

A crise migratória do verão de 1994. Balanço e perspectivas do fluxo emigratório cubano: 1984-1996*

Ernesto Rodríguez Chávez**

Um balanço da emigração cubana na última década confirma o papel básico que o conflito entre Estados Unidos e Cuba desempenha nesse processo e, por outro lado, revela a aproximação dos cubanos aos emigrantes da região e a mudança radical ocorrida na política de imigração norte-americana com relação aos procedentes da Ilha, sem desconhecer a persistência de características de exceção no tratamento imigratório prestado a eles.

Introdução necessária

Durante mais de 35 anos, a imagem fundamental divulgada no mundo sobre o emigrante cubano foi a de "exilado" ou "refugiado político". E também a do "exílio dourado", até a época dos *marielitos* em 1980 (1). Assim sendo, todo cubano que emigrava por qualquer motivo ou causa convertia-se automaticamente em "perseguido político", "fugido do comunismo" ou "dissidente". O tema da saída de cuba-

nos do país ou de sua entrada em Cuba era tratado como expressão das violações dos direitos humanos.

Embora as imagens difundidas nem sempre fossem congruentes com a política oficial dos Estados Unidos, elas coincidiam no essencial. Foi nos últimos anos que a grande imprensa norte-americana começou a questionar a realidade e justiça do tratamento imigratório especial e privilegiado concedido aos cubanos, em contraste com os imigrantes de outras

* Tradução de Waldívia Portinho.

** Pesquisador do Centro de Estudios sobre América, Havana.

(1) São chamados de *marielitos* aqueles cubanos que partiram da Ilha pelo porto do Mariel, a oeste de Havana, em 1980 em um êxodo *sui generis*, realizado em embarcações procedentes da Flórida, depois que o governo cubano autorizou tal movimento. Esses emigrantes, ao contrário dos que saíram nos primeiros anos da Revolução, eram na maioria operários, com alta porcentagem de desempregados e de pessoas com antecedentes penais, com baixa qualificação profissional e maior proporção de negros e mestiços. Ver Hernández e Gomis (1986).

nações. Ao que parece, nem o tempo nem as mudanças radicais no fluxo emigratório nos anos 80 e 90 tiveram um impacto verdadeiro na modificação essencial da imagem externa do emigrante cubano como "exilado" (2).

Um novo enfoque da visão pública do assunto somente é observado a partir da crise migratória ocorrida no verão de 1994 e da mudança radical posteriormente operada na política imigratória norte-americana. A imagem do emigrante cubano começou a mudar de "exilado" ou "refugiado político" para a de imigrante ou emigrado.

A interpretação da emigração cubana pós-revolucionária como "exílio" ou como processo político em sua totalidade foi condicionada pelo alto nível de politização ou ideologização que lhe foi atribuída pelo conflito bilateral Estados Unidos – Cuba; pela política imigratória especial adotada pelo governo norte-americano, ao utilizar a migração como fator destabilizador da Revolução ou como via para difundir a idéia de sua inviabilidade; pelas características dos emigrados no início dos anos 60; e pela própria concepção política que prevaleceu em Cuba a respeito do tema.

Mesmo em Cuba, a denominação das pessoas que emigravam mudou conforme o momento histórico, em relação direta com o clima político do país, o estado da confrontação com os Estados Unidos e das relações com os cubanos residentes no exterior, dentre outros fatores. Foi evidente o predomínio do compo-

nente político-ideológico nas diferentes formulações.

Dessa forma, o discurso político oficial, a imprensa e a voz do povo, coincidentes na maioria das vezes, puseram na moda as expressões *contrarrevolucionarios* (contra-revolucionários), *gusanos* (vermes), *apátridas* (apátridas) e *vende patria* (vendedores da pátria) para os que emigravam, a partir do papel desempenhado por um setor importante desses emigrados em ações políticas, militares e de espionagem contra a Revolução, em coordenação com o governo dos Estados Unidos. Ficou perdida a diferença entre grupos ou setores em mais de meio milhão de cubanos que emigraram entre 1959 e 1973, quando acabou a chamada "ponte aérea" (3). Essa visão interna ajudou, sem dúvida, a reforçar a imagem externa dessa emigração como exílio.

Depois, a partir do Diálogo de 1978 entre um grupo desses emigrados e o governo cubano, eles começaram a ser chamados de *la comunidad* (a comunidade) ou *los comunitarios* (membros da comunidade), que vinham em visita familiar a Cuba e estavam dispostos a conversar com o governo revolucionário, o que, de fato, implicava o reconhecimento da Revolução apesar das divergências políticas. A seguir, surgiu o termo *escoria* (ralé) para designar os que emigraram em 1980 pelo porto do Mariel.

Nos últimos anos, as mudanças na política de migração cubana, um novo contexto nacional e internacional, a virada da política de imigração norte-americana e, desde 1994, uma nova aproxima-

(2) Devemos estabelecer uma distinção com respeito à interpretação acadêmica da questão, que tem abordagens muito mais amplas e objetivas. Essas análises dedicaram-se principalmente ao estudo da inserção econômica e social dos cubanos na sociedade norte-americana e do desenvolvimento de sua comunidade. Os problemas específicos do processo migratório e das políticas aplicadas foram abordados, em sua essência, depois do choque provocado pelo êxodo do Mariel e da assinatura do acordo migratório bilateral de 1984. Muitos desses trabalhos contribuem com uma dimensão indispensável à análise do assunto.

(3) É chamada de "ponte aérea" ou "vôos da liberdade" a emigração de cubanos para os Estados Unidos feita por via aérea entre dezembro de 1965 e abril de 1973 em decorrência de um Memorando de Entendimento firmado por ambos os governos.

ção entre o governo de Cuba e os cubanos residentes no exterior facilitaram, ao menos em Cuba, o surgimento de uma imagem pública mais precisa da questão. Agora se empregam as denominações *la emigración, la comunidad emigrada, los emigrantes* (a emigração, a comunidade emigrada, os emigrantes) ou, para o caso dos conhecidos *balseros* (balseiros), *personas que salen por medios propios* (pessoas que saem por seus próprios meios).

A visão da emigração cubana atual a partir da imagem de *exiliados* (exilados) ou de *refugiados políticos* (refugiados políticos) impede uma compreensão real do fenômeno em toda a sua complexidade e dimensão. Do mesmo modo, tampouco nos aproxima da realidade considerar como absolutas as motivações econômicas dos novos emigrantes, como por vezes aparece no discurso político cubano.

Os modelos teóricos gerais da migração contemporânea utilizados por muitos estudiosos estrangeiros revelam-se insuficientes para caracterizar o caso cubano. Igualmente, é incompleta a abordagem, muito adotada em Cuba, desse fluxo migratório a partir tão-somente de seus aspectos de exceção (4).

O defeito de mérito mais comum nas interpretações da emigração cubana reside na falta de apreciação, em cada etapa, de dois fatores básicos que a afetam: no plano interno, as transformações político-econômicas ocorridas em Cuba, bem como a maneira pela qual evoluem as contradições dentro do processo revolucionário; no plano externo, a confrontação com os Estados Unidos e a política de imigração aplicada por esse país.

O clima de profunda confrontação bilateral entre Estados Unidos e Cuba e as respectivas políticas de ação-reação em que se desenvolveu a emigração cu-

ba até hoje converteram-na em refém, componente e resultado dessa confrontação, o que cria um cenário geral que determina o volume do fluxo migratório, suas características e vias de movimento. Essa condição permanente define quase sempre a expressão externa do fenômeno migratório cubano, mas não seu núcleo essencial.

A emigração cubana atual é parte e consequência da complexa meada de relações e contradições socioeconômicas e políticas internas de Cuba que, por sua vez, configura o caráter dessa emigração a partir da teia de causas, motivações e aspirações dos emigrantes. Historicamente, a emigração cubana tem sido de caráter econômico, político e familiar ao mesmo tempo. O problema consiste em precisar, no debate teórico-político, qual dessas variáveis possui maior peso no grupo populacional que emigra numa determinada etapa e qual a interação que se estabelece com os demais fatores condicionantes do fluxo.

O caráter econômico e de reunificação familiar observado no fluxo migratório cubano desde fins da década de 60 acentuou-se nos últimos anos. Isso não exclui das motivações da emigração a existência de elementos de inconformidade com o sistema político cubano, embora sem a organicidade político-ideológica que é própria dos exilados.

O fluxo de emigrantes cubanos é hoje um processo social com profundas raízes estruturais, sociodemográficas e econômicas, tanto na principal sociedade receptora, Estados Unidos, quanto na emissora, Cuba. As respectivas políticas migratórias são apenas fatores estimuladores ou inibidores das diversas formas de migração. Muitos aspectos desse mo-

(4) Sobre as dificuldades teóricas para explicar a experiência migratória cubana e as falhas nos estudos realizados até hoje, no exterior e em Cuba, ver Uriarte (1995).

vimento escapam aos controles governamentais.

Desde o próprio ano de 1959, a política e a legislação imigratórias do governo dos EUA estimularam, privilegiaram e politizaram de forma absoluta a saída de cubanos e sua inserção na sociedade norte-americana. Em fins de 1960 foi organizada, com o co-patrocínio da Igreja Católica, a Operação Peter Pan, através da qual mais de 14 mil crianças foram levadas de forma precipitada, sem seus pais, para os Estados Unidos, para "salvá-las do comunismo". Em 1961 foi criado o mais amplo e ambicioso programa de refugiados da história norte-americana, apenas comparável ao estabelecido para os indochineses após a derrota da guerra no Vietnã em 1975. O Programa Cubano ajudou 491.274 cubanos entre 1961 e 1980, a um custo total de 1,4 bilhão de dólares (cf. Masud-Piloto, 1988, pp. 39-42 e 111-121; Arguelles, 1984; Hernández, 1980).

Em 1966 foi aprovada a Lei de Ajuste Cubano, que permitiu a mais de meio milhão de cubanos legalizar sua situação migratória como refugiados políticos, sem qualquer limitação numérica. Ao amparo dessa lei, ainda em vigor, são aceitos os que entram no país com visto temporário e decidem permanecer de forma definitiva. Até 19 de agosto de 1994 foram aceitos todos os cubanos que chegaram ilegalmente aos Estados Unidos, sem ser levado em conta o fato de terem roubado um avião ou uma embarcação,

nem o de terem cometido um assassinato para alcançar seu objetivo.

O tratamento de refugiado político dado à imensa maioria dos emigrantes cubanos nos Estados Unidos é um claro exemplo do uso de normas de imigração em função de interesses político-ideológicos específicos. Os cubanos foram integrados à política que desde a década de 50 beneficiava pessoas provenientes de países socialistas com a condição de "refugiados" (5).

Nesse contexto, somado à beligerância global entre Cuba e Estados Unidos, o processo da emigração cubana transcorreu com saltos, tensões e mudanças radicais nos emigrantes, com grandes fluxos em determinados anos e quase nenhum em outros, motivando profundas divisões familiares de forma abrupta ou gradual, conforme o caso.

As diferentes ondas migratórias são a chave para entender esse processo. Dos aproximadamente 862 mil cubanos chegados aos Estados Unidos entre 1959 e 1993, quase 80% se concentraram em três grandes levas: 215 mil emigrados de janeiro de 1959 a outubro de 1962, data em que foram interrompidos os vôos comerciais devido à Crise dos Mísseis (6); 340 mil emigrados de setembro de 1965 a abril de 1973, etapa da chamada "ponte aérea"; e 125 mil de abril a setembro de 1980, etapa da "ponte marítima" Mariel-Cayo Hueso. Os dois primeiros grupos constituem a base principal da atual comunidade cubano-americana (7).

(5) Política referendada nos Immigration and Nationality Act of 1952 e Immigration and Nationality Act Amendments of 1965, leis que foram utilizadas para amparar temporariamente os cubanos que chegavam aos Estados Unidos sem todos os requisitos migratórios, até que fosse aprovado o Cuban Refugee Act of 1966.

(6) Crise político-militar provocada pelos Estados Unidos em outubro de 1962 diante da decisão soberana de Cuba de colocar em seu território foguetes nucleares soviéticos para sua defesa. Esses foguetes foram retirados depois por acordo entre a União Soviética e os Estados Unidos, sem contar com o governo cubano. Ver *Un pueblo invencible*. Ed. José Martí, 1991.

(7) Para os números no período 1959-80, ver U.S. Immigration and Naturalization Service (INS), "Cubans arrived in the United States by class of admission: January 1, 1959 - September 30, 1980", citado em Portes e Bach (1985: 85). Para o período mais recente, ver Chávez (1993).

A emigração absorveu setores extremos da sociedade cubana em duas estruturas político-econômicas diferentes. Nos primeiros anos da Revolução, emigraram de modo predominante os estratos sociais mais altos do capitalismo de Cuba, que possuíam uma coerência político-ideológica contrária ao novo regime. Em 1980 saíram os setores mais baixos e marginais de uma estrutura socioclassista socialista, junto com operários e outros trabalhadores, o que refletiu a nova estrutura social cubana. Estes últimos emigraram motivados pela expectativa de melhoria econômica, amplo consumo e reunificação familiar.

Os resultados da recepção e incorporação desses grupos na sociedade norte-americana refletiram as diferentes características de cada um, bem como o papel destacado que tinham começado a desempenhar as estruturas socioeconômicas criadas pela comunidade cubana nos Estados Unidos.

Algumas características do fluxo emigratório cubano entre 1984 e agosto de 1994

Em dezembro de 1984, depois de eventos migratórios *sui generis*, os governos dos Estados Unidos e de Cuba firmaram um acordo "para a normalização dos procedimentos migratórios entre ambos os países e o fim da situação anormal que existia desde 1980". O acordo estipulava, por parte dos Estados Unidos, "a expedição de vistos preferenciais de imigrantes para cidadãos cubanos residentes em Cuba até o total de 20 mil por ano [...] com o aproveitamento máximo

do número [...]". Ademais, concederia até 3 mil vistos de refugiados a pessoas punidas em Cuba por "delito contra a segurança do Estado" e a seus familiares imediatos. Também entregaria vistos de imigrantes (sem limitação numérica) a familiares diretos de cidadãos norte-americanos. Por seu lado, "Cuba aceitará a devolução daqueles cidadãos cubanos que chegaram [...] em 1980 [...] declarados *excluíbles* (inelegíveis) para entrar legalmente nos Estados Unidos. O número [...] é de 2.746" (8).

Esse acordo foi suspenso depois de cinco meses pelo governo de Cuba em resposta ao início das transmissões oficiais, pelo governo norte-americano, da chamada Rádio Martí-Voz da América. Após conversações bilaterais e a pendência da possibilidade de transmissões radiofônicas de Cuba para os Estados Unidos, o acordo foi restabelecido em novembro de 1987 (9).

Desde o restabelecimento do acordo até a crise dos *balseros* no verão de 1994, o movimento de cubanos para o exterior e no exterior assumiu cinco formas principais: (a) a emigração legal direta para diferentes países com vistos de imigrantes e também de refugiados, no caso dos Estados Unidos; (b) o traslado de cubanos de terceiros países para os Estados Unidos através do Programa Êxodo ou por outros meios; (c) as saídas ilegais de Cuba para a Flórida e a base militar dos Estados Unidos em Guantánamo, assim como para as Ilhas Caimán, Jamaica ou outros países próximos, às vezes desviados pelas correntes marítimas, visando ao ingresso posterior nos Estados Unidos; (d) as viagens temporárias, por motivos pessoais ou de trabalho,

(8) Cf. U.S. Department of State. Joint communiqué between the United States and Cuba. Signed at New York, December 14, 1987.

(9) Cf. o artigo "Deciden reanudar acuerdo migratorio Cuba y los Estados Unidos", *Granma*, Havana, 21/11/1987. Ver também Cabañas (1984) e Mediavilla (1987).

para diversos países sem posterior regresso; (e) a repatriação forçada de *marielitos* passíveis de extradição dos Estados Unidos.

Não obstante a existência do acordo, os níveis de emigração para os Estados Unidos foram globalmente baixos e similares aos de etapas em que não havia nenhum programa emigratório. Diante da impossibilidade de obtenção de visto de imigrante, desde 1989 somente aumentaram as saídas ilegais e o número dos que não retornavam de uma viagem temporária.

Entre 1988 e 1993 fixaram-se em território norte-americano cerca de 60.300 cubanos, entre emigrantes legais e ilegais. A média anual nesse período foi 5,4 vezes menor do que a média entre 1959 e 1962, 4,6 menor do que na etapa 1965-73 e 12,5 vezes menor do que em 1980.

Quadro 1
Etapas selecionadas da emigração cubana para os EUA (1959-1993)

Etapa	Média de Emigrados por Ano	Taxa de Emigração para cada 1.000 Habitantes
1959-1962	53.800	7,6
1965-1973	45.700	5,4
1980	125.000	12,9
1988-1993	10.000	1

FONTE: Elaborado pelo autor a partir de dados do U. S. Immigration and Naturalization Service (INS), da Dirección de Inmigración y Extranjería de Cuba (DIE) e de outras fontes primárias norte-americanas e cubanas. Ver também nota 7.

A partir de 1989 torna-se evidente a acumulação de contradições da política imigratória especial norte-americana que levaria à anulação do espírito do acordo

migratório de 1984. Enquanto os Estados Unidos entregavam de maneira muito restritiva vistos de imigrantes para aqueles que os solicitavam em Havana por motivo de reunificação familiar, aceitavam como refugiados, ao amparo da Lei de Ajuste Cubano de 1966, todos os que haviam chegado em seu território sem o visto necessário, política essa que não estava prevista no acordo. Além disso, foi criado um programa especial chamado Êxodo para a transferência de cubanos, como refugiados políticos, de terceiros países, muitos dos quais não tinham podido obter visto em Havana nos anos anteriores ou se encontravam nesses países desde os eventos na Embaixada do Peru em Havana em 1980 (10).

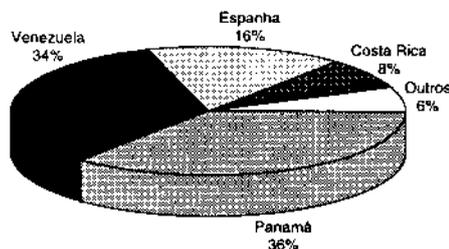
Esse Programa Êxodo, co-patrocinado pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos, o Serviço de Imigração e Naturalização norte-americano (INS) e a Fundação Nacional Cubano-Americana (FNCA), na prática, fazia parte de uma política que, sob o manto da reunificação familiar, serviu à estratégia de Washington de usar a emigração de cubanos como instrumento de acomodação de forças políticas da comunidade cubana nos Estados Unidos. Com isso, foi beneficiado o setor mais direitista dessa comunidade, que se apresentava como promotor e executor da reunificação familiar, pois havia financiado, entre setembro de 1988 e 1993, o traslado para os Estados Unidos de cerca de 9 mil cubanos procedentes de 14 países (11).

Entre 1991 e 1993, os Estados Unidos poderiam ter concedido em Havana um máximo de 60 mil vistos de imigrantes para cubanos na categoria preferencial "para reunificação familiar" (sujeitos a li-

(10) Em abril de 1980 vários cubanos mataram um guarda e entraram à força na Embaixada do Peru em Havana. O governo peruano concedeu asilo político a essas pessoas. Em resposta, o governo de Cuba retirou a guarda da sede diplomática e, em poucos dias, mais de 10 mil cubanos entraram no referido prédio. Tais fatos foram o antecedente imediato do êxodo pelo porto do Mariel.

(11) Cuban Exodus Relief Fund, Inc., Fundación Nacional Cubano Americana (FNCA).

Gráfico 1
Procedência dos cubanos chegados aos
Estados Unidos graças ao Programa
Êxodo, 1988-92



FONTE: Cuban Exodus Relief Fund, Inc., FNCA, fevereiro de 1993.

mitações numéricas), mas somente concederam 3.250. Todavia, aceitaram nesses mesmos anos 6,6 vezes mais cubanos chegados por vias irregulares: 8.416 *balseros* que desembarcaram ilegalmente em suas costas, cerca de 600 que entraram clandestinamente na sua base militar em Guantânamo e aproximadamente 12.500 portadores de visto temporário que decidiram permanecer em seu território (12).

Essa política, somada ao aumento da demanda emigratória em Cuba devido a fatores internos, levou ao crescimento geométrico do potencial emigratório e o converteu em conflito político potencial no país e nas relações com os Estados Unidos, conforme esperava a própria estratégia norte-americana. Nessas condições, a maior parte dos cubanos que emigraram para os Estados Unidos não o

fizeram com visto de imigrante obtido diretamente de Cuba.

Do estabelecido no Acordo de 1984, o governo dos Estados Unidos somente favoreceu o aproveitamento máximo da cota correspondente aos vistos de refugiados. Tal categoria foi utilizada basicamente para procurar demonstrar a existência de um movimento de oposição política interna em Cuba fortemente perseguido. Em um documento da própria Seção de Interesses Norte-Americanos em Havana, intitulado "Situação atual do Programa de Refugiados Cubanos", de janeiro de 1994, declarava-se: "No processamento de pedidos de vistos de refugiados, continuam a apresentar-se casos pouco sólidos. A maioria das pessoas apresentam pedidos mais por causa do agravamento da situação econômica do que por motivo de um verdadeiro receio de perseguição." (13).

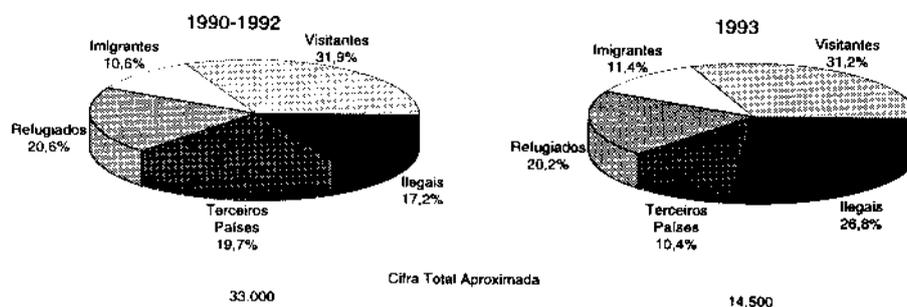
Dos 47.500 cubanos que conseguiram chegar aos Estados Unidos entre 1990 e 1993 com o objetivo de imigrar, apenas 10,9% o fizeram com visto de imigrante obtido em Cuba. Outros 20,4% viajaram com vistos de refugiados igualmente obtidos na Ilha, e 16,9% vieram de um terceiro país, dentro do Programa Êxodo. Mais da metade dos novos imigrantes chegaram sem o visto exigido. Saíram ilegalmente de Cuba 20,1%, chegando como *balseros* ou através da base militar de Guantânamo, e 31,7% chegaram como visitantes, para estabelecer-se de maneira permanente (14).

(12) Para os vistos de imigrantes, ver Fidel Castro Ruz, "Comparecencia ante la televisión cubana el 24 de agosto de 1994". *Granma*, Havana, 26/8/1994; para os *balseros*, ver Seventh Coast Guard District Affairs Office, *Coast Guard Cuban rescue statistics. Number of Cuban migrants rescued by or reported to the Coast Guard*; para os chegados à base militar de Guantânamo, ver *El Nuevo Herald*, Miami, 23/8/1992 e 7/7/1993; e para os visitantes temporários, cf. U.S. Immigration and Naturalization Service, *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1992*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1993, p. 103, tabela 38. Calculamos que, do total, na média desses anos 13% não regressaram.

(13) Documento divulgado pelo governo cubano. Cf. "Top secret", *Juventud Rebelde*, Havana, 6/3/1994.

(14) Cálculo baseado em dados primários da Dirección de Inmigración y Extranjería de Cuba (DIE) e outras fontes citadas na nota 12. À respeito do comportamento dos tipos de fluxo emigratório, ver Chávez (1993).

Gráfico 2
Emigração cubana para os Estados Unidos segundo a forma de entrada
(1990-1993)



FONTE: Elaborado pelo autor a partir de dados primários da Dirección de Inmigración y Extranjería (DIE) de Cuba e outros dos EUA citados na nota 14.

Legendas:

- Imigrantes:* Emigrantes que receberam visto de imigrante através do sistema de cotas preferenciais para reunificação familiar ou por serem parentes imediatos de um cidadão norte-americano.
- Refugiados:* Emigrantes que receberam visto de refugiado graças a uma aplicação "ampla" da categoria de ex-presos políticos e familiares.
- Terceiros Países:* Emigrantes que saíram de Cuba para outro país e depois foram para os Estados Unidos através do Programa Êxodo ou outro meio.
- Visitantes:* Emigrantes que viajaram para os Estados Unidos com visto temporário e depois decidiram lá permanecer definitivamente.
- Illegais:* Emigrantes que saíram ilegalmente de Cuba em balsas ou outras embarcações e foram ajudados pelos guardas costeiros norte-americanos. E os que chegaram até a base militar de Guantánamo.

As proporções anteriores mostram que as visitas temporárias sem regresso foram a maneira pela qual mais cubanos emigraram para os Estados Unidos entre 1990 e 1993. Não obstante, o recorde de *balseiros* cubanos chegados aos Estados Unidos a partir de 1991, 13.147 até julho de 1994, mais as pessoas envolvidas em saídas ilegais frustradas pelas autoridades cubanas (36.208) (15), confirmam categoricamente que essa forma de saída do país tornou-se a maneira mais uti-

lizada para tentar emigrar, sobretudo no primeiro semestre de 1994.

Um levantamento realizado em agosto de 1993 com 191 pessoas interceptadas por guardas fronteiriços cubanos quando tentavam sair ilegalmente mostrou que 38,2% emigravam por motivos econômicos, 20,9% para realização pessoal, 24,8% por alegação de motivos políticos e o restante por outras razões. Essas pessoas enfatizaram aspirações múltiplas: materiais (62,6%), pessoais

(15) Cf. Fidel Castro Ruz. "Comparecencia ante la televisión cubana el 24 de agosto de 1994". *Granma*, Havana, 26/8/1994, pp. 2 e 4.

(54,7%), de liberdade pessoal (28,4%), familiares (16,3%) e outras (CEAP, 1994). Esses dados confirmam as múltiplas causas que caracterizam a emigração cubana atual.

O papel dos vínculos familiares entre novos imigrantes e cubanos residentes no exterior é mais evidente do que outros motivos e aspirações nas formas de emigração utilizadas nesses anos para chegar aos Estados Unidos. Assim, os que obtiveram visto de imigrante o fizeram graças à prioridade dada à reunificação familiar. Igualmente, na transferência de terceiros países, os familiares coordenaram e financiaram parte desse movimento, afora o posterior assentamento dos recém-chegados. Também para os que chegaram aos Estados Unidos com visto temporário para tratar de assuntos pessoais era indispensável o convite de familiares e o financiamento dos trâmites legais, passagem e estadia inicial, assim como parte dos que saíram ilegalmente de Cuba foram ajudados por seus familiares antes ou depois de chegar ao território norte-americano.

Com a mudança da situação nacional e internacional, o governo de Cuba, desde 1990 e de modo gradual, começou a aplicar uma política muito mais flexível em questões migratórias. Essa política reduziu para 18 anos a idade para sair do país em viagem temporária por motivos pessoais, permite a realização de contratos pessoais de trabalho no exterior para alguns setores e concede licença para residência permanente no exterior a cubanos com determinados requisitos, os quais podem entrar e sair do país sem autorização prévia.

Desde 1993 as autoridades cubanas também têm feito um grande esforço para normalizar as relações com os emi-

grados e facilitar os vínculos familiares entre eles e os que vivem na Ilha, o que se evidenciou durante as conferências "A nação e a emigração", realizadas em abril de 1994 e novembro de 1995, bem como nas medidas tomadas pelo governo de Cuba em decorrência desses eventos. Não obstante, a execução dessa política tem sido constantemente prejudicada pelo setor mais conservador da comunidade cubana nos Estados Unidos (16).

Verão de 1994: crises e mudanças nas políticas migratórias

A crise na emigração de cubanos para os Estados Unidos verificada no verão de 1994 não decorreu exclusivamente de fatores conjunturais. O fluxo de *balseros* no Estreito da Flórida se relaciona com a desacertada política imigratória norte-americana, as formas e mudanças radicais assumidas pela emigração com a Revolução, as tendências do fluxo desde 1989 e as mudanças na política migratória cubana. Foi o resultado lógico do agravamento de contradições migratórias em um novo contexto socioeconômico, levando a um beco sem saída a curto prazo. Enquanto a demanda emigratória crescia diariamente, as vias de entrada nos Estados Unidos como destino básico se tornaram cada vez mais complicadas. A via ilegal converteu-se na principal e mais rápida opção.

Na conjuntura interna de Cuba, se somaram aos problemas migratórios mencionados e à crise econômica outras mudanças: o discurso político sobre emigração e as relações com os cubanos no exterior agora enfatizam as motivações econômicas e familiares e não o projeto político contra a Revolução, a que vêm

(16) Ver as conferências "La nación y la emigración", publicadas em Havana pela editora Política em 1994; *Contrapunto*, Miami, ano 5, n. 6, especial, junho de 1994; e *Granma*, Havana, 4 e 7/11/1995.

juntar-se as medidas tomadas a partir do segundo semestre de 1993, como a des-criminalização da posse de dólares, a possibilidade de receber diretamente em Cuba remessas de dinheiro do exterior e a liberação geral das viagens à Ilha para cubanos emigrados legalmente (17).

Essas mudanças incidem de maneira particular na transformação gradual da autopercepção do emigrante cubano e no conceito social do emigrado, o que modifica as anteriores implicações psicológicas do rompimento com a família e o país, explícitas no esquema político prévio.

Em acontecimentos como os do verão de 1994, ou o do Mariel em 1980, o fator psicológico sempre desempenha um papel relevante na evolução do fenômeno: o plano irracional irrompe com mais frequência e por vezes domina o ato migratório.

O acordo migratório de 1984, ao invés de servir de instrumento idôneo para o desenvolvimento ordenado e legal da emigração, converteu-se em fator de pressão psicológica: incentivava as saídas legais mas ao mesmo tempo as impedia, conduzindo o fluxo emigratório para vias marginais.

A tendência ao crescimento recorde de saídas ilegais, à apreensão de

embarcações e ao uso da força para esses fins, que se manifestava desde 1991, continuou a acentuar-se até chegar aos fatos de julho e início de agosto de 1994 (18).

De igual forma, tornou-se mais frequente a ocupação pela força de sedes diplomáticas por pessoas que queriam abandonar o país. Nesse tipo de ocorrências durante 1994, a firmeza do governo cubano em não permitir a saída dos ocupantes evitou a desordem social e impediu a generalização de violações da segurança diplomática, apesar da cumplicidade de algumas embaixadas nesses fatos (19).

Os roubos de aeronaves e embarcações bem como os assaltos a diversas embaixadas não haviam passado de atos isolados ou, no máximo, de grupos. O que fez desencadear a crise migratória em princípios de agosto de 1994 foi a passagem para ações maciças e persistentes, quase impossíveis de controlar sem enfrentamentos.

A psicologia do *balsero* potencial viu-se influenciada pela garantia histórica de sua aceitação nos Estados Unidos, em particular, pela acolhida dada às pessoas que chegaram em julho e agosto de 1994 após roubarem embarcações maiores, usarem da força, colocarem em peri-

(17) Para maiores informações sobre a situação interna em Cuba e o conflito com os Estados Unidos, ver Segreña (1995).

(18) Em 20 de março de 1991, desvio de um avião MIG 23 para os Estados Unidos. Em 3 de janeiro de 1992, roubo de um helicóptero de turismo em Varadero, para transportar 37 pessoas para os Estados Unidos. No dia 9 do mesmo mês, na base náutica de Tarara, Havana, sete pessoas matam quatro guardas para roubar uma lancha e sair do país, sem alcançar seu objetivo. Em dezembro, um avião da linha cubana Aero Caribbean é desviado para os Estados Unidos com 53 pessoas. Em 1º de julho de 1993, uma lancha chega a Cojimar, Havana, para levar cubanos para os Estados Unidos e é interceptada por guardas fronteiriços cubanos, perdendo a vida três pessoas e ficando feridas outras. Mais duas lanchas com igual propósito são capturadas na costa norte de Havana em 2 e 4 de julho. Em 17 de setembro, desvio para Cayo Hueso de um avião MIG 21. Em 23 do mesmo mês, outro MIG 23 aterriza na base aeronaval dos Estados Unidos em Quantánamo. Nenhum dos autores desses atos foi punido nos Estados Unidos nem devolvido para Cuba. Foram recebidos como heróis. Cf. *Cronología Cuba*, Havana, Centro de Estudios sobre América, Sección de Información, 1994.

(19) Em 28 de maio de 1994, mais de cem pessoas entram na residência do embaixador da Bélgica. Em 13 de junho, 21 pessoas penetram na Embaixada da Alemanha e, em 15 do mesmo mês, entram no Consulado da República do Chile. Cf. *Cronología Cuba*, Havana, Centro de Estudios sobre América, Sección de Información, 1994. Ver também "Declaración del MINREX". *Juventud Rebelde*, Havana, 19/6/1994, e "Editorial". *Granma*, Havana, 21/6/1994.

go a vida de cidadãos que não desejavam emigrar e, inclusive, cometerem homicídio. A isso se somam as declarações oficiais feitas por funcionários do governo dos Estados Unidos no sentido de não alterar de maneira alguma sua política imigratória para os cubanos.

Ao incidente do rebocador marítimo seqüestrado em 13 de julho de 1994 (20), que podemos considerar o começo da crise, seguiu-se o seqüestro com violência de lanchas de passageiros em 26 de julho, 3 e 4 de agosto, neste último caso com o assassinato de um policial. Houve, em seguida, a tentativa de seqüestro de outro rebocador, em 5 de agosto, e distúrbios em ruas centrais de Havana. Os protestos de pessoas que desejavam sair do país à força desembocaram em atos de vandalismo, aos quais se juntaram de modo espontâneo milhares de indivíduos. O enfrentamento maciço de outros setores da população e agentes da ordem pública, e mais a presença de Fidel no lugar dos acontecimentos, neutralizaram a situação de imediato em favor da estabilidade.

Nesse mesmo dia, 5 de agosto, Fidel anunciou pela televisão cubana a possibilidade de instruir os guardas fronteiriços para que não impedissem as saídas ilegais se os Estados Unidos não tomassem medidas rápidas no sentido de desincentivar essas ações nem mudassem sua atitude com respeito aos seqüestradores. Manifestou, ainda, a disposição de buscar soluções negociadas.

Os confrontos de 5 de agosto marcaram o ponto crítico da situação interna do país e colocaram a questão cubana no centro das atenções das grandes cadeias norte-americanas de notícias, que especulavam sobre o suposto fim da Revolução. Desde então, e até o final das negociações bilaterais sobre migração, os acontecimentos com os *balseiros* cubanos, as políticas seguidas pelos Estados Unidos e Cuba, assim como o bloqueio econômico contra a ilha atraíram como nunca antes a atenção de numerosos congressistas, políticos e acadêmicos (21).

Um novo seqüestro e assassinato motivados pelo desejo de ir para os Estados Unidos, em 8 de agosto no Mariel, provocaram novas denúncias acerca da situação pelo governo cubano. Em resposta, representantes do governo norte-americano questionam os fatos, insistem em não permitir outro Mariel e declaram que "[...] não haviam modificado sua política quanto aos imigrantes clandestinos cubanos nem têm a intenção de fazê-lo" (22).

Em 12 de agosto as autoridades cubanas decidiram não interferir mais nas saídas do país por meios próprios. A instrução nº 1 era: "Flexibilizar ao máximo a atividade dos guardas fronteiriços com relação às saídas ilegais do país. Não devemos continuar sendo os mais ardentes defensores das costas dos Estados Unidos, o que dá lugar a que nos culpem caluniosamente de qualquer incidente, enquanto eles mesmos estimulam continuamente as violações de suas próprias leis migratórias" (23).

(20) Choque entre um rebocador seqüestrado do porto de Havana e outros rebocadores que tentavam impedir a ação. No acidente morreram 32 pessoas e outras 31 foram resgatadas. O acontecimento provocou uma grande campanha nos Estados Unidos contra o governo cubano, culpando o pelo sucedido. Ver *Granma*, Havana, 23/7/1994.

(21) Entrevista especial para este artigo concedida por René Mesa, especialista em meios de difusão norte-americanos e colaborador do Centro de Estudios sobre América.

(22) Fizeram declarações nesse sentido a porta-voz da Casa Branca, Dee Dee Myers, o secretário de Estado Warren Christopher, o porta-voz do Departamento de Estado, David Johnson, e a secretária de Justiça, Janet Reno.

(23) "Comparecencia de Fidel Castro ante la televisión cubana el 24 de agosto de 1994". *Granma*, Havana, 26/8/1994. Para a seqüência dos fatos e declarações de funcionários norte-americanos, ver p. 2. Para instruções completas dadas aos guardas fronteiriços cubanos, ver p. 5.

Essa decisão colocou os Estados Unidos diante do problema de receber milhares de imigrantes ilegais cubanos, em cujo caminho agora ninguém se interpunha, independentemente de que a saída ilegal, ou sua tentativa, fosse tipificada como delito comum no Código Penal cubano vigente (24).

Em face do caos migratório, e para evitar um acontecimento pior do que o êxodo pelo Mariel em 1980, em 19 de agosto o presidente William Clinton anunciou que os EUA deixariam de aceitar os imigrantes ilegais cubanos como refugiados políticos, os quais seriam interceptados e concentrados em sua base militar de Guantânamo ou outro local indefinidamente. O presidente sustentou que essa decisão não violava a Lei do Ajuste Cubano de 1966, vigente para outros casos (25).

Essa situação de crise migratória entre Cuba e Estados Unidos não era nova, já ocorrera em 1965 em Camarioca e em 1980 no Mariel. Todas essas crises tinham sido precedidas de um período de obstrução da emigração legal e de acumulação da demanda emigratória em decorrência da desacertada política norte-americana que, contraditoriamente, estimulava as saídas e acusava o governo cubano de impedi-las. Disso provinha o caráter cíclico desse processo. Por ocasião dos episódios de Camarioca e Mariel, o governo da Ilha, em resposta a tal

política, autorizara, sob seu controle migratório, um porto no qual os cubanos residentes nos Estados Unidos viriam recolher livremente seus familiares em Cuba para levá-los para os Estados Unidos (26).

Todavia, a crise de 1994 criou uma situação completamente nova, tendo em vista as mudanças radicais ocorridas nas práticas migratórias de cada país. Pela primeira vez os Estados Unidos deixavam de aceitar os *balseros* cubanos e pela primeira vez Cuba eliminava o controle das saídas por meios próprios.

No primeiro caso (Camarioca), o governo estadunidense evitara o caos e rapidamente chegara a um Memorando de Acordo com Cuba, em decorrência do qual chegara aos Estados Unidos a onda migratória mais estável, prolongada e numerosa desses anos de Revolução, mais de 340 mil pessoas entre dezembro de 1965 e abril de 1973 (27). Quando das saídas pelo porto do Mariel, o governo do presidente Carter permitira o êxodo e a entrada, em cinco meses, de 125 mil cubanos sem os requisitos migratórios necessários. As conseqüências negativas da acolhida foram significativas e reconhecidas posteriormente.

A fórmula de Clinton em 1994, de interceptar os *balseros* em alto-mar, evitou uma crise local em seu território e manteve o problema no plano dos assuntos exterior-

(24) Cf. *Código Penal*, Lei n. 21 de 1979, com as modificações da Lei n. 62 de 1987, capítulo 11, artigos 216.1 e 217.1. As sanções são multas de 300 a 1.000 pesos ou de um a três anos de privação da liberdade. O delito prescreve aos cinco anos.

(25) Cf. "Refugiados ilegales de Cuba no podrán entrar en E. U. dice Clinton", *USIS*, 22/8/1994. Transcrição da entrevista coletiva de 19 de agosto.

(26) Camarioca refere-se à Boca de Camarioca, lugar próximo ao balneário de Varadero, por onde emigraram cerca de 5 mil cubanos em embarcações procedentes da Flórida entre 7 de outubro e 3 de novembro de 1965. O Mariel se refere ao porto donde saíram de forma similar à de Camarioca mais de 125 mil cubanos entre 20 de abril e 29 de setembro de 1980.

(27) Cf. Memorandum 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 los Estados Unidos, respecto al traslado a los Estados Unidos de cubanos que deseen vivir en los Estados Unidos, 6 de noviembre de 1965. Ponto 16: "El 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".

res, porém absolutamente não impediu o fluxo. Os *balseros* continuavam saindo de Cuba confiando em que, no final, seriam aceitos no território norte-americano. Antes que Peter Tarnoff, subsecretário de Estado para Assuntos Políticos, anunciasse em 23 de agosto que os Estados Unidos "[...] estavam preparados para discutir com o governo cubano a emigração legal no âmbito das conversações bilaterais sobre emigração que começaram em 1984", o número de *balseros* interceptados se elevava para cerca de 9 mil, a um ritmo diário de 2 mil a 3 mil (28).

Como em situações similares em 1965 e 1980, nessa oportunidade o governo norte-americano tratou de regionalizar a crise e o dilema dos cubanos que queriam emigrar para os Estados Unidos a fim de convertê-los em assunto internacional de refugiados. O governo cubano, oposto a essa lógica, conduziu o problema para sua raiz: o conflito com os Estados Unidos.

A dinâmica assumida pelo fluxo diário de *balseros* não se deteve até ser firmado um novo acordo migratório entre os governos dos Estados Unidos e Cuba em 9 de setembro. As autoridades cubanas retomaram em 12 desse mês o controle das saídas ilegais em cumprimento do acordo. As flutuações em alguns dias tiveram a ver apenas com as condições climáticas.

O número total de cubanos que saíram por meios próprios entre 13 de agosto e 13 de setembro alcançou cerca de 36 mil. Somamos todos os assistidos pelo Serviço de Guardas Costeiros norte-americanos entre 13 e 18 de agosto

(2.022); os que depois dessa data chegaram aos Estados Unidos e foram internados em Krome, Miami (mais de 500), ou Port Isabel, Texas (270); os interceptados em alto-mar entre 19 de agosto e 13 de setembro (28.857) e conduzidos para as bases militares dos Estados Unidos em Guantânamo ou Panamá; os que chegaram diretamente à base de Guantânamo (cerca de 3 mil) e os que, nesse período, intencional ou casualmente, chegaram a outros países vizinhos como Ilhas Caimán, México, Jamaica, Honduras e Brasil, mais de 1.200 (29).

Fontes oficiais norte-americanas e cubanas estimaram como pequeno o número de perdas humanas nesse período, talvez como resultado da intensa atividade dos guardas costeiros norte-americanos a apenas 12 milhas das costas de Cuba, bem como do trabalho dos guardas fronteiriços cubanos em suas águas jurisdicionais.

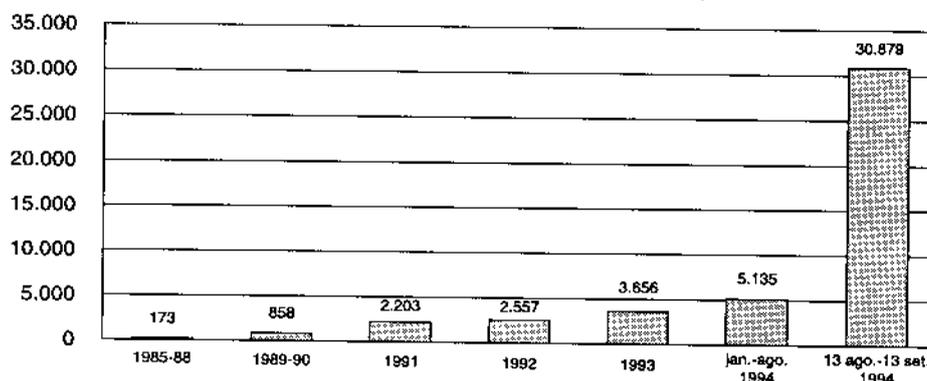
As 36 mil pessoas, aproximadamente, que saíram em apenas um mês corresponderam a dez vezes o total de *balseros* cubanos reportados nos Estados Unidos em 1993 (3.656), e essa saída somente se compara com o êxodo do Mariel, apesar de que a navegação foi muito mais insegura naquela ocasião, por não terem sido utilizados os meios apropriados na maioria dos casos.

O uso de vias marginais de migração implica sempre uma participação maior de pessoas com melhores possibilidades de trabalho, ou seja, homens entre 22 e 50 anos. Uma análise comparativa de apenas dois indicadores demográficos, sexo e idade, confirma que a nova

(28) "Nueva política prohíbe reasentar en E. U. fugitivos cubanos", *USIS*, 23/8/1994.

(29) Para os cubanos atendidos ou interceptados pelos guardas costeiros norte-americanos, ver Seventh Coast Guard District Affairs Office, *Coast Guard Rescue Statistics*. Para os cubanos concentrados na base militar de Guantânamo em 21 de setembro (31.923), ver *El Nuevo Herald*, Miami, 2/10/1994. Sobre os cubanos em Krome, Port Isabel e Ilhas Caimán, cf. *Cuba Info*, Baltimore, Johns Hopkins University, 22/9/1994, e para os cubanos vindos de outros países da área, consulte "Crisis migratoria del verano de 1994", *Cronología Cuba*, Havana, Centro de Estudios sobre América, Sección de Información, novembro de 1994.

Gráfico 3

Balseros cubanos assistidos ou interceptados pelos Estados Unidos, 1985-94

FONTE: U. S. Seventh Coast Guard District Affairs Office, *Coast Guard Cuban Statistics*.

onda migratória acentuou tendências manifestas no caso dos *marielitos* e se afasta da emigração legal precedente e mais ainda das características da população cubana.

Embora os Estados Unidos tivessem tomado pela primeira vez uma medida real no sentido de desestimular a emigração ilegal de cubanos, criaram outro grande problema ao concentrar milhares de pessoas em sua base militar de Guantânamo sem condições adequadas para isso e violando as próprias normas do

caduco acordo pelo qual mantêm essa base contra a vontade de Cuba. A longo prazo, isso obrigaria a negociações específicas entre os governos de Cuba e dos Estados Unidos e a novas mudanças na política imigratória norte-americana.

A decisão de manter de modo indefinido esses cubanos naquele local ou na base semelhante no Panamá representava um conflito humano potencial. As fugas, greves de fome e motins ocorridos nos meses posteriores o confirmaram. Nos eventos de dezembro de

Quadro 2

Características demográficas seletivas em alguns grupos de emigrantes cubanos em comparação com a população de Cuba

Indicadores	(Estrutura porcentual do total)			
	(1) Balseros em Guantânamo (set. 1994)	(2) Grupo do Mariel 1980	(3) Emigr. Legal 1985-1989	(4) População Cubana 1989
Homens	80,9	68,9	54	50,3
Homens até 15 anos	4,1	8,8	11,2	12,8
Homens de 22-50 anos	60,5	48,9	28,1	21,1

FONTE: (1) Informe del Ejército de los Estados Unidos, 21 de setembro de 1994;

El Nuevo Herald, Miami, 2/10/1994, p. 12A.

(2 e 3) Chávez (1992: 94).

(4) *Anuario Estadístico de Cuba, 1989*.

1994 nos acampamentos do Panamá vários *balseros* perderam a vida e numerosos soldados norte-americanos ficaram feridos (30).

Além da interceptação dos cubanos em alto-mar, Clinton anunciou em 20 de agosto a adoção de outras medidas de pressão: limitar as viagens de cubano-americanos a Cuba, suprimir todo envio de ajuda monetária familiar e reduzir ao mínimo os vôos Miami-Havana a fim de fazer recrudescer o bloqueio contra Cuba e evitar o ingresso de divisas no país (31). Isso não ajudou em nada a resolver o problema com os *balseros*; ao contrário, agravou mais a situação econômica em Cuba e estimulou o êxodo.

Essas medidas serviram ao jogo político-eleitoreiro do Partido Democrata com relação aos interesses do setor mais conservador da comunidade cubana na Flórida. Mostrou, ao mesmo tempo, um complicado vínculo da política exterior norte-americana com interesses de grupos locais.

O debate em torno do efeito do bloqueio econômico sobre o problema com os *balseros* cubanos reforçou como nunca, nos Estados Unidos, a consciência da necessidade de mudar a política de hostilidade contra Cuba (32), embora muitos o considerassem uma maneira de promover "a democracia" e facilitar "a transição política" de forma pacífica.

O apoio dado à idéia de uma nova política com relação a Cuba pela maioria da imprensa norte-americana, por parte

do Congresso e pela Casa Branca, e até por um segmento da comunidade cubana residente naquele país, veio somar-se a diversas tendências internacionais no sentido dessa mudança nas Nações Unidas, Comunidade Européia, Igreja Católica e Grupo do Rio.

Depois de mais de uma semana de negociações, em 9 de setembro de 1994, os governos dos Estados Unidos e de Cuba firmaram em Nova York um novo entendimento sobre migração que pôs fim à crise. Apenas antes ou depois de situações de "crise" como as de 1965 e 1980 o governo dos Estados Unidos cederá a uma negociação migratória real com o governo de Cuba que fosse razoável para ambas as partes. Apesar desse novo acordo, tornou-se necessário um outro para complementá-lo em maio de 1995, a fim de evitar que a crise ressurgisse. As características dos novos acordos significavam o começo de uma nova etapa na história da migração Cuba – Estados Unidos.

Problemas e negociação migratória

As tendências do fluxo emigratório cubano desde 1989 até o verão de 1994 demonstraram claramente a importância da cooperação entre os governos dos Estados Unidos e Cuba. As distintas conversações migratórias bilaterais efetuadas durante o segundo semestre de 1993, embora não tivessem sido frutífe-

(30) Em setembro de 1994, o governo do Panamá, a pedido dos Estados Unidos, aceitou que fossem levados até 10 mil *balseros* cubanos para acampamentos na zona militar do Canal sob o controle do Comando Sul do exército norte-americano por um período inferior a seis meses. EFE, 29 oct. 1994. A respeito dos conflitos de dezembro de 1994, ver *Granma*, Havana, e *El Nuevo Herald*, Miami, 9 e 10/12/1994.

(31) "E.U. toma medidas para impedir que Cuba obtenha moneda dura", *USIS*, 29/8/1994. Declarações de R. Richard Newcomb, diretor do Escritório de Controle de Bens, Departamento do Tesouro, 26 de agosto.

(32) Pronunciaram-se nesse sentido os órgãos de imprensa *The New York Times*, *Washington Post*, *U. S. News*, *Newsweek*, *Time*, dentre outros; os congressistas Christopher Dobb, Richard Lugar, Charles Rangel, José Serrano, Lee Hamilton, Alan Simpson e Patrick Leahy; outras personalidades políticas e acadêmicas como Jesse Jackson, Wayne Smith, William LeoGrande, Gillian Gunn, Pamela Falk, Bernard Aronson e Eloy Gutiérrez Menoyo, dentre outros.

ras, já haviam estabelecido a posição de Cuba no sentido de abordar a questão migratória sob todos os aspectos e não apenas o do processo de deportação dos inelegíveis, como pretendia o governo dos Estados Unidos. As referidas conversações ofereceram também um precedente para a possibilidade de criação de mecanismos para a discussão sistemática de problemas nessa área.

Para os Estados Unidos, o volume da imigração legal e ilegal de cubanos após 1980 não constituía, até a crise dos *balseros*, um problema imperioso para sua política imigratória. Além disso, enquanto tais *balseros* se contavam num número tolerável para eles, possuíam, nos estertores da "guerra fria", um significado político que preferiam continuar utilizando.

No contexto dessa crise, evidenciaram-se a relação desse processo com a situação dos haitianos e seus *balseros* bem como o possível impacto dessa massa de novos imigrantes na economia do sul da Flórida. Washington fez a conta do custo/benefício do tratamento privilegiado dado aos imigrantes ilegais cubanos e firmou um novo acordo migratório com Cuba em 9 de setembro de 1994 e outro complementar em 2 de maio de 1995.

Era quase impossível para os dois governos implicados manter um controle real e deter de maneira individual as saídas ilegais, ou fazê-lo unicamente por meios coercitivos, quando havia outros fatores políticos, econômicos e legislativos que estimulavam implicitamente o fluxo. Nesse sentido, Cuba demonstrou ter maiores possibilidades do que os Estados Unidos.

O governo norte-americano, além de buscar uma solução para frear a torrente de *balseros* cubanos, devia resolver o problema dos que mantinha concentrados em sua base militar de Guantánamo e no Panamá a fim de evitar que, a longo prazo, essas bases se convertessem em vias de passagem para o territó-

rio norte-americano e gerassem outros fluxos de ilegais. Os Estados Unidos ainda teriam de encaminhar a deportação de cubanos considerados inelegíveis como imigrantes.

Também era conhecido o interesse desse governo de chegar a negociações com Cuba a respeito da deportação de cerca de 5 mil "inelegíveis" não contemplados no acordo de dezembro de 1984, fossem eles *marielitos* ou não.

Desde 1987 os cubanos aparecem nas estatísticas do INS como parte dos estrangeiros deportáveis localizados, sempre numa cifra aproximada de mil por ano, basicamente por terem entrado sem inspeção ou por serem imigrantes que cometeram delitos graves, todos os quais não são necessariamente "inelegíveis".

As despesas e problemas ocasionados pelos cubanos "inelegíveis" em prisões federais, estaduais e municipais impunham um ônus ao orçamento que prejudicava a solução de outros problemas sociais prioritários. Muitos desses prisioneiros já tinham cumprido sua sentença judicial. Outros haviam provocado violentas rebeliões como as de Atlanta e Oakdale em 1987 e Talladega em 1991.

Por outro lado, a aceitação de cubanos procedentes de terceiros países pelo Programa Êxodo ou por outro meio era um problema crescente devido à tendência de emigrantes legais e ilegais cubanos de buscar países "pontes" diante da impossibilidade de obter vistos diretos em Havana. Essa situação ultrapassava os objetivos e fundamentos do Programa Êxodo.

A decisão dos governos do México e da Venezuela de aceitar cubanos devidamente chamados por seus familiares criou um novo potencial indireto de imigrantes para os Estados Unidos, pois muitos desses cubanos têm a Flórida como meta final. Esses países foram utilizados como "pontes" em muitos casos. Dentre os emigrantes cubanos legais que obtiveram visto da Venezuela (1985-89), 39% tinham a intenção de residir nos Es-

tados Unidos. Dos cerca de 9 mil cubanos que chegaram aos Estados Unidos pelo Programa Êxodo (1988-93), 34% procediam da Venezuela (33).

Por sua vez, Cuba devia procurar negociar uma fórmula que abrangesse a emigração legal e ilegal, ajudasse de fato a normalizar o fluxo, evitasse a desestabilização interna e facilitasse o estabelecimento de uma política migratória muito mais flexível.

Cuba tem conservado seu direito de aceitar ou não os ilegais na oportunidade, forma e condições convenientes, de acordo com a conjuntura do momento e o tratamento dado pelos Estados Unidos a outros problemas migratórios pertinentes, no processo de normalizar, no que for possível, o fluxo de cubanos para aquele país.

O governo cubano detém o poder soberano de reconsiderar o tratamento jurídico e prático das saídas ilegais, do *status* legal dos emigrantes e do seu regresso. Nas novas condições, a tendência futura imediata deverá ser a flexibilização cada vez maior das normas desse processo em todos os seus aspectos.

O problema da migração Cuba – Estados Unidos e os fenômenos derivados de um processo equivocado por mais de 35 anos ultrapassam, na atualidade, esses fenômenos em si mesmos e as relações dos emigrados com seu país de origem. Acrescentem-se a isso problemas mais profundos na ordem político-econômica bilateral e de cada país em particular. Nesse contexto, a situação de hostilidade econômica por parte dos Estados Unidos contra Cuba possui um peso significativo.

O acordo migratório de setembro de 1994

A mudança radical da política migratória norte-americana com respeito aos cubanos não consistiu apenas em proibir pela primeira vez a aceitação dos imigrantes ilegais cubanos, mas também em firmar um novo entendimento migratório que incluía esse e outros aspectos indispensáveis para “[...] normalizar os procedimentos migratórios e [...] assegurar que a migração entre os dois países seja segura, legal e ordenada” (34).

O Comunicado Conjunto de 1994, tal como outros anteriores, contém novas normas para a emigração legal mas, ao contrário do Acordo de 1984 ou do Memorando de 1965, abrange pela primeira vez quesitos destinados a impedir a emigração ilegal, aspectos esses que seriam incluídos na Declaração Conjunta que os governos de Cuba e dos Estados Unidos deram a público em 2 de maio de 1995. A solução para o problema dos migrantes ilegais é o avanço mais significativo dos novos acordos e o elemento-chave para a futura normalização do fluxo migratório entre ambos os países.

A respeito dos migrantes ilegais, o Comunicado de 1994 estabelecia o interesse de ambos os governos em “[...] impedir saídas arriscadas de Cuba que ponham em perigo vidas humanas”. De conformidade com esse ponto, o governo dos Estados Unidos manteria sua decisão de não permitir a entrada em seu território de emigrantes cubanos resgatados no mar, os quais continuariam a ser levados para instalações protegidas. Além disso, suspenderia “[...] sua prática de conceder admissão provisória a todos os migrantes cubanos que cheguem a

(33) Cf. Cuban Exodus Relief Fund, FNCA, 1993.

(34) “Conversaciones Cuba-EE.UU. Comunicado Conjunto”, *Granma*, Havana, 10/9/1994, p. 8. O que se segue entre aspas são fragmentos desse texto.

território dos Estados Unidos por vias irregulares". No que concerne ao governo de Cuba, este "[...] tomará medidas efetivas em tudo o que estiver ao seu alcance para impedir saídas inseguras, usando fundamentalmente métodos persuasivos".

Também ficou acordado, com relação à emigração ilegal, "[...] impedir o transporte ilícito de pessoas com destino aos Estados Unidos" e "[...] impedir o uso da violência por parte de qualquer pessoa que tente chegar aos Estados Unidos procedente de Cuba mediante o desvio forçado de aeronaves e embarcações".

De fato, o envio de *balseros* cubanos para abrigos fora do território dos Estados Unidos e a disposição desse governo de não encaminhar as referidas pessoas nem outras que cheguem igualmente por vias irregulares deixam sem efeito grande parte da aplicação da Lei de Ajuste Cubano de 1966, mas não a contradizem nem a invalidam juridicamente.

A referida lei regula a realização do ajuste à discrição do procurador-geral para todo cubano que esteja nos Estados Unidos há mais de um ano e tenha sido inspecionado em sua chegada e admitido sob palavra (*parolee*) (35) depois de 1º de janeiro de 1959. A prática anterior era admitir todos os imigrantes ilegais cubanos inspecionados. Agora essa lei somente vigora para casos de entradas legais nos Estados Unidos, sem visto de imigrante ou refugiado, podendo ela ser aplicada também àqueles que, segundo o Acordo de 1994, receberem um certificado de *parolee* a fim de viajar para os Estados Unidos como imigrantes.

O Acordo de 1994 somente prevê a repatriação voluntária, por canais diplo-

máticos, dos migrantes concentrados nas bases militares norte-americanas em Guantânamo e no Panamá. Não faz referência ao que aconteceria com aqueles que, estando nessas bases, não optassem pela repatriação voluntária e deixa como assunto pendente "[...] continuar os entendimentos sobre a devolução de cidadãos cubanos inelegíveis aos Estados Unidos" à margem da lista do Acordo de 1984.

Quanto à emigração legal, também foram acordadas mudanças significativas. O Acordo de 1984 estipulava a concessão de até 20 mil vistos anuais de imigrante para cubanos residentes em Cuba de acordo com as categorias de preferência familiar, tais como são concedidos para outros países do continente, e uma cota adicional de 3 mil vistos de refugiados para pessoas (e seus familiares) condenadas em Cuba por "delito contra a segurança do Estado". No entendimento de 1994, os Estados Unidos asseguraram que "a emigração legal total para os Estados Unidos procedente de Cuba será de no mínimo 20 mil cubanos por ano, sem contar os parentes imediatos de cidadãos norte-americanos". Além disso, e como medida extraordinária, se comprometeram a entregar, dentro do prazo de um ano, a documentação para aquelas pessoas aceitas como imigrantes nos Estados Unidos mas que estavam na chamada "lista de espera" por terem graus de parentesco não imediatos com cubanos residentes nos Estados Unidos ou cidadãos norte-americanos.

Para alcançar a cifra de 20 mil emigrados cubanos por ano, os Estados Unidos fariam uso flexível de sua legislação imigratória no tocante à entrega de vistos

(35) Categoria imigratória atribuída pelos Estados Unidos àqueles estrangeiros que, embora aparentemente inadmissíveis segundo sua lei de imigração, entram no país por emergência humanitária ou por determinado interesse público, à discrição de suas autoridades. Essa categoria não implica a admissão formal nos Estados Unidos e, segundo o caso, pode ter caráter temporário ou indefinido, como no caso dos cubanos que, por sua vez, podem obter residência permanente mais tarde, graças à vigência da Lei de Ajuste Cubano.

de imigrantes por preferências familiares, programa de refugiados e sistema de sorteio de imigração.

Michael Skol, vice-secretário de Estado norte-americano e chefe da delegação desse país às negociações bilaterais de setembro de 1994, estimou que, no ano seguinte (1994-1995), de 25 mil a 30 mil cubanos poderiam emigrar de forma ordenada e segura para os Estados Unidos (36).

Segundo diversas informações do Departamento de Estado norte-americano e de sua Seção de Interesses em Havana, esperava-se que no ano 1994-1995 fosse distribuída a cota de 20 mil ou mais vistos sob as seguintes formas: cerca de 9 mil vistos de imigrantes para familiares diretos de residentes permanentes nos Estados Unidos; cerca de 5 mil licenças provisórias (*parolee*) para familiares de residentes nos Estados Unidos de baixa prioridade migratória; cerca de 5 mil vistos de imigrantes pelo sistema de sorteio especial, que inclui pessoas que não têm familiares nos Estados Unidos, e até 6 mil vistos de refugiados por diferentes motivos.

Para igual período, estimava-se que, dos 19 mil cubanos na citada "lista de espera" de pessoas de baixa prioridade migratória por chamadas familiares, emigrassem cerca de 4 mil a 6 mil. Igualmente, esperava-se que os vistos de imigrantes para cubanos familiares diretos de cidadãos norte-americanos (que não têm limitação numérica) fossem da ordem de 500 por ano (37).

O Comunicado Conjunto firmado mostrou a possibilidade de serem encontradas saídas razoáveis e justas, mutuamente convenientes e realistas na solu-

ção de problemas migratórios bilaterais. Da mesma forma, impôs múltiplos contatos, discussões e negociações posteriores para o cumprimento das novas regras e a solução de problemas pendentes e outros novos. Ao mesmo tempo, foi aberto um espaço para o diálogo e a negociação sobre outros temas da discrepância bilateral Estados Unidos – Cuba.

Maior de 1995: um novo passo no entendimento bilateral

Embora o acordo bilateral de 1994 refletisse a mudança radical na política imigratória norte-americana com relação aos cubanos, bem como a possibilidade de regular o fluxo migratório por parte de ambos os governos, o problema dos imigrantes ilegais continuou em aberto e exigiu um acordo complementar em maio de 1995 a fim de evitar uma nova crise.

Desde a assinatura do acordo de setembro de 1994 até fins de abril de 1995 foram realizadas três rodadas de conversações migratórias entre Cuba e os Estados Unidos, durante as quais ambos os governos reconheceram avanços na execução do acordo. Contudo, o número de *balseros* interceptados em alto-mar recomeçara a crescer. Entre janeiro e março de 1995, perto de 160 novos *balseros* tinham sido levados por guardas costeiros norte-americanos para sua base militar em Guantânamo. Logo, somente no mês de abril, essa cifra se elevou para 191 (38), volume comparável ao das médias mensais da primavera de 1993.

O novo aumento dos migrantes ilegais respondia a um conjunto de fatores

(36) "E.U. y Cuba firman acuerdo para reducir exodo cubano. (Refugios no otorgarán categoría de inmigrantes a balseros.)". *US/S*, 12/9/1994. Declarações de Michael Skol em 9 de setembro de 1994.

(37) *Idem*.

(38) *El Nuevo Herald*, Miami, 25/3/1995 e 2/5/1995.

que não estavam cobertos de maneira explícita no Acordo de 1994 mas que, de fato, se contrapunham ao seu espírito, ainda mais porque havia na população cubana certo ceticismo acerca da disposição do governo dos Estados Unidos de cumprir o acordado, tendo em vista a experiência do Acordo de 1984. Tais fatores eram os seguintes: a não deportação imediata dos novos *balseros* interceptados em alto-mar e trasladados para os acampamentos provisórios de abrigo em Guantânamo; a ida para o território norte-americano de cerca de 10 mil *balseros* procedentes dos acampamentos de Guantânamo ou Panamá por razões humanitárias ou de saúde; e a persistência, por parte dos Estados Unidos, de uma política de pressão econômica contra Cuba, que ajudava a agravar ainda mais as já difíceis condições de vida na Ilha.

Não obstante o fato de que a posição inicial do governo norte-americano fora a de manter de modo indefinido os cubanos nos acampamentos de Guantânamo e do Panamá, em 14 de outubro de 1994 o presidente William Clinton autorizou a recepção, nos Estados Unidos, de cubanos procedentes desses acampamentos na condição de *parolee* por razões humanitárias ou de saúde (39).

Essa ocorrência foi complementada em janeiro de 1995 com a assinatura, pelo Departamento de Justiça norte-americano, de um acordo com o setor privado a fim de ajudar o reassentamento dos cubanos e haitianos que, provenientes de Guantânamo e do Panamá, haviam recebido permissão humanitária para entrar nos Estados Unidos, de tal maneira que as despesas não recaíssem sobre os governos locais. Mediante o acordo, os órgãos governamentais responsáveis por

esse processo seriam assistidos pelo Comitê *Ad Hoc* do Programa de Reunificação Familiar e outras organizações cubano-americanas, que buscariam patrocinadores para dar aos cubanos recém-chegados um seguro médico privado por um ano, bolsas para os estudantes, moradia, ajuda para conseguir emprego e outros serviços comunitários (40).

Algumas pessoas em Cuba começaram a ver de novo a saída ilegal como a possibilidade de emigrar para os Estados Unidos de maneira imediata e a baixo custo econômico, embora com risco de vida. Alguns começaram a perceber que a estadia nos acampamentos de Guantânamo era transitória, pois a longo prazo alguma forma era encontrada para chegar aos Estados Unidos.

Por sua vez, a situação dos 21 mil *balseros* que, em fins de abril, permaneciam concentrados em Guantânamo tornava-se cada vez mais tumultuada devido à longa duração da estadia e à elevação da temperatura com a proximidade do verão. A inexistência de condições para uma permanência prolongada em acampamentos improvisados e a crescente incerteza dessas pessoas sobre seu futuro criavam um clima psicológico de constante instabilidade e desequilíbrio individual ou coletivo. As tensões se agravavam e as tentativas de suicídio e lesões corporais auto-infligidas aumentavam. Tal situação preocupava cada vez mais os altos oficiais do exército norte-americano responsáveis pela manutenção da ordem. As ocorrências nos acampamentos dos *balseros* cubanos no Panamá davam uma idéia do que poderia ser uma rebelião maciça em Guantânamo (41).

(39) *El Nuevo Herald*, Miami, 14/10/1995, p. 2B.

(40) *Diario Las Américas*, Miami, 29/1/1995, pp. 1A-19A.

(41) "Cuban refugees looking for doors to U. S.", *The New York Times*, 30/4/1995, p. 14A.

Acrescentem-se a isso as despesas que representavam para o exército norte-americano a manutenção e o controle desses acampamentos em Guantânamo em abril de 1995. O general John Sheehan, comandante-em-chefe das tropas do Comando do Atlântico, admitiu que a saída dos cubanos da base militar de Guantânamo significaria para o Pentágono uma economia de um milhão de dólares diários, o custo da estadia dos cubanos no local, e outros 100 milhões destinados a custear a melhoria das instalações dos acampamentos, afora os 4 mil soldados a mais que o exército mantinha na base apenas para controlar os cubanos (42).

Problemas econômicos, logísticos, humanitários, de segurança e de política migratória em geral suscitaram a confluência de interesses de setores do poder executivo norte-americano e permitiram a mudança mais radical da política dos Estados Unidos no tocante aos cubanos desde janeiro de 1959. Sigilosamente, e apenas 12 dias depois do final de uma rodada de conversações migratórias bilaterais em que não fora prevista nenhuma mudança, os governos de Cuba e dos Estados Unidos divulgaram um acordo complementar ao de 1994 com a finalidade de dar prosseguimento à normalização das relações migratórias entre ambos os países.

Em 2 de maio de 1995 foi anunciado simultaneamente em Washington e Havana o novo acordo, o qual continha como temas básicos a solução da situação dos cubanos que ainda estavam concentrados nos acampamentos de Guantânamo e as medidas a serem tomadas a

respeito de novos *balseiros* interceptados em alto-mar (43).

Quanto à situação nos acampamentos de Guantânamo, ficou acertado que todos os cubanos que naquele momento permaneciam ali retidos seriam encaminhados no sentido de entrarem nos Estados Unidos sob admissão provisória humanitária, indo-se além dos critérios que tinham prevalecido para a atribuição dessa categoria desde outubro de 1994. Os admitidos segundo esse acordo, à razão de 5 mil por ano a partir de setembro de 1995, seriam incluídos na cota mínima de 20 mil imigrantes cubanos por ano que os Estados Unidos deviam aceitar pelo Acordo de 1994, sem importar a data em que essas pessoas tivessem obtido admissão provisória e entrado concretamente nos Estados Unidos. Os que não preenchessem os requisitos migratórios para a entrada no país seriam considerados inelegíveis e repatriados para Cuba.

No momento do novo convênio, dos aproximadamente 33 mil *balseiros* cubanos que, entre 20 de agosto de 1994 e abril de 1995, foram levados para acampamentos de abrigo em Guantânamo e no Canal do Panamá, mais de 10 mil tinham sido admitidos nos Estados Unidos, cerca de mil haviam fugido da base militar norte-americana em Guantânamo e regressado a Cuba através de campos minados, outros 500 foram devolvidos a Cuba por meios legais, segundo o acordo de setembro de 1994, algumas outras centenas foram aceitas pela Espanha e Venezuela, e 20.916 ainda se encontravam em Guantânamo (44). Todos os cu-

(42) "U.S. will return refugees to Cuba in policy switch", *The New York Times*, 3/5/1995, pp. 1A-7A.

(43) Sobre relações migratórias, ver "Declaración conjunta Cuba-EE.UU.", *Granma*, Havana, 3/5/1995, p. 4. Em Havana, o anúncio foi feito por Ricardo Alarcón, presidente da Assembléa Nacional do Poder Popular, e em Washington, por Janet Reno, secretária de Justiça, juntamente com Peter Tarnoff e o general John Sheehan.

(44) Alguns números são estimados, outros são exatos, com base em dados divulgados nos jornais *The New York Times*, 30/4/1995 e 3/5/1995, e *El Nuevo Herald*, Miami, 2 e 4/5/1995, e pelo Ministério das Relações Exteriores de Cuba.

banos que se encontravam nos acampamentos do Canal de Panamá em fevereiro de 1995 tinham sido transferidos para Guantânamo (45).

Dos 20.916 que estavam nos acampamentos de Guantânamo, cerca de 5 mil tinham obtido anteriormente admissão provisória nos Estados Unidos, perto de 15 mil poderiam habilitar-se de acordo com as novas regras e, certamente, cerca de mil seriam declarados inelegíveis (46).

O acordo também estipulou que os novos emigrantes ilegais cubanos (*balseiros*) que fossem interceptados em alto-mar por guardas costeiros dos Estados Unidos na tentativa de chegar a esse território, bem como os que ilegalmente tentassem penetrar na base militar norte-americana em Guantânamo, seriam obrigatória e imediatamente repatriados para Cuba.

Desde então, os cubanos contam somente com as vias legais para chegar aos Estados Unidos. No futuro, os que pretendam conseguir refúgio político nesse país terão que solicitá-lo de maneira legal na Seção de Interesses dos Estados Unidos em Havana. A emigração ilegal já não poderá ser usada a pretexto da busca de refúgio político.

Tanto o governo de Cuba como o dos Estados Unidos reconheceram que o novo acordo era um passo essencial para a normalização das relações migratórias bilaterais. O documento permitiria concretizar intenções enunciadas no acordo de setembro de 1994 quanto à disposição de ambos os governos para cooperar no sentido de evitar a emigração ilegal, os

atos de violência e as perdas de vidas humanas relacionadas com essas ações, bem como o tráfico ilegal de migrantes.

A nova política acordada desincentiva drasticamente as saídas ilegais de Cuba para os Estados Unidos, facilita o controle das fronteiras de ambos os países, ajuda Cuba a evitar a desordem social decorrente dessas ações e assegura aos Estados Unidos que não haverá uma chegada maciça e desordenada de cubanos às costas da Flórida.

Por outro lado, para os Estados Unidos, a assinatura do novo convênio com Cuba implicou enfrentar um conflito político interno. A ação obedeceu às tendências gerais de sua política migratória e às opiniões majoritárias do Congresso e da população norte-americana quanto à busca de fórmulas para eliminar a imigração ilegal. Todavia, entrou em choque com os interesses dos setores direitistas da comunidade cubano-americana e seus aliados em Washington, contrários a qualquer tipo de negociação com o governo cubano.

A tendência do governo norte-americano de amenizar o aspecto político do tratamento dado aos imigrantes cubanos, igualando-os aos de outros países na maioria dos aspectos, somada à forma pela qual se chegou ao acordo com Cuba, indicaram que também era possível chegar a outros acordos, quando fosse oportuno, acerca de temas de interesse comum a ambos os governos. Essa lógica negociadora exclui os grupos políticos cubano-americanos e prejudica de modo especial o discurso direitista da comunidade cubana em Miami, que sempre

(45) Chegaram aos acampamentos nas bases do exército norte-americano no Canal de Panamá 8.674 cubanos, dos quais 1.277 foram aceitos nos Estados Unidos por razões humanitárias. Para a Espanha foram 110, e alguns para outros países. Os demais 7.078 foram transferidos para os acampamentos de Guantânamo entre 1º e 18 de fevereiro de 1995 através da operação *Travessia Segura*, que custou 20 milhões de dólares e mobilizou 5 mil soldados do exército norte-americano. Cf. EFE, 29/10/1994, e *Juventud Rebelde*, Havana, 19/2/1995.

(46) Cf. *The New York Times*, 3/5/1995, pp. A1-A7, e as declarações dadas à imprensa por Janet Reno em 2 de maio de 1995.

procura se apresentar como força decisiva na tomada de decisões políticas dos Estados Unidos referentes a Cuba.

A reação dos grupos de direita em Miami a essa estratégia negociadora não se fez esperar. Eles provocaram todo tipo de tumulto político na imprensa, nas ruas e no Congresso, acusando o presidente Clinton de não havê-los consultado e de trair seus interesses. Essas ações não alcançaram maiores resultados nem alteraram as decisões já tomadas pelo Executivo. A partir desse momento, tornou-se mais evidente e de conhecimento público a existência, no governo norte-americano, de forças contrapostas a respeito da tomada de decisões sobre a política referente a Cuba.

A evolução posterior da política norte-americana sobre Cuba, com a aprovação da irracional Lei Helms-Burton em 12 de março de 1996, e o aumento da tensão bilateral em meio ao processo das eleições presidenciais nos Estados Unidos revelam a complexidade da situação, em que intervêm tantos interesses diferentes.

Cumprimento dos novos acordos migratórios e perspectivas da migração Cuba-Estados Unidos

Um ano após a assinatura do acordo migratório de setembro de 1994, a Seção de Interesses dos Estados Unidos em Havana havia entregado mais de 26.200 licenças a cidadãos cubanos para emigrarem para o país, com vistos de

imigrantes, vistos de refugiados ou *parolee*. Entre os autorizados a emigrar contavam-se 20 mil da cota mínima anual acordada e outros 6.200 como familiares imediatos de cidadãos norte-americanos ou pessoas que estavam há anos esperando por essa licença (na chamada lista de espera). Entre os 20 mil incluem-se 5.398 pessoas que obtiveram essa condição através do sistema de sorteio previsto no acordo (47). Calcula-se que cerca de 189 mil pessoas solicitaram sua inscrição no sorteio migratório desse ano.

Da mesma forma, está sendo cumprido o acordo de maio de 1995, apesar dos vivos protestos de grupos direitistas da comunidade cubano-americana de Miami. Quanto aos migrantes ilegais, até julho de 1996 tinham sido devolvidas a Cuba por autoridades norte-americanas, com todas as garantias previstas no acordo, um total de 370 pessoas. Esse total inclui 278 *balseros* interceptados em alto-mar pelos guardas costeiros dos Estados Unidos e 92 pessoas que entraram de modo clandestino na base militar norte-americana de Guantânamo (48).

Não obstante, em agosto de 1996 o Ministério das Relações Exteriores de Cuba fez diversas declarações denunciando irregularidades no cumprimento dos acordos migratórios por parte dos Estados Unidos, que não repatriaram alguns migrantes ilegais cubanos que tinham conseguido chegar às suas costas bem como o seqüestrador de um avião que chegou à sua base militar de Guantânamo (49).

(47) Cf. Reuter, 21 de agosto de 1995. Declarações de Joseph Sullivan, chefe da Seção de Interesses dos Estados Unidos em Havana. Os dados correspondem ao período de 9 de setembro de 1994 até 15 de agosto de 1995.

(48) *Trabajadores*, Havana, 22/7/1996. A devolução dos *balseros* se deu pelo porto de Cabañas, a oeste de Havana, aonde chegam as embarcações do Serviço de Guarda Costeira norte-americana. O retorno dos que entram na base militar de Guantânamo se efetua em uma das portas fronteiriças que dão acesso por terra à base desde Cuba.

(49) Ver declarações do Ministério das Relações Exteriores de Cuba em *Trabajadores*, Havana, 19/8/1996, e no *Granma*, Havana, 20/8/1996.

Em cumprimento do acordo de maio, também foram trasladados gradualmente para os Estados Unidos os mais de 21 mil cubanos que permaneciam nos acampamentos de Guantânamo desde o verão de 1994, num ritmo de cerca de 500 ou mais por semana, até completar a dita operação em 31 de janeiro de 1996 (50).

Por sua parte, o governo cubano mantém guarda em suas costas a fim de evitar saídas ilegais, tem concedido as facilidades necessárias para o processo legal de todos os que aspiram a emigrar, assim como recebido e devolvido aos seus lugares de origem, sem qualquer punição, todos os que regressaram voluntariamente dos acampamentos de Guantânamo ou os que são repatriados pelos guardas costeiros norte-americanos.

De maneira paralela a esse processo, outros países próximos a Cuba aos quais também chegam emigrantes ilegais cubanos, em sua maioria com a intenção de entrar posteriormente nos Estados Unidos, firmaram diversas modalidades de entendimento migratório com o objetivo de repatriar todos aqueles que entrem de forma ilegal em seu território. Até julho de 1996 tinham sido deportados um total de 273 cubanos chegados às Bahamas, Jamaica, Grande Caimã, Belize, México e Guadalupe (51).

Se continuarem a ser cumpridos os novos acordos e entendimentos migratórios com os Estados Unidos e outros países do Caribe, bem como os compromissos firmados pelos Estados Unidos e Cuba no sentido de prosseguir com as conversações para viabilizar e normalizar a migração entre ambos os países, o fluxo migratório cubano deverá manter as tendências experimentadas em 1995 e

1996, as quais revertem as características desse fluxo humano entre 1990 e agosto de 1994. Dentre as novas tendências da migração cubana incluem-se as seguintes:

- A emigração legal e direta para os Estados Unidos passa a ser a principal maneira de emigração, em decorrência do Acordo de 1994.
- As saídas ilegais por meios próprios, por roubo ou desvio de embarcações e aviões, tornam-se mais ou menos residuais.
- As saídas de cubanos para outros países com posterior emigração para os Estados Unidos reduzem-se sensivelmente, graças às facilidades concedidas pelo Acordo de 1994 para a emigração legal e direta para aquele país e à suspensão do Programa Êxodo, que facilitava essa forma de emigração triangular entre 1988 e 1993, bem como devido aos acordos firmados entre Cuba e vários países do Caribe.
- A emigração para os Estados Unidos com um visto temporário mantém-se em proporção similar à de 1993 e 1994 (16-18% dos que viajam) ou poderá mudar no futuro, dependendo da política que o governo norte-americano venha a seguir na concessão de vistos desse tipo aos cubanos e da manutenção ou revogação da Lei de Ajuste Cubano de 1966, que continua a amparar essas pessoas quando elas decidem converter-se em residentes permanentes.
- A repatriação de cubanos aumenta com os procedentes da base militar norte-americana de Guantânamo, com os *balseros* interceptados em alto-mar por guardas costeiros dos

(50) *Granma*, Havana, 2/2/1996.

(51) *Granma*, Havana, 3/5/1995, 17/1/1996 e 16/5/1996; e *Trabajadores*, Havana, 22/7/1996.

Estados Unidos e com a devolução dos que chegam de forma ilegal a vários países do Caribe. Poderá aumentar mais se forem firmados novos acordos para o regresso a Cuba dos ilegais que se encontram em território norte-americano há vários anos, ou se for revogada a Lei de Ajuste Cubano, com o que ficariam em condição de deportáveis aqueles que ultrapassarem o tempo concedido em seu visto temporário.

Devido à vigência dos novos acordos e aos fatores internos que estão determinando o fluxo emigratório cubano atual, o padrão emigratório deverá variar nos próximos anos, relativamente àquele que caracterizou a emigração por via legal entre 1985 e 1989 (52). O novo padrão emigratório se diferenciará das características apresentadas como grupo pelos *balseros* que emigraram em 1994 mas conservará alguns de seus elementos identificadores como tendência, dentre os quais o de serem mais jovens e de maior nível educacional do que os emigrantes do final dos anos 80. Os novos emigrantes terão características mais próximas da estrutura da população cubana atual.

No futuro, a emigração legal de cubanos deverá continuar a dirigir-se para os lugares com maiores comunidades de cubanos, como a Venezuela, a Espanha e o México, e para novos países receptores, como o Canadá, a Alemanha, a Itália

e a Argentina. Estes últimos países estão entre os principais emissores de turistas para Cuba, fator que facilita o vínculo entre as populações.

A partir dos novos acordos, as relações dos cubanos da Ilha com seus familiares nos Estados Unidos influirão de maneira cada vez mais decisiva sobre a forma e o volume do fluxo migratório, tendo em vista que a legislação norte-americana prioriza a imigração por motivo de reunificação familiar.

Neste processo intervêm o vertiginoso aumento que se verifica nos pedidos de cidadania norte-americana por parte de cubanos que vivem naquele país há mais de 10 anos, os quais agora se vêem obrigados a isso para ter direito aos benefícios da seguridade social, cada vez mais excludentes dos não-cidadãos pelas novas leis ou disposições. Uma proporção maior de cubanos residentes nos Estados Unidos com cidadania norte-americana facilita a chamada de seus familiares imediatos e permite o aumento da emigração sem limitação numérica.

É preciso ter em mente que, de acordo com o Censo de 1990, dos 754.716 imigrantes cubanos que viviam então nos Estados Unidos, 50,3% tinham cidadania norte-americana e 95% dos não-naturalizados tinham emigrado antes de 1987, motivo pelo qual, em 1995, tinham amplas possibilidades de se converter em cidadãos norte-americanos segundo as leis vigentes.

(52) O padrão emigratório em fins da década de 80 era: "Homem ou mulher, branco(a), provavelmente com mais de 30 anos e residente na cidade de Havana, com nível primário ou secundário de escolaridade, podendo estar ou não vinculado(a) à atividade de trabalho ou estudo. Quando vinculado(a) ao trabalho, seria basicamente funcionário(a) administrativo(a) ou operário(a), com nível secundário de escolaridade. Quando não vinculado(a), seria dona de casa, trabalhador(a) não vinculado(a) no momento de sua saída do país, aposentado(a) ou desocupado(a). Se for homem em idade de trabalho, seguramente seria trabalhador. Se for mulher de igual categoria, seria dona de casa, se não fosse trabalhadora". Não obstante, era prevista a possibilidade de mudança em "[...] uma situação de climax que, a qualquer pretexto ou sob qualquer forma, provocaria uma emigração em massa e desorganizada, que elevaria ao primeiro plano o componente irracional do processo, com conseqüências negativas para ambos os governos, mas sobretudo para o país receptor". Foi o que ocorreu no verão de 1994. Cf. Chávez (1992).

Se somarmos aos cubanos naturalizados norte-americanos até 1990 (379.864) os cubanos de origem que nasceram nos Estados Unidos (298.481) e que, de fato, são cidadãos, temos que, do total de pessoas de origem cubana que residiam nos Estados Unidos em 1990, 64,4% possuíam a cidadania norte-americana (53). Este fato é significativo não apenas para o fluxo migratório como também para todas as relações dessas pessoas com seu país de origem.

Contrastes com a migração na região

É sabido que o aumento da emigração nas últimas décadas não é exclusivo de Cuba: afeta toda a região, embora com dimensões diferentes. São evidentes os grandes fluxos de trabalhadores do México, Caribe e parte da América do Sul para os Estados Unidos e Canadá, ou para suas próprias sub-regiões. O fenô-

meno também se expressa no deslocamento maciço de centro-americanos em decorrência dos anos de guerra civil, bem como na saída para o exterior de milhares de pessoas devido às ditaduras militares ou mudanças rápidas e violentas no poder.

Dentre os diferentes fluxos de emigração para os Estados Unidos oriundos da região, os de cubanos desempenham um papel destacado e especial. Contudo, com o crescimento da migração proveniente do Caribe, América Central e outros países, os cubanos não contribuem de maneira relevante para os graves problemas que representam para o governo norte-americano a situação dos imigrantes sem documentos estabelecidos, o tráfico de estrangeiros e a chegada de milhares de migrantes ilegais às suas fronteiras. Apenas em situações de crise migratória bilateral decorrentes de um êxodo conjuntural e descontrolado de emigrantes os cubanos adquirem importân-

Quadro 3
Imigração legal latina e caribenha nos Estados Unidos (1951-90)

1951-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	Do total de 1981-90, % da população de cada país (1990)
México 299.811	México 453.937	México 640.294	México 1.655.843	2
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
Colômbia 18.048	Jamaica 74.906	Jamaica 137.577	Jamaica 208.148	8,6
Rep. Dom. 9.897	Colômbia 72.028	Colômbia 77.347	Cuba 144.578	1,4

FONTE: *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1990*, e cálculos do autor segundo a população desses países no *Anuário Estadístico de América Latina y el Caribe 1992*, Cepal.

(53) U.S. Bureau of the Census, Ethnic and Hispanic Branch, Census Special Tabulations, *CPH-L-150, Persons of Hispanic Origin for the United States: 1990*, Washington, D.C., 1993, p.10.

cia na problemática imigratória norte-americana.

Os cubanos passaram do segundo lugar no volume de imigrantes nas décadas de 50 a 70 para o quinto nos anos 80. Ademais, ocuparam um lugar posterior ao décimo entre 1989 e 1991, em decorrência da Immigration Reform and Control Act (IRCA) de 1986. No decênio 1981-90, a relação entre emigrantes para os Estados Unidos e a população de cada país mostra de maneira mais exata a dimensão da emigração cubana recente.

Os problemas impostos à sociedade norte-americana por um fluxo tão grande de imigrantes legais, refugiados e imigrantes sem documentação desde o final da década de 1970 a obrigam a constantes modificações em sua legislação imigratória. Na década de 80, destacaram-se o Refugee Act de 1980, o Immigration Reform and Control Act (IRCA), de 1986, e o Immigration Act de 1990.

Todas essas leis destinavam-se basicamente a: (a) restringir a atribuição da categoria de refugiado ou asilado com base nos critérios gerais das Nações Unidas; (b) procurar normalizar a situação de grandes massas de imigrantes sem documentos e aumentar o controle e as sanções aos novos imigrantes ilegais e seus recrutadores; (c) tornar mais rigorosas as sanções para os que descumprem as leis imigratórias em geral, quer estrangeiras quer nacionais, inclusive mediante deportação dos ilegais; (d) priorizar a imigração por vínculos familiares e de mão-de-obra altamente qualificada.

Mesmo depois da aplicação dessas leis, a situação dos imigrantes sem documentos que trabalham clandestinamente e dos que entram em busca de refúgio político ou asilo continua sendo o proble-

ma mais grave que enfrenta a política imigratória norte-americana, ao ter de vinculá-la à legislação vigente e aos interesses de determinados grupos econômicos e políticos locais.

Em meados de 1993, calculava-se que os imigrantes sem documentos no interior dos Estados Unidos somavam entre dois milhões e quatro milhões. A cada ano entram mais de 500 mil imigrantes ilegais. Cada mês, 120 mil mexicanos cruzam clandestinamente as fronteiras, embora muitos sejam capturados e deportados mais tarde. Em 1993, 1,3 milhão de imigrantes ilegais foram capturados pelos serviços de migração norte-americanos para serem deportados (54).

Quadro 4
Estrangeiros deportáveis localizados nos Estados Unidos, segundo países selecionados

(Segundo nacionalidade)

Ano/País	México	El Salvador	Guatemala	Rep. Dom.	Cuba
1990	1.092.258	16.953	9.707	6.338	1.318
1992	1.205.817	7.433	5.614	7.361	965

FONTE: *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, 1990, p.167, tab. 58, e 1992, p. 157, tab. 60.

Durante a campanha para as eleições presidenciais dos Estados Unidos de 1992, o tema da imigração provocou maior impacto do que em 1988 e 1984, sobretudo nos estados de maior recepção. O debate ultrapassou o âmbito eleitoral e ocupou o Legislativo, o Executivo e a opinião pública. As pesquisas de opinião revelaram que muitos consideram os recém-chegados como fator agravante da difícil conjuntura econômica e culpados de ações terroristas e distúrbios raciais e étnicos nos últimos anos. Outros

(54) *Newsweek*, 9/8/1993, p. 20; *Cambio 16 (América)*, México, D.F., 22/2/1993, pp. 7-8; *Migration News*, University of California, março de 1994, p. 1, e julho de 1994, p. 27.

consideram que a contribuição dos imigrantes para a economia é mais relevante do que os gastos com eles e os problemas que ocasionam.

No debate eleitoral, Clinton criticou Bush pela repatriação maciça de *balseiros* haitianos e prometeu um tratamento melhor para eles, sem rejeitar altos níveis de imigração oriunda da América Latina e Ásia. Poucos dias depois de tomar posse, em janeiro de 1992, Clinton decretou um bloqueio naval a fim de conter a enorme massa de *balseiros* haitianos que se preparavam para sair para os Estados Unidos, estimados entre 100 mil e 200 mil. Os haitianos continuaram a ser interceptados e devolvidos ao seu país, ou concentrados na base militar de Guantánamo, enquanto ainda não se conseguira restaurar o governo de Jean-Bertrand Aristide, deposto por um golpe militar em setembro de 1991.

Em julho de 1993, Clinton propôs um novo plano para o controle da imigração, no qual pediu mais recursos e mais poder para o Serviço de Imigração e Naturalização (INS) e novas leis imigratórias. Esse plano tinha por objetivos: (a) restringir a atribuição da categoria de refugiado ou asilado e solucionar o problema dos pedidos pendentes, através de processos expeditos de deportação; (b) limitar a entrada no país de imigrantes sem documentos, mediante o reforço da guarda fronteiriça, a melhoria dos controles para a detecção de passaportes e vistos falsos, a duplicação das condenações de contrabandistas de imigrantes ilegais e a concessão de maiores recursos financeiros, tecnológicos e jurídicos para a atuação do INS; e (c) evitar ações terroristas em aeronaves e no território americano, com o aumento da vigilância e mais recursos para o FBI nessa área.

Nesse contexto, o tratamento dado aos cubanos continuou a ser altamente diferenciado, não obstante as mudanças radicais introduzidas graças à assinatura de acordos migratórios entre Estados

Unidos e Cuba em setembro de 1994 e maio de 1995.

Depois da assinatura do acordo de setembro de 1994, os novos imigrantes ilegais cubanos continuaram, tal como em agosto do mesmo ano, a não ser recebidos em território norte-americano. Contudo, o tratamento continuou sendo diferente daquele dado aos imigrantes ilegais interceptados procedentes de outros países, pois os cubanos não eram deportados sumariamente, e sim levados para acampamentos de refugiados na base militar norte-americana de Guantánamo. O acordo de setembro de 1994 não contemplava deportações imediatas. Segundo a visão política dominante nos Estados Unidos até essa data, os imigrantes ilegais cubanos eram pessoas em busca de refúgio político, o que de fato impedia a deportação sumária.

O acordo de maio de 1995 constituiu uma mudança real com referência aos imigrantes ilegais cubanos. Sua repatriação sumária para Cuba, uma vez interceptados em alto-mar, significou colocá-los em igualdade de condições com os imigrantes que procuram alcançar os Estados Unidos por vias clandestinas procedentes de outros países.

Todavia, embora os cubanos tivessem perdido o privilégio fundamental de que gozavam quanto à imigração ilegal, em outros aspectos seu tratamento continuou sendo diferente, a seu favor. Continua em vigor a Lei de Ajuste Cubano de 1966, que beneficia os imigrantes dessa nacionalidade quando chegam aos Estados Unidos com visto de não-imigrante e decidem estabelecer-se de modo definitivo, ao passo que os imigrantes de outros países em iguais condições podem ser deportados se forem localizados pelas autoridades de imigração. Os cubanos também têm garantida uma imigração legal de 20 mil pessoas no mínimo cada ano, enquanto os demais têm uma cota máxima mas não uma mínima. Quanto a essa cota mínima, os cubanos também têm a vantagem de poder aspirar à resi-

dência permanente nos Estados Unidos mediante um sistema especial de sorteio migratório que inclui as pessoas sem vínculos familiares no país receptor.

Os cubanos são os únicos que podem obter residência permanente nos Estados Unidos sem submeter-se à elegibilidade migratória, se estiverem cobertos pela Lei do Ajuste Cubano de 1966. Inclusive, essa lei foi aplicada à grande maioria dos 125 mil cubanos que chegaram de maneira irregular em 1980 ao território norte-americano procedentes do porto do Mariel, embora não se classificassem como tal de acordo com a Lei de Refugiados desse mesmo ano de 1980.

A Lei de Refugiados de 1980 eliminava a necessidade de regras especiais para determinada nacionalidade (como a Lei de Ajuste Cubano), pois sistematizava pela primeira vez a atribuição da condição de refugiado ou asilado, assim como a concessão de residência permanente para uma cota geral, de acordo com a elegibilidade imigratória de cada indivíduo.

As tendências assumidas pelo fluxo de cubanos para os Estados Unidos nos últimos anos revelam um processo de aproximação às características e mecanismos de muitas levas de emigrantes no continente. Isso se evidencia no crescimento das saídas ilegais de cubanos até setembro de 1994 e no aumento da proporção dos que decidem converter-se em residentes permanentes depois de viajarem com visto temporário (visitantes), que são, em geral, pessoas que buscam melhores fontes de emprego e maior nível de serviços e consumo.

Embora tenha beneficiado milhares de pessoas e permitido o equilíbrio com a

campanha de propaganda contra Cuba, o tratamento privilegiado dos cubanos cria um sério obstáculo para a aplicação da política de imigração norte-americana a outros países, tendo em vista os critérios diferentes aplicados a mexicanos, centro-americanos, haitianos, dominicanos e outros, o que suscita protestos da comunidade hispânica e de determinados setores norte-americanos.

Os referidos protestos fundamentam-se na contradição entre o tratamento dado aos cubanos e as poucas possibilidades que tiveram e têm os salvadorenhos, nicaragüenses, guatemaltecos e haitianos de obter o *status* de refugiado ou asilado político em condições de luta interna, perseguição e terrorismo em seus países. Menos possibilidades têm hoje, depois das eleições presidenciais de 1990 na Nicarágua e de 1994 em El Salvador.

Entre 1981 e 1990, dentre os centro-americanos (55), obtiveram residência permanente nos Estados Unidos como refugiados ou asilados 113.367 cubanos e apenas 5.590 nicaragüenses e 1.383 salvadorenhos. Em 1991, dos 22.716 haitianos interceptados em alto-mar por guardas costeiros norte-americanos, apenas 28 foram admitidos no país (56). Em 1994, mais de 100 mil nicaragüenses lutavam por conseguir asilo ou outro *status* estável no sul da Flórida a fim de obter carteira de trabalho. Outros 200 mil salvadorenhos encontravam-se em situação similar na Califórnia.

A opinião de setores do *establishment* norte-americano opostos à manutenção do privilégio dos cubanos nas condições políticas internacionais atuais foi expressa antecipadamente pelo *The*

(55) U.S. Immigration and Naturalization Service, *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1990*, Washington, D.C., U. S. Government Printing Office, 1991, p. 105, tabela 30, p. 109, tabela 34, e p. 11, tabela 36.

(56) *Migration News*, University of California, julho de 1994, p. 9.

New York Times em 15 de agosto de 1991:

"A Lei de Ajuste de Refugiados Cubanos é injusta para o resto do mundo pois, ao conceder aos cubanos tratamento preferencial com relação aos haitianos, salvadorenhos ou pessoas de qualquer outro país, ofende a muitos e dá a Fidel Castro o poder de despachar para esta nação quem ele quiser. Uma lei semelhante é difícil de explicar e defender. Sua revogação seria uma boa medida, que o Congresso deve tomar em sua próxima sessão."

A ab-rogação da Lei de Ajuste Cubano tem feito parte de outros projetos de lei, mas foi retirada do debate diante da pressão de determinados setores da comunidade cubano-americana e do Executivo norte-americano. Primeiro, a proposta foi incluída no projeto inicial da chamada Lei Torricelli, em setembro de 1991, e depois, no projeto de lei "Emendas à manutenção da imigração e naturalização de 1992". A seguir, em fevereiro de 1994, o deputado democrata por Oregon Mike Kopetski apresentou um projeto na Câmara de Deputados para a revogação direta da referida lei. Igual proposta surgiu como parte de outros projetos em matéria de legislação imigratória em 1995 e 1996.

Na via para a plena normalização das relações migratórias e a igualdade de tratamento geral recebido pelos imigrantes cubanos e pelos de outros países, o governo dos Estados Unidos terá de chegar a um acordo geral com Cuba quanto à deportação de todos os cubanos que, no território norte-americano, não tenham aceitos seus pedidos de asilo político ou que ultrapassem o tempo concedido em seus vistos temporários. Ao mesmo tempo, terá de revogar em princípio a Lei de Ajuste Cubano, que ampara a maioria dos casos anteriores.

Balanço final. Os novos desafios

Com base nas novas tendências apontadas e suas perspectivas imediatas, bem como em todas as análises expostas nas seções anteriores, não será difícil compreender que, ao se aproximar o fim do século e, mais concretamente, desde o segundo semestre de 1995, a emigração cubana encontra-se em uma conjuntura completamente diferente daquela das décadas anteriores.

A crise dos *balseros* do verão de 1994 foi o clímax das contradições acumuladas nos anos precedentes entre as tendências do fluxo emigratório cubano e a política imigratória norte-americana e entre esta e as mudanças que ocorriam na política migratória cubana. Por sua vez, as medidas tomadas por um e outro governo para enfrentar a crise, bem como os acordos bilaterais firmados por Cuba e Estados Unidos como solução imediata e voltada para o futuro, modificaram de maneira radical a política imigratória norte-americana para com os cubanos e confirmaram e ampliaram mudanças antes iniciadas na política migratória cubana. Por conseguinte, e de imediato, o fluxo migratório cubano inverteu suas tendências anteriores.

As mudanças expressas nas políticas migratórias e no próprio fluxo migratório, assim como na percepção política do problema em ambos os países, estão provocando uma nova conceituação geral da emigração cubana que transparece na prática migratória, na percepção maciça do problema e em parte da política aplicada, embora ainda lhe falte reconhecimento jurídico.

Toda a situação anterior, somada às reformas que avançam em Cuba, especialmente no que concerne à rearticulação econômica com o capital externo e às relações com os emigrados, criam a nova conjuntura em que se situa cada vez mais o processo migratório cubano. Isso produz forte impacto, modificando não apenas as vias básicas de emigra-

ção como também o número e as características dos novos emigrantes, como expressão das mudanças nos fatores determinantes individuais da emigração, nas suas motivações e aspirações e na sua visão do ato de emigrar e de seu significado, à margem do fato de que fatores determinantes estruturais e históricos possam expressar a continuidade do processo emigratório anterior.

A forma convulsa e subordinada ao conflito entre os Estados Unidos e Cuba em que se deu a emigração cubana desde janeiro de 1959 impediu, em geral, que nossas interpretações esclarecessem determinadas variáveis próprias ao processo migratório e sua relação com a sociedade emissora de migrantes. Encontramo-nos diante da necessidade de buscar as causas mais profundas que provocam a atual emigração de cubanos. Não basta nos atermos às necessárias medidas de controle, como tradicionalmente foi feito durante esses anos de Revolução. É preciso ter em mente que os atuais acordos migratórios atuam como reguladores do processo migratório mas também como incentivadores.

A queda do socialismo europeu, que privou Cuba de mais de 85% das suas trocas econômicas, assim como o endurecimento do bloqueio econômico exercido contra o país pelos Estados Unidos, aparecem como os fatores objetivos e primários que impelem o êxodo. Não obstante, e a curto prazo, os sintomas de recuperação econômica que começam a manifestar-se em Cuba em 1995 e 1996 não enfraqueceram o êxodo. A deterioração acumulada das condições de vida da população nos últimos seis anos, em meio a um processo – nem sempre explícito – de transformações radicais da sociedade cubana, suscitou certa crise existencial numa parte dos cubanos da

Ilha, a qual não deixa de abranger componentes políticos. Essas pessoas, em sua perspectiva individual, vêem como única saída a emigração. Em essência, não encontram em Cuba perspectivas de trabalho, de desenvolvimento profissional ou simplesmente de implementar seus projetos individuais de vida nos espaços oferecidos pela sociedade cubana atual ou no futuro imediato.

Impõe-se a busca de soluções de mais longo alcance para tentar diminuir a emigração e impedir o rompimento definitivo dos emigrantes com o país, no que diz respeito tanto aos aspectos jurídicos quanto à melhoria das oportunidades de cada indivíduo em Cuba.

A política emigratória cubana deverá acomodar-se eficazmente a esta nova situação e buscar mecanismos adequados de estímulo que evitem a emigração de setores da população que até agora revelaram menos interesse por ela. Disso depende a preservação e o aproveitamento do capital humano criado nestas últimas décadas, o que é fundamental para a continuidade da Revolução.

Em Cuba, é vital uma reavaliação explícita das normas migratórias vigentes, de tal maneira que elas referendam juridicamente as mudanças positivas já ocorridas com respeito às saídas de cubanos para o exterior e ajudem a normalizar o *status* migratório de todos os cubanos que decidem viver fora da Ilha por tempo indeterminado.

É necessário continuar a abrandar o caráter político-ideológico do processo migratório e das relações com os cubanos no exterior, bem como avançar na compreensão de que a emigração temporária ou prolongada pode ser vista como meio de vida ou interesse pessoal de alguns, nas novas condições da sociedade cubana.

Referências bibliográficas

- ARGUELLES, Lourdes. "Origen, desarrollo y funciones del Miami cubano en el estado de seguridad norteamericano". In: *I Seminario sobre la situación de las comunidades negra, chicana, cubana, india y puertorriqueña en Estados Unidos*, Havana, Ed. Política, 1984, pp.153-86.
- CABAÑAS, José R. "Radio Martí: una nueva agresión". *Cuadernos de Nuestra América*, Havana, vol. 1, n. 1, jan.-jun., 1984, pp.174-204.
- CEAP – Centro de Estudios de Alternativas Políticas, Universidad de la Habana. *Estudio de los intentos de salidas ilegales por vía marítima hacia Estados Unidos*. Havana, CEAP/Universidad de la Habana, janeiro de 1994.
- CHÁVEZ, Ernesto Rodríguez. "El patrón migratorio cubano. Cambio y continuidad". *Cuadernos de Nuestra América*, Havana, vol. IX, n. 18, jan.-jun., 1992.
- _____. "Tendencias actuales del flujo migratorio cubano". *Caribbean Studies*, San Juan, vol. 26, ns.1-2, jan.-jun., 1993, pp.127-59.
- HERNÁNDEZ, Rafael. "La política inmigratoria de EE.UU. y la revolución cubana". *Avances de Investigación*, Havana, Centro de Estudios sobre América, n. 3, 1980.
- HERNÁNDEZ, Rafael e GOMIS, Redi. "Retrato del Mariel: el ángulo socioeconómico". *Cuadernos de Nuestra América*, Havana, vol. III, n. 5, jan.-jun., 1986, pp.124-151.
- MASUD-PILOTO, Félix R. *With open arms. Cuban migration to the United States*. New Jersey, Rowman & Littlefield, 1988.
- MEDIAVILLA, Emilio. *Radio aggression*. Havana, Ed. José Martí, 1987.
- PORTES, Alejandro e BACH, Robert. *Latin journey. Cuban and Mexican immigrants in the United States*. University of California Press, 1985.
- SEGRERA, Francisco López. *Cuba cairá?* Petrópolis, Vozes, 1995.
- URIARTE, Mirem. "Los cubanos en su contexto: teorías y debates sobre la inmigración cubana en los Estados Unidos". *Temas*, Havana, n. 2, abr.-jun., 1995, pp. 64-78.

RESUMO - A crise migratória do verão de 1994. Balanço e perspectivas do fluxo emigratório cubano: 1984-1996. O artigo descreve a evolução do fluxo emigratório cubano para os Estados Unidos desde o acordo bilateral firmado entre os dois países em dezembro de 1984 até 1996, tomando como ângulo de análise a crise dos balseros em 1994 e os entendimentos migratórios alcançados entre os governos norte-americano e cubano em 1994 e 1995, fatos que assinalam uma virada radical nas políticas até então adotadas e no fluxo migratório entre ambos os países. Como cenário, são abordados também os elementos estruturais da emigração cubana recente e o lugar dos cubanos no conjunto da imigração latino-americana e caribenha para os Estados Unidos. O trabalho demonstra como, no caso cubano, as mudanças na política imigratória apenas tendem a canalizar o fluxo para as vias desejadas em cada situação específica. A política de fundo continua sendo a de braços abertos, embora sob um controle que protege outros interesses estratégicos dos Estados Unidos e aproxima os cubanos de seus mecanismos migratórios gerais, visando facilitar uma mudança em um futuro indeterminado.

ABSTRACT - The migration crisis of Summer 1994. Balance and perspectives of the Cuban migratory flows: 1984-1996. The article argues that the rafters crisis of 1994 and the resulting migration agreements between the United States and Cuba in 1994 and 1995 were a radical turn in policies and migration flows between the two countries. The article also describes the general evolution of Cuban migration flows towards the U.S. from the

1984 bilateral agreement up to 1996. As a context, it describes the structural elements of recent cuban emigration and the place cubans occupy in the general immigration from Latin America and the Caribbean. In the case of Cuba, the resulting main thesis is that changes in the policies imply only regulation flows according to specific situations and that it continues to be a controlled policy of open arms that ensures other strategic interest of the U.S. and places cubans near the general immigrations mechanisms to facilitate changes in an indetermined future.

(Recebido para publicação em agosto de 1996).