

## La Ley de Ajuste Cubano después de la Guerra Fría *The Cuban Adjustment Act after the end of the Cold War*

Rodney Amaury González Maestrey\*

ARTÍCULO ORIGINAL | Recibido: 25 de febrero de 2018  
Aceptado: 18 de mayo de 2018

### Resumen

El siguiente trabajo se propuso evaluar factores determinantes de la permanencia de la Ley de Ajuste Cubano (LAC) después del fin de la Guerra Fría, mediante el análisis del comportamiento de diferentes aspectos de la política doméstica estadounidense durante los sucesivos gobiernos. Se verificó que durante el Gobierno de Bill Clinton dicha ley se entrelazó con el bloqueo, normativa y políticamente, a partir de su connotación ideológica para las relaciones bilaterales, a pesar de su incompatibilidad con la legislación inmigratoria estadounidense. Sectores conservadores liderados por políticos de origen cubano, fundamentalmente del estado de la Florida, contribuyeron a la reafirmación de su vigencia a lo largo del Gobierno de George W. Bush. Además, desempeñaron un papel preponderante en el condicionamiento de las percepciones públicas sobre las contradicciones de la LAC, agudizadas después del inicio del proceso de normalización de las relaciones con Cuba, y como resultado de presiones electorales y asociadas al incremento de la emigración irregular cubana, a fin de protegerla contra su posible derogación. La terminación de la política de «pies secos-pies mojados» redujo sustantivamente el universo de personas elegibles para la LAC y erosionó su racionalidad. Pero en ausencia de las condiciones objetivas que propiciaron el referido cuestionamiento, no se han registrado esfuerzos por eliminarla, lo cual refleja consenso sobre su mantenimiento.

### Palabras clave

Ley de Ajuste Cubano, legislación inmigratoria estadounidense, relaciones bilaterales Cuba-Estados Unidos, políticos de origen cubano.

### Abstract

*This work is aimed at evaluating determining factors of the permanence of the Cuban Adjustment Act (CAA) after the end of the Cold War, by analyzing the behavior of different aspects of US domestic policy during successive governments. It was verified that during the Bill Clinton Administration, this law was intertwined with the blockade both normatively and politically, due to its ideological connotation for bilateral relations, despite its incompatibility with US immigration legislation. Conservative sectors led by Cuban-origin politicians, mainly from Florida, contributed to the reaffirmation of its validity during George W. Bush Government. In addition, in order to protect it against being repealed, they played a leading role in conditioning public perceptions on the CAA contradictions, exacerbated after the beginning of the US-Cuba normalization, and as a result of electoral pressures in association with increasing irregular Cuban migration. The ending of the “wet foot-dry foot policy” substantively reduced the number of migrants potentially eligible under the CAA, eroding its rationality. But, absent the objective conditions that led to the aforementioned questioning, there have been no efforts to eliminate it, which reflects a consensus about its being kept.*

### Keywords

*Cuban Adjustment Act, U.S. immigration legislation, U.S.-Cuba bilateral relations, Cuban-origin politicians.*

\* Licenciado en Economía. Máster en Relaciones Políticas Internacionales. Especialista de la Dirección Nacional de Estados Unidos, Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba. [rodney@minrex.gob.cu](mailto:rodney@minrex.gob.cu); [dorg80@gmail.com](mailto:dorg80@gmail.com)

