado Tercer Mundo o de la revisión crítica socialista”. Martínez, Fernando, *Desafíos del socialismo cubano*, México, Mestiza-CES, 1988, p.11.

deja de existir. El estado cubano tiene que hacer frente a la peor crisis económica de su historia. Por ello, y sobre todo en el primer lustro del noventa, se concentró en sobrevivir en un mundo “unipolar y globalizado” cuyo *hegemon*, justamente, era Estados Unidos.

Una de las principales manifestaciones del nuevo periodo sociopolítico que se inaugura supone el inicio de una migración masiva —legal e ilegal— que, hasta la actualidad, constituye una preocupación central para el gobierno insular.

III. LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN LOS NOVENTA: ENTRE LA SEGURIDAD Y LA FLEXIBILIZACIÓN

Cuando en la década del noventa América Latina experimenta los efectos de la crisis económica y sus reformas subsiguientes, Cuba transita por una situación similar, delimitada por la abrupta caída del campo socialista mundial al cual se adscribía y la intensificación del bloqueo económico por parte de Estados Unidos.

Ante la sorpresa de muchos analistas y políticos que vaticinaban su “caída mañana”, el gobierno cubano, en vez de proseguir el camino de las democracias populares del Este de Europa, *i.e.*, la puesta en marcha de reformas hacia la economía de mercado y una arquitectura política democrática, ratifica su posición de independencia y autodeterminación, ya insinuada en el proceso de rectificación de errores y tendencias negativas, pero ahora en un contexto de crisis interna e internacional donde se juega su propia supervivencia.

En ese contexto, la dirigencia insular propugna un programa de resistencia nacional, de excepcionalidad, frente a la nueva situación “periodo especial en tiempo de paz”, para preservar las credenciales socialistas y las conquistas sociales de la Revolución. Se defendería, como condición *sine qua non*, el orden sociopolítico configurado en épocas anteriores y que, hasta la actualidad, no se considera negociable: la preeminencia de las relaciones de

propiedad estatal en la esfera económica, del partido único en la política, y la salvaguarda de valores sociales como la igualdad y la justicia social. Se entendía que, si bien se necesitaban ciertos ajustes ante el nuevo contexto, el estado seguiría siendo el protagonista por excelencia de la gobernación de la sociedad cubana.²¹

La necesidad de salvaguardar el orden sociopolítico vigente y el despliegue de reformas para insertar a Cuba en el nuevo orden mundial, generaron un complejo de situaciones problemáticas a las cuales fue preciso dar solución a través de la readecuación de las diferentes políticas estatales, entre ellas, las migratorias. Estas últimas han debido responder al imperativo de supervivencia estatal a través de dos mecanismos complementarios pero con lógicas diferentes: el de la seguridad y el de la flexibilización.

El primero, instaurado como núcleo central de las restricciones migratorias insulares desde los inicios revolucionarios, se mantiene en la década del noventa para salvaguardar la soberanía del estado cubano. El control de la migración, esto es: la capacidad de seleccionar a los futuros migrantes; sus condiciones de salida y ulteriores relaciones con el país; y los tiempos y la forma en que se migra, le han seguido otorgando capacidad de manobra ante situaciones problemáticas nacionales y supranacionales. Entre ellas destacan el incremento de las presiones migratorias en un contexto de pauperización de las condiciones de vida, la permanencia del conflicto con los Estados Unidos, y la existencia de emigrantes cubanos que se consideran hostiles al orden sociopolítico insular.

Los argumentos principales que legitiman esta postura se basan en la existencia de una comunidad cubana en el exilio, con enclave en Miami, con actores sociopolíticos influyentes en la política estadounidense y organizaciones dispuestas a presionar y realizar todas las acciones que estén a su alcance para desesta-

²¹ Castro, Fidel, “Discurso pronunciado en la Inauguración del IV Congreso del Partido Comunista de Cuba, efectuada en el Teatro Heredia”, Santiago de Cuba, 10 de octubre de 1991, consultado en <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos>.

bilizar y presuntamente destruir al gobierno cubano, incluso las armadas.²²

Las autoridades estatales cubanas han mostrado que “la comunidad de Miami” es responsable o se relaciona con un cúmulo de acciones dirigidas a desestabilizar el orden interno nacional, en franca violación a la soberanía territorial. La principal organización que consideran responsable de estos hechos es la Fundación Cubano Americana, y en general, “individuos ultraderechistas y partidarios de la violencia, radicados en Miami, que incitaban a miembros de la comunidad cubana en la Florida a emprender acciones de ese corte para desestabilizar al gobierno cubano”.²³

Así, persiste como imperativo central el control de las entradas y salidas del territorio nacional, pues, en la medida en que se han incrementado las visitas de la comunidad de cubanos en el exterior y de extranjeros a partir de las políticas de fomento turístico, el país se hace más permeable a las acciones antes descritas.

El segundo elemento internacional relacionado con el reforzamiento de la política de seguridad respecto a la migración refiere al conflicto Cuba-Estados Unidos. Desde inicios de la década del noventa, fruto de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas por las que transita el país, aumentó el potencial

²² Aunque se los reconoce como “enclave de Miami” o “lobby cubano”, en realidad su configuración comprende un plexo de personalidades y organizaciones que comparten dos objetivos fundamentales: a) el interés por desestabilizar el régimen sociopolítico cubano, y b) realizar todo tipo de acciones (desde político-diplomáticas hasta militares) para conseguirlo. Una de las organizaciones más importantes dentro de este conjunto es la Fundación Cubano Americana, fundada por Jorge Mas Canosa, y también figuran personalidades insertadas plenamente en la dinámica política estadounidense, como Ileana Ross y Lincoln Díaz-Balart. Para un análisis minucioso y a la vez sintético de los orígenes y dinámica sociopolítica de este grupo, véase Portes, Alejandro, “La maquinaria cubano-estadounidense: reflexiones sobre su origen y permanencia”, *Foro Internacional*, México, vol. XLIII, núm. 3, pp. 608-626.

²³ Ministerio del Interior, *Informe sobre las actividades terroristas contra Cuba*, La Habana, 1998, consultado en <http://www.latinamericanstudies.org/belligerence/informe.html>.

migratorio cubano y las presiones para emigrar, tanto de forma legal como ilegal.²⁴ No obstante, la segunda modalidad adquirió niveles alarmantes, debido a que impedía el ejercicio efectivo del control sobre la migración y porque implicó el robo de naves aéreas y marítimas. Así, en el primer lustro de la década del noventa se reportaron tres intentos de entrada a la base naval de Guantánamo, el desvío de naves aéreas cubanas a territorio estadounidense, y aproximadamente 13 intentos de robo de embarcaciones marítimas.²⁵

Como se muestra en los discursos y declaraciones de los líderes cubanos en el periodo, se hizo responsable de dichos actos al gobierno estadounidense, en virtud de su política inmigratoria con relación a los cubanos y a su permisividad con la comunidad de Miami que, a través de los medios de comunicación, incentivaba continuamente las salidas ilegales. En agosto de 1994, la escalada del conflicto entre ambos estados con respecto al tema

²⁴ Por potencial migratorio cubano se entiende el volumen de individuos que deciden migrar y que tienen condicionantes económicas, políticas y sociales para concretar este proceso. Se estimó que su volumen ascendía, entre 1995 y 1999, a 490,000-800,000 personas. En el perfil sociodemográfico y socioeconómico de los migrantes potenciales predominan personas menores de 40 años y con edades mayormente repartidas entre los 25 y 35, de raza blanca y sexo masculino. La presencia de mujeres se incrementa en la medida en que proceden de las ciudades de La Habana, Villa Clara, Camagüey y Pinar del Río. Destaca el alto número de profesionales y técnicos. Aja Díaz, Antonio, *La emigración cubana. Balance...*, cit., pp. 15 y 16.

²⁵ Entre las diversas acciones que se realizaron en 1994 para arribar a Estados Unidos y que el estado cubano consideró como “secuestros de naves marítimas” se encuentran las siguientes: 1) robo de un barco salinero del puerto de “El Mariel” (4 de junio); 2) robo del remolcador “13 de marzo” del puerto de La Habana (14 de julio); 3) es raptada dos veces la lancha “Baraguá”, que cubre la ruta entre el poblado de Regla y la bahía de la Habana (26 de julio y 4 de agosto); 4) robo de la lancha “La Coubre”, que realiza viajes entre el poblado de Casablanca y la bahía de La Habana (3 de agosto); 5) intentos de secuestro de embarcaciones en el Puerto de La Habana (4 de agosto); 6) robo de embarcación de ferrocemento de “El Mariel” (8 de agosto); 7) intento de secuestro de una embarcación en Moa, Holguín (28 de agosto); y, 8) robo de una nave pesquera en el puerto de Casablanca, Ciudad de La Habana.

llegó a su punto máximo. Ante las presiones migratorias, y como había sucedido en décadas precedentes, el Gobierno cubano respondió con la apertura de las fronteras marítimas.

A partir del 11 de agosto de 1994, se inicia una política de tolerancia con las personas que abandonan el país. En menos de un mes, casi 35 mil personas se hacen a la mar en embarcaciones de factura artesanal, sumamente frágiles, y cuyos tripulantes contaban con un mínimo o ningún conocimiento de navegación. La travesía no fue exitosa en todos los casos: muchos tuvieron que enfrentar la rotura de sus endeble balsas y retornar a la isla o morir en alta mar. Esta emigración masiva fue conocida como “el éxodo de los balseros”,²⁶ y sólo finaliza con la firma de un nuevo acuerdo migratorio binacional.

Éste, definido en dos etapas, septiembre de 1994 y mayo de 1995, permitió la definición de un marco regulatorio que prescribe: *a*) la emigración legal y ordenada de un mínimo de 20 mil cubanos al año, a través del otorgamiento de visas a partir de un sorteo especial; *b*) la atención a los casos pendientes de años anteriores (entre 4000 y 6000 personas); *c*) el compromiso de devolver a todo cubano que fuera capturado en alta mar y a los que llegaran a su territorio a partir del secuestro de naves aéreas o marítimas; y, *d*) dar solución a la migración recluida en la base naval de Guantánamo. Por su parte, Cuba acordaba controlar el éxodo de personas a través del mar y acoger a los migrantes considerados “excluíbles” por el gobierno estadounidense.²⁷

A pesar de que los acuerdos han logrado estabilizar relativamente la migración ilegal, esta no ha finalizado, como lo prueba la llegada de “balseros” a las costas estadounidenses con posterioridad a los convenios binacionales e, incluso, a naciones del

²⁶ Las estimaciones sobre la emigración cubana durante la década del noventa permiten observar el importante peso de la emigración ilegal a Estados Unidos. En dicha década, 21,712 personas emigraron legalmente hacia dicho país; 8,500 lo hicieron desde terceros países, mientras que 45,479 arribaron ilegalmente, en su mayoría durante el éxodo de los balseros. Aja Díaz, Antonio, *La emigración cubana hacia Estados Unidos...*, cit., p. 14.

²⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores, www.cubagob.cu/rel_ext/acuerdos.html.

Caribe, Centroamérica y México, con el objetivo de proseguir su viaje al país del Norte. La causa de ello, según el gobierno insular, se relaciona con la existencia de la Ley de Ajuste Cubano, todavía en vigor:

Estados Unidos genera, a su vez, el deseo o la necesidad de reunirse allí con familiares y amigos, multiplicando y potenciando las salidas ilegales. La famosa Ley de Ajuste Cubano engendra ese fenómeno, que en nada beneficia a la sociedad norteamericana, y jamás Estados Unidos podrá restablecer la disciplina en sus propias costas mientras esa Ley exista. Sobre las altas autoridades —pasadas y presentes— de ese país cae enteramente la responsabilidad de los que a lo largo de tres décadas han perecido y corren el peligro de perecer en esas aventuras, fruto de una política inmoral, anacrónica y carente totalmente de ética y sentido humano.²⁸

Por otra parte, la política migratoria ha comenzado a dar muestras de una mayor distensión, sin menoscabo de su función como dispositivo de seguridad. Su flexibilización pretende dar solución a determinadas problemáticas en un contexto de aislamiento y conflicto internacional, al igual que responder a la compleja dinámica social que la crisis interna suscita.

Este proceso se comienza a advertir en 1994, fecha en que tiene lugar el encuentro de las autoridades cubanas con la emigración histórica²⁹ en el evento “La Nación y la Emigración”. Los acuerdos resultantes de dicha reunión pueden considerarse como el marco argumentativo general de la dimensión más flexible de las regulaciones migratorias,³⁰ cuyos elementos principales se mantienen hasta la actualidad.

²⁸ Castro Ruz, Fidel, “Una isla en la corriente”, *Serie documental Cuba: caminos de Revolución*, La Habana, Instituto Cubano de Arte e Industria Cinematográficos, 2004.

²⁹ Con este término identifico a emigrantes que salieron de Cuba de manera definitiva en décadas anteriores y que, lejos de compartir una relación de hostilidad con el gobierno cubano, han optado por el diálogo y la negociación.

³⁰ A pesar de que expertos en el tema sostienen que la política de apertura hacia la emigración histórica no necesariamente tiene su correlato en las regu-

En ese contexto, se aprobaron las siguientes medidas:

- Mejora de la información a los cubanos residentes en el exterior sobre cuestiones migratorias a través de los consulados y embajadas cubanas.
- Creación de una dirección para atender cuestiones relacionadas con la emigración: la Dirección de Atención de Cubanos Residentes en el Exterior (en adelante DACRE), del Ministerio de Relaciones Exteriores. Como se explicita en el nombre de la recién creada organización, la migración cubana es despojada de los calificativos peyorativos que la habían definido en épocas pasadas. “Cubanos residentes en el exterior” eliminaba otras conceptualizaciones como “emigrante” o “exiliado”, para devolver de manera ecuménica el apelativo de “cubanos” a aquellos que no vivían en el territorio.³¹
- Flexibilización del uso obligatorio de hoteles por parte de los emigrantes.
- Multiplicación de los contactos e intercambios entre cubanos residentes en Cuba y en el exterior.
- Aprobación del mecanismo “vigencia de viaje”, a través del cual no se requiere solicitar permiso de entrada. A partir del 1o. de junio del 2004 esta medida se ha flexibilizado aún más y, actualmente, salvo en casos relacionados con la seguridad nacional, los cubanos residentes en el exterior no necesitan permiso de entrada al país, sólo poseer su pasaporte habilitado para ello.
- Extensión de los tiempos de estancia en el país a 90 días, aprobado en 1995.

laciones emigratorias para la población residente en Cuba, en esta investigación se considera que ambas dimensiones, la política hacia los cubanos residentes en el exterior en momentos anteriores a 1994 y la enfocada a la salida de la población residente en Cuba, forman parte de una visión común para definir una política migratoria que responda al imperativo de seguridad y, a la par, a las condiciones nacionales e internacionales por las cuales transita el país.

³¹ En 1998 esta organización amplía sus funciones y se convierte en Dirección de Asuntos Consulares y Cubanos Residentes en el Exterior (DACCRE).

- Inicio del retorno definitivo de emigrados cubanos para residir en Cuba, aunque se mantiene su carácter casuístico.
- Ampliación gradual de las cuotas para la entrada al país por razones humanitarias.
- Posibilidad, para quienes salieron legalmente del país, de viajar a Cuba sin esperar 5 años después de haber realizado el acto de migrar.
- Otorgamiento de poderes a los consulados para permitir la entrada a Cuba a los emigrados anteriores a 1959 y a los que tienen permiso de residencia en el exterior, así como para expedir pasaportes.

En términos organizacionales, aunque la toma de decisiones sobre la emigración sigue siendo de carácter centralizado y recae principalmente en la Dirección de Inmigración y Extranjería del Ministerio del Interior, especialmente en lo referente a las estancias dentro del país y los retornos definitivos, se le otorga mayor protagonismo al Ministerio de Relaciones Exteriores. Actualmente, corresponde a las dependencias de este organismo coordinar las relaciones con la emigración en los diferentes países del mundo y, a través de la DACRE, se ha iniciado la contabilización de los cubanos residentes en el exterior.

Paralelamente, se han flexibilizado las condiciones de salida y estancia en el exterior de los cubanos residentes en el país, lo cual ha respondido al incremento de la demanda migratoria por parte de la población desde inicios de la década del noventa.

En consonancia con el empeoramiento de las condiciones de vida de los cubanos, se advierte la activación de la migración como estrategia para enfrentar la crisis de la cotidianidad por parte de la familia cubana.³² Indicadores como el incremento del

³² Con respecto a la migración como estrategia de supervivencia familiar, una de las investigadoras que más ha profundizado en el tema expresa: “en la práctica, se han de mencionar disímiles realidades individuales y familiares con el fin de dar solución a los problemas de la crisis: cambios de trabajo hacia opciones con mejor remuneración económica; las variantes del cuentapropismo;

potencial migratorio cubano, el aumento del número de solicitudes de permisos de salida, así como los intentos masivos por abandonar el país de forma ilegal, propician la instauración de mecanismos para la flexibilización de la emigración y/o de las estancias en el exterior, ya sean definitivas o no. A nivel institucional se pretende respetar el derecho a viajar, la importancia de la reunificación familiar, y a emigrar o residir en el exterior. Así, el acto de migrar comienza a considerarse como algo natural, en la medida en que responde a consideraciones humanitarias y económicas.

En ese contexto, se han puesto en marcha regulaciones que, aunque aparecieron en otros momentos históricos, se han reformulado y flexibilizado para responder a las condiciones migratorias por las que ha transitado el país desde la década del noventa:

- Disminución de la edad para salir temporalmente del país, al equipararla con la mayoría de edad que establece el Código Penal (18 años).
- Incremento de los plazos de estancia en el exterior por asuntos personales, ampliándose a 11 meses.³³
- Incremento del otorgamiento de permisos de residencia en el exterior (PRE) por motivos de reunificación familiar en primer grado (esposo/esposa e hijos).³⁴

la utilización de la bicicleta como medio de transporte, realizar trabajos extra—legales o no—, junto al mercado negro o al alquiler de viviendas; viajar o conseguir contratos de trabajo en otros países; recibir remesas en divisas de los familiares en el exterior y emigrar...”. Martín, Consuelo *et al.*, *Estrategias cotidianas en la crisis de los Noventa*, La Habana, Centro de Alternativas Políticas, 2001, p. 1, consultado en <http://www.uh.cu/centros/ceap>.

³³ Los permisos de viaje autorizados con anterioridad a 1994 eran de seis meses.

³⁴ En 1984 aparece la figura del Permiso de Residencia en el Exterior (PRE), calidad migratoria que pueden solicitar aquellas personas casadas con ciudadanos extranjeros. Ella tiene sus antecedentes en la década del setenta, con la incorporación de Cuba al sistema socialista mundial, y la necesidad de regular los vínculos matrimoniales entre ciudadanos pertenecientes a dicho sistema. Permite entradas y salidas múltiples del territorio nacional. Casaña,

- Incremento de las estancias en el exterior por contrato de trabajo o estudios.
- Aplicación de un tratamiento diferenciado a determinados sectores sociales, permitiéndoles residir en el exterior sin ser considerados como emigrantes (artistas/intelectuales).

A pesar de la flexibilización de las salidas y estancias en el exterior, la regulación sobre la migración sigue ejerciéndose en virtud de ciertos requisitos para viajar y/o aplicar como emigrante. Dentro de ellos, tiene un lugar especial la posesión de un permiso de entrada al país destino, con lo cual se refrenda el carácter legal de la migración. Asimismo, el acto de migrar se ve determinado por su alto costo en términos monetarios.

En síntesis, la dimensión de la flexibilidad ha sido una respuesta ante las condiciones de aislamiento y presiones internas por las que transita el gobierno cubano desde inicios de la década del noventa. Implica la aparición de zonas de acción más permeables en la política, con la consiguiente redefinición de lo que se considera un migrante cubano y de sus motivaciones para migrar. Así, se advierte una nueva comprensión de las relaciones entre el estado y su emigración, tanto histórica como reciente, donde la lógica de la seguridad cede terreno ante argumentos como la reunificación familiar y criterios de racionalidad económica.

IV. EFECTOS DE LAS POLÍTICAS DEL CONTROL MIGRATORIO EN EL PROCESO MIGRATORIO INSULAR

Existe consenso dentro de la literatura sobre el proceso migratorio cubano de que el triunfo revolucionario marca un viraje fundamental en la dinámica migratoria nacional; también diversos autores coinciden en destacar el papel determinante que ha

Ángela, *Caracterización de las personas que han solicitado permisos de residencia en el exterior. Sus motivos*, La Habana, Centro de Estudios sobre Migración Internacional, 2003, sdt.

tenido la política migratoria en la definición de los flujos migratorios insulares.³⁵

La dimensión de la seguridad en las regulaciones migratorias, desplegada desde los momentos más tempranos del régimen revolucionario, ha modelado la estructura de los flujos migratorios en varias dimensiones fundamentales. Sin embargo, el proceso migratorio resultante es consecuencia de la acción conjunta de la política del control migratorio cubana y la política inmigratoria de Estados Unidos. Ellas han influido en el volumen y direccionalidad de los flujos migratorios por más de cuatro décadas, de su carácter convulsivo y cíclico, del predominio de la migración de no retorno, y de la emergencia y permanencia de una migración de carácter ilegal. A ello hay que sumar los efectos acumulados de la migración a lo largo del tiempo que, en la forma de un importante monto de emigrantes cubanos en territorio estadounidense y una ampliación y densificación de redes sociales, posibilita el sostenimiento y perpetuación de esta corriente migratoria.

Así, se estima que entre 1959 y 2004 han emigrado de Cuba alrededor de 1,400,000 a 1,500,000 personas.³⁶ Las últimas dos décadas constituyen un proceso de continuidad con la tradición expulsora de población que se ha sostenido desde el triunfo de la Revolución, pero con la particularidad de que transcurre de manera menos convulsiva. Así, el saldo migratorio sigue siendo negativo, lo cual indica que emigran más personas que las que inmigran.³⁷

Por otra parte, los migrantes cubanos siguen asentándose mayoritariamente en territorio estadounidense. El censo de población de los Estados Unidos de 1990 registró 1,043,932 personas de origen cubano,³⁸ de las cuales aproximadamente 737,000

³⁵ Domínguez, Jorge I., *op. cit.*, nota 7; Aja Díaz, Antonio, *op. cit.*, notas 10 y 11.

³⁶ Aja Díaz, Antonio, *La emigración cubana. Balance..., cit.*, p. 16.

³⁷ Oficina Nacional de Estadísticas, *Anuario Demográfico de Cuba 2007*, La Habana, 2007, consultado en http://www.one.cu/publicaciones/cepde/anuario_2007/anuario_demografico_2007.

³⁸ Es preciso aclarar que en los censos estadounidenses se contabiliza la población inmigrante a través de dos indicadores diferentes: según el país de

habían nacido en territorio insular.³⁹ Para el año 2000, ambos valores se incrementaron, al contabilizarse 1,241,685 individuos de origen cubano, de los cuales 872,716 habían nacido en Cuba.⁴⁰ Los últimos datos recabados en dicho país sobre la población hispana, en el 2004, dieron cuenta de que la población de origen cubano ascendía a 1,437,828 personas, y sólo treinta y seis punto siete por ciento habían nacido en territorio estadounidense (527,683 aproximadamente). Actualmente, los cubanos representan el punto cinco por ciento de la población de los Estados Unidos y tres punto seis por ciento de los hispanos radicados en el territorio, precedidos solamente por los de origen mexicano y puertorriqueño.⁴¹ Hasta la década del noventa, los segundos destinos migratorios de los cubanos fueron España y Venezuela.

Otro rasgo histórico de la migración cubana ha sido su carácter cíclico, convulso y disruptivo. Por una parte, la política migratoria de Estados Unidos ha oscilado entre la flexibilidad y la restricción con respecto a la migración insular. La primera de estas acciones ha propiciado la promulgación de leyes y programas que amparan al migrante cubano que llega a su territorio; la segunda, por su parte, ha tenido como objetivo presionar la situación interna nacional, clausurar la salida, con el interés explícito de desestabilizar al orden sociopolítico cubano, procedimiento que se ha conocido como mecanismo de la “olla de presión”.

Para responder a esta política y lograr un éxodo controlado, legal y regular, el gobierno cubano ha respondido sistemáticamente a las restricciones migratorias estadounidenses con la “válvula de escape”. Ello ha implicado la salida masiva, por vías no convencionales, de un amplio volumen de migrantes en periodos

nacimiento y de acuerdo al origen nacional, aunque el individuo haya nacido en los Estados Unidos.

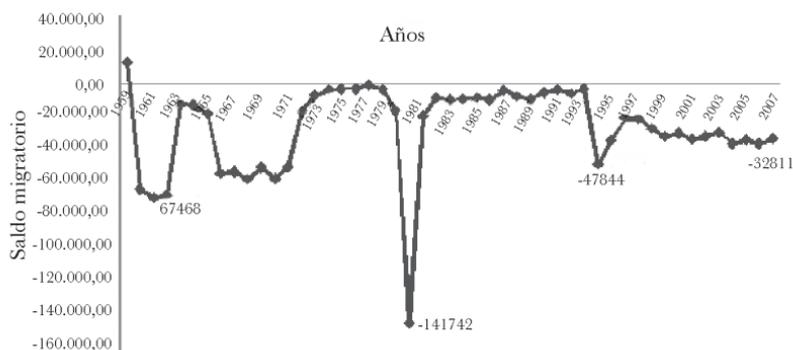
³⁹ United States Census Bureau, *Census 1990*, Washington, 1990, <http://www.census.gov/main/www/cen1990.html>.

⁴⁰ *Ibidem*, *Census 2000*, Washington, 2000, <http://www.census.gov/main/www/cen2000.html>.

⁴¹ United States Census Bureau, *The Hispanic population 2004*, Washington, 2004, consultado en <http://www.census.gov/population/www/socdemo/hispanic/cps2004.html>.

relativamente cortos. A cada uno de estos éxodos masivos le ha sucedido un periodo de disminución drástica de la emigración y, en la medida en que se han podido llegar a acuerdos entre ambos gobiernos, ha tenido lugar una regularización relativa del fenómeno. El impacto de las tensiones de las políticas migratorias de Cuba y Estados Unidos en los tiempos en que se migra puede observarse en la gráfica 1.

GRÁFICA 1
SALDO MIGRATORIO CUBA 1959-2007



Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas, *Anuario Demográfico de Cuba 2007*

Como se observa, la última migración masiva tiene lugar en 1994 y, ese mismo año, son firmados los Acuerdos Migratorios binacionales. Hasta la fecha, siguen vigentes, con lo cual en los últimos quince años el proceso migratorio se ha caracterizado por ser un fenómeno más regular. Y, aunque nada asegura que éxodos como los presenciados en décadas anteriores no vuelvan a repetirse, pues dependen de la “temperatura” de las relaciones Cuba-Estados Unidos, actualmente no hay indicios de que se produzcan en el corto plazo.

El carácter cíclico y convulsivo del proceso migratorio cubano puede considerarse un caso extremo para el estudio de la forma en que las políticas pueden llegar a modelar las corrientes migratorias

a través del tiempo. Hatton y Williamson, basándose en los modelos econométricos del crecimiento en el largo plazo, sostienen que los flujos migratorios tienen una génesis, posteriormente se expanden, y finalmente decaen (teoría de la joroba migratoria).⁴² Aunque partiendo de preguntas y un aparato conceptual diferente, Portes afirma que, en la medida en que pasa el tiempo, las características socioestructurales de la población migrante tienden a parecerse cada vez más a las de la población del país de origen.⁴³ A pesar de que ambas aseveraciones parten de análisis empíricos rigurosos y sistemáticos, es preciso tener en cuenta en el análisis las condiciones de restricción migratoria que, de cierta manera, actúan cómo moduladores del proceso. La teoría de la joroba migratoria, al menos para un caso como el cubano, sujeto a fluctuaciones políticas extremas, no es aplicable en su totalidad en el mediano plazo. Las conclusiones de Portes deben ser contrastadas con las formas y condiciones de salida y entrada de los migrantes a través del tiempo, las cuales pueden generar efectos disruptivos en la evolución natural de la dinámica migratoria, tal y como ocurre con la migración cubana.

La existencia de un flujo migratorio de carácter ilegal es otra de las características históricas del proceso migratorio insular y que se mantiene en la actualidad. Así, entre 1962 y 1994 se han contabilizado 103,722 salidas exitosas del país y 36,875 frustradas. Con posterioridad a la firma de los Acuerdos Migratorios de 1994 hasta el 2000, se estima que 7,500 personas intentaron salir de Cuba a través de dicha modalidad.⁴⁴ En la actualidad, y a pesar de los esfuerzos de los servicios de guardacostas de ambos países, la migración ilegal no ha cesado, sino que ha utilizado otras vías marítimas y/o terceros países como puentes para arribar a Estados Unidos.

⁴² Hatton, Timothy y J. G. Williamson, *The Age of Mass Migration. Causes and Economic Impact*, Nueva York, Universidad de Oxford, 1998.

⁴³ Portes, Alejandro y Bach, Robert L., *Latin journey: cuban and mexican immigrants in the United States*, Berkeley, Universidad de California, 1985.

⁴⁴ Aja Díaz, Antonio, *La emigración cubana hacia Estados Unidos...*, cit., p. 32.

Por otra parte, la dimensión de la flexibilidad de la política puesta en marcha a partir de la década del noventa ha suavizado la extremada unidireccionalidad y el carácter de migración sin retorno que había caracterizado al proceso en décadas anteriores. Para el 2000, se estimaba la presencia de 130,000 cubanos residentes en América Latina (en Venezuela, México, Puerto Rico, República Dominicana, Costa Rica, Nicaragua y países de Sudamérica como Argentina y Chile), 37,000 en Europa (principalmente en España, Italia, Alemania), y más de 1000 en el resto del mundo, sobre todo en Canadá y algunos de los países ex socialistas de Europa del Este, como Rusia.⁴⁵ Este proceso de diversificación se encuentra estrechamente vinculado con el reordenamiento de los vínculos que ha tenido el país y la presencia de redes migratorias, pero también con una cierta apertura a la salida de la población cubana, ya sea por motivos personales, de estudios e, incluso, de trabajo.

Así, aunque persiste el flujo migratorio de carácter permanente, especialmente a los Estados Unidos, los viajes a diversas zonas del mundo y la migración temporal o la residencia permanente en el exterior sin necesidad de abandonar el país, comienzan a jugar un papel crecientemente importante a partir del segundo lustro de la década del noventa. Se constituye en una característica del proceso migratorio y, hasta cierto punto, lo “normaliza”. De esa forma, sólo entre 1995 y 1997 se contabilizaron 160,000 visitas temporales de cubanos al exterior a través de la modalidad de Permiso de Viaje Temporal (PVE),⁴⁶ y el número de ciudadanos cubanos que residen fuera de Cuba con Permiso de Residencia en el Exterior (PRE) se incrementó de 11,000 en 1992 a 30,300 entre 1996 y 2000.⁴⁷

⁴⁵ García Quiñones, Rolando, “El caso cubano: un fenómeno de vieja data”, *Revista del SELA*, Caracas, núm. 65, 2002, mayo-agosto, http://www.sela.org/public_html/aa2k2/esp/cap/n65/cap65-11.htm.

⁴⁶ *Idem*.

⁴⁷ Casaña, Ángela, *op. cit.*, sdt.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN: LAS POLÍTICAS Y EL PROCESO MIGRATORIO, ¿UNA HISTORIA INTERMINABLE?

Este ensayo ha tenido como centro de atención a las políticas del control migratorio cubanas y sus efectos en el proceso migratorio insular. En ese contexto, se han enfatizado los fundamentos y situaciones sociopolíticas que dieron lugar a su emergencia, así como sus principales transformaciones a lo largo de cincuenta años.

En líneas generales, se puede concluir que, desde los inicios revolucionarios, el núcleo de la política del control migratorio ha estado sujeto al imperativo de seguridad de un orden sociopolítico que se considera en permanente “estado de sitio”. En ese contexto, el marco que regula a la emigración —y a los desplazamientos poblacionales fuera de las fronteras nacionales en general— tiene como función principal salvaguardar sus intereses ante los problemas externos que enfrenta —grupos extremistas radicados en Miami y relación conflictiva con los Estados Unidos— y servir de mecanismo de gobernación interno. En los diferentes periodos que ha transitado el gobierno cubano, la política ha comprobado su eficacia para cumplir ambos designios. La permanencia de la dimensión de la seguridad permite explicar las características peculiares que adopta en la actualidad: la invisibilidad de los procedimientos y normativas, y el carácter selectivo y casuístico de las salidas al exterior. No obstante, con el advenimiento de la década del noventa comienza a perfilarse —sobre todo a partir del segundo lustro de la década— una cierta flexibilización en las restricciones a la migración.

Se observa la redefinición del problema migratorio cubano, despojando parcialmente al proceso de los tintes marcadamente políticos que había tenido desde la década del sesenta. Asimismo, la estigmatización del migrante, clasificado en décadas anteriores como “traidor a la patria”, “escoria” o “lumpen”, cede paso a una interpretación de la migración como de tipo económica; es decir, las razones para migrar se relacionan más con la búsqueda de mejores oportunidades de bienestar económico que con una posición de antagonismo u oposición al orden sociopolítico cubano.

En suma, en el diseño de la política migratoria cubana a partir de los noventa conviven dos lógicas diferentes, una de tipo estructural, y otra nacida de la coyuntura particular del momento; una que privilegia la dimensión control/supervivencia, y otra que apunta a la normalización/mercantilización. Desde la primera, se comprende al proceso migratorio como algo susceptible de ser controlado y modelado de acuerdo a los imperativos de seguridad nacional; desde la segunda, como fenómeno consustancial a las condiciones de un país del tercer mundo que transita, además, por una crisis económica y que, por ello, le impone una lógica económica al proceso.

¿De qué manera una política con tales características modela al proceso emigratorio cubano? Considero que, tal y como ha ocurrido en décadas anteriores, las restricciones emigratorias cubanas siguen influyendo en el volumen, perfil y tiempos en que tiene lugar la migración. Por su parte, los elementos flexibilizadores introducidos en la política han propiciado la diversificación de los destinos migratorios, y se ha observado el aumento de cubanos con permisos de residencia temporal o permanente en el exterior sin perder el derecho a volver a residir en el país, con lo cual se suaviza el carácter de migración sin retorno que había caracterizado al proceso migratorio insular.

En los últimos años, a raíz del debate sostenido por amplios grupos sociales cubanos sobre los problemas por los que atraviesa el país, uno de los temas que suscitó mayor polémica fue la política migratoria cubana. Intelectuales, estudiantes, obreros y trabajadores en general abogaron, en sus intervenciones, por la eliminación de los permisos de salida y migratorios.

Sin embargo, esta aspiración es de difícil materialización en el corto plazo, a pesar del consenso sobre el tema, los buenos deseos y expectativas. La flexibilización profunda de la política del control migratorio implica redefinir el núcleo en que se sustenta la visión sobre la seguridad nacional del orden sociopolítico insular, y reordenar aspectos cruciales en las relaciones entre estado y sociedad. Por ello, lo más probable es que el proceso de relaja-

miento de dichas restricciones se realice de forma escalonada, de tal forma que se amplíen las opciones migratorias y de salida sin afectar el imperativo de supervivencia que todo estado reclama para sí: el monopolio de la violencia física legítima sobre un territorio y su población.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AJA DÍAZ, Antonio, *La emigración cubana hacia Estados Unidos a la luz de su política inmigratoria*, La Habana, Centro de Estudios de Migración Internacionales, 2000, Red de bibliotecas virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cuba/cemi/laemig.pdf>.
- , *La emigración cubana. Balance en el siglo XX*, La Habana, Centro de Estudios de Migración Internacionales, Red de bibliotecas virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2002. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cuba/cemi/emig.pdf>.
- CASAÑA, Ángela, *Caracterización de las personas que han solicitado permisos de residencia en el exterior. Sus motivos*, La Habana, Centro de Estudios sobre Migración Internacional, sdt.
- CASTRO RUZ, Fidel, “Una isla en la corriente”, *Serie documental Cuba: caminos de Revolución*, La Habana, 2004, Instituto Cubano de Arte e Industria Cinematográficos.
- , Discurso pronunciado en la Inauguración del IV Congreso del Partido Comunista de Cuba, efectuada en el Teatro Heredia, Santiago de Cuba, 10 de octubre de 1991. <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos>.
- DÍAZ CASTAÑÓN, María del Pilar, *Ideología y revolución: Cuba 1959-1962*, La Habana, Gente Nueva, 2001.
- DOMÍNGUEZ, Jorge I., “Cooperating with the enemy? U. S. Immigration Policies toward Cuba”, en MITCHELL, Christopher (ed.), *Western Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy*, Pennsylvania, Universidad de Pennsylvania.

- GARCÍA QUIÑONES, Rolando, “El caso cubano: un fenómeno de vieja data”, *Revista del SELA*, Caracas, núm. 65, mayo-agosto, 2002. http://www.sela.org/public_html/aa2k2/esp/cap/n65/cap65-11.htm.
- HATTON, Timothy y WILLIAMSON, J. G., *The Age of Mass Migration. Causes and Economic Impact*, Nueva York, Universidad de Oxford, 1998.
- HERNÁNDEZ, Rafael y GOMIS, Redi, “Retrato del Mariel. El ángulo socioeconómico”, *Cuadernos de Nuestra América*, La Habana, vol. 3, núm. 5, enero-junio de 1986.
- MARTÍN, Consuelo *et al.*, *Estrategias cotidianas en la crisis de los Noventa*, La Habana, Centro de Alternativas Políticas, 2001, <http://www.uh.cu/centros/ceap>.
- MARTÍNEZ, Fernando, *Desafíos del socialismo cubano*, México Mestiza-CES, 1988.
- MARTÍNEZ, Liliana, *Intelectuales y poder político en Cuba. Los “intelectuales de la ruptura” y “el proceso de rectificación”*, Tesis de maestría para optar por el grado de maestra en Ciencias Sociales, México, FLACSO sede México, 1992.
- Oficina Nacional de Estadísticas, *Anuario Demográfico de Cuba 2007*, La Habana, 2007. http://www.one.cu/publicaciones/cepde/anuario_2007/anuario_demografico_2007.
- PEDRAZA-BAILEY, Silvia, “Cuba’s exiles: portrait of a refugee migration”, *International Migration Review*, Nueva York, vol. 19, núm. 1, primavera de 1985.
- PORTES, Alejandro y BACH, Robert L., *Latin journey: cuban and mexican immigrants in the United States*, Berkeley, Universidad de California, 1985.
- , “La maquinaria cubano-estadounidense: reflexiones sobre su origen y permanencia”, *Foro Internacional*, México, vol. XLIII, núm. 3.
- RAMONET, Ignacio, *Cien horas con Fidel Castro*, 2a. ed., La Habana, Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado, 2006.
- RODRÍGUEZ, Miriam, *Las relaciones Cuba-Estados Unidos: migración y conflicto*, La Habana, Centro de Estudios de Migración Internacionales, Red de bibliotecas virtuales de Ciencias Sociales de

América Latina y el Caribe del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2003. http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cuba/cemi/cuba_eeuu.pdf.

RODRÍGUEZ, E., “El patrón emigratorio cubano: cambio y continuidad”, *Cuadernos de Nuestra América*, vol. IX, núm. 18, enero-junio, 1992.

———, “Tendencias actuales del flujo migratorio cubano”, *Cuadernos de nuestra América*, vol. X, núm. 20, julio-diciembre, 1993.

United States Census Bureau, *Census 1990*, Washington, 1990. <http://www.census.gov/main/www/cen1990.html>.

———, *Census 2000*, Washington, 2000. <http://www.census.gov/main/www/cen2000.html>.

———, *The Hispanic population 2004*, Washington, 2004. <http://www.census.gov/population/www/socdemo/hispanic/cps2004.html>.

WEBER, Max, *Economía y sociedad*, 2a ed. en español, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

Fuentes documentales y jurídicas

Constitución de 1940, La Habana, 1940.

http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/p0000001.htm#I_1.

Ley 989, La Habana, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, núm. 237, 5 de diciembre de 1961.

Ley de Inversiones Extranjeras, núm. 77, La Habana, 5 de septiembre de 1995.

http://www.trabajadores.cu/materiales_especiales/suplementos/mundolaboral/legislacion-laboral/ley-no-77.

Ley de Migración, La Habana, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 20 de septiembre de 1976.

Miami Herald, Miami, 2 de mayo de 1980, sección 30-a.

I Conferencia la Nación y la Emigración, La Habana. www.cubagob.cu/rel_ext/acuerdos.htm.

Informe sobre las actividades terroristas contra Cuba, La Habana, 1998. <http://www.latinamericanstudies.org/belligerence/informe.htm>.