## Introducción

Autores como Bon Tempo (2008) y Domínguez (1992) demuestran cómo durante la Guerra Fría la política inmigratoria de Estados Unidos, especialmente la política hacia los refugiados, estuvo guiada en buena medida por los objetivos de política exterior (1983). En el caso de Cuba, después del triunfo de la Revolución el 1ro. de enero de 1959, la política migratoria de Estados Unidos se convirtió en uno de los ejes principales del diseño subversivo desarrollado contra Cuba dirigido a desestabilizar al Gobierno cubano, mediante el drenaje de recursos vitales, desacreditarlo a través del estímulo de la emigración y establecer la base social del movimiento contrarrevolucionario (Arbolea, 2000, p. 190). Como resultado de esta política y a fin de facilitar el asentamiento y asimilación de más de 300 000 cubanos presentes en ese país, el Congreso estadounidense aprobó la Ley de Ajuste Cubano (LAC, en lo adelante), el 2 de noviembre de 1966.<sup>1</sup> Pasados casi 30 años del fin de la Guerra Fría, la LAC se ha mantenido como una particularidad dentro del cuerpo legal inmigratorio estadounidense y un irritante en las relaciones Cuba-Estados Unidos, aun cuando la caída del campo socialista europeo implicó una reorientación de las prioridades de política exterior y del contenido del concepto de seguridad nacional para Estados Unidos.

<sup>1</sup> PUBLIC LAW 89-732-NOV. 2, 1966, as Amended. La LAC establece en la sección primera que: "Sin perjuicio de lo establecido en la sección 245 (c) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad, el estatus de cualquier extranjero nativo o ciudadano cubano que haya sido inspeccionado y admitido o se le haya otorgado una admisión provisional para ingresar en Estados Unidos después del 1ro. de enero de 1959 y que haya estado presente físicamente en Estados Unidos al menos durante un año, puede ser ajustado por el Fiscal General, a su discreción y conforme a las regulaciones que pueda prescribir, a la de extranjero admitido legalmente para residir de forma permanente, si el extranjero hace una solicitud de dicho ajuste, y el extranjero es elegible para recibir una visa de inmigrante y es admisible en Estados Unidos para residir permanentemente [...]".

## Decenio de 1990: consolidación jurídica de la LAC

Los Acuerdos Migratorios de 1994 y 1995<sup>2</sup> constituyeron la respuesta estadounidense en el plano bilateral a la llamada Crisis de los Balseros, en la que casi 37 000 cubanos intentaron llegar a Estados Unidos por la vía marítima ilegal.<sup>3</sup> Además, la intención de limitar la migración cubana por mar estaba en total sintonía con las política de control fronterizo en vigor, establecida en la Orden Ejecutiva 12807 de 1992, mediante la cual el presidente George W. H. Bush ordenó al Servicio de Guardacostas de Estados Unidos interceptar y repatriar a los migrantes con insuficiente documentación, sin identificar si clasificaban como refugiados (Bush, 1992).

Aunque la decisión de agosto de 1994 de interceptar migrantes cubanos y llevarlos hacia la Base Naval de Guantánamo para reasentarlos en terceros países contó con el apoyo de la Fundación Nacional Cubanoamericana, la ulterior política de repatriación a Cuba de estos migrantes suscitó furibundas críticas de congresistas conservadores y de origen cubano (Rohter, 1995). Estos sectores cuestionaron el carácter secreto de las negociaciones, el establecimiento de un canal de comunicaciones que podría conducir a la normalización de las relaciones, así como lo que interpretaron como un viraje en la práctica de admisión flexible de "refugiados" de países comunistas (U.S. Government Printing Office, 1995). Reynolds (2011) y Tálamo (2002) valoran que los citados acuerdos implicaron de hecho una derogación parcial de la LAC, a través de la acción ejecutiva, al limitar considerablemente el requisito de elegibilidad en dicha ley, de estar presente físicamente en territorio estadounidense.

<sup>2</sup> Se refiere al Comunicado Conjunto Cuba-Estados Unidos, del 9 de septiembre de 1994 y la Declaración Conjunta Cuba-Estados Unidos, del 2 de mayo de 1995.

<sup>3</sup> En "Los Estados Unidos-Cuba. Emigración y relaciones bilaterales", el investigador Antonio Aja establece que entre 1991 y 1994, con la crisis económica en Cuba, las salidas ilegales ascendieron a más de 60 000. Amplía que 1994 fue el año de la llamada Crisis de los Balseros, la cual generó una nueva oleada migratoria en la que salieron 36 900 personas desde inicios de año hasta septiembre (Aja, 2010).

El profesor Robert Bach (2017), quien se desempeñó como Comisionado Asociado Ejecutivo del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS, por sus siglas en inglés) para Política y Planificación durante el gobierno de Clinton, afirma que en un esfuerzo por armonizar el sistema inmigratorio estadounidense, la Casa Blanca se trazó como prioridad la eliminación de la LAC, para lo que promovió iniciativas congresionales. Es notable que en febrero de 1994, antes del peor momento de la Crisis de los Balseros, el Representante demócrata por Oregon, Michael Kopetski presentara el proyecto de ley HR 3854, con el objetivo expreso de derogar la LAC (Kopetski, 1994). Kopetski calificó la LAC como “una ley anacrónica que ha sobrevivido su utilidad, un estatuto nacido en una época en la que el país tenía diferentes miedos y prioridades [...] una reliquia de la Guerra Fría que debería seguir el camino de otros vestigios de la Guerra Fría” (Harvard Law Review, 2001, p. 912). La carencia de apoyo bipartidista y el advenimiento de las elecciones de medio término de 1994 determinaron que el proyecto no avanzara. Posteriormente, el cambio en la correlación de fuerzas que sobrevino con la obtención por los republicanos de la mayoría en ambas cámaras, modificó las prioridades legislativas e intensificó la oposición a la gestión de Clinton.

La Ley para el Control Inmigratorio y Responsabilidad Financiera, en su versión senatorial, promovida en la nueva sesión legislativa, en el Comité Judicial por el republicano por Utah Orrin Hatch, incluyó en su lenguaje la derogación de la LAC y su sustitución por una salvaguarda para su uso casuístico en el caso de los cubanos receptores de *parole* al amparo de los Acuerdos Migratorios de 1995.<sup>4</sup> La disposición pareció un esfuerzo conjunto del Gobierno de Clinton y partidarios de una reforma migratoria integral, que tuviera en cuenta el control de las fronteras y la homogenización del sistema inmigratorio, como el republicano por Wyoming, Alan Simpson, en combinación con otros que abogaban por mayores intercambios con Cuba, entre los que figuraban los demócratas Christopher Dodd y Edward Kennedy,

de Connecticut y Massachusetts. La propuesta también reflejó la intención de fortalecer los acuerdos migratorios desde el punto de vista legislativo.

Sin embargo, esta provisión enfrentó la acérrima oposición del Senador Bob Graham, demócrata por la Florida, quien apoyado por sus colegas republicanos conservadores Connie Mack, también de la Florida, Spencer Abraham, Jesse Helms y el candidato presidencial Bob Dole, presentaron una cláusula de condicionalidad, supeditando la derogación de la Ley de Ajuste a la determinación por el Presidente de que “un gobierno elegido democráticamente en Cuba está en el poder”, según lo estipulado en la Ley Helms-Burton, aprobada en marzo del propio 1996 (Proceedings and Debates of the 104th Congress, 1996). El resultado fue un rotundo 62 a 37 a favor de la cláusula de condicionalidad, lo cual indicó más la posición ideológica del Congreso acerca de la política hacia la Cuba obcecada en precipitar la alegada transición al capitalismo, que una política coherente con el espíritu legislativo en relación con la inmigración.

Finalmente esta ley no fue aprobada, pero su espíritu restrictivo en relación con la política inmigratoria general de Estados Unidos, así como las intenciones de la delegación congresional de la Florida y sus aliados de fortalecer el basamento de la LAC, se transmitió a la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA, por sus siglas en inglés), aprobada el 30 de septiembre de 1996.<sup>5</sup> La Sección 606 incorporó la citada cláusula de condicionalidad, por lo que con independencia de la intención de aumentar los controles del sistema inmigratorio de Estados Unidos y enfrentar la inmigración ilegal, para el caso cubano, el marco legal continuó siendo preferencial. Además, se reforzó la politización de las relaciones migratorias con Cuba y su subordinación a un diseño de política que tenía como premisa el logro de un “cambio de régimen”.

Es de notar que en ese contexto la migración irregular por tierra no era un fenómeno suficientemente visible como para erigirse en preocupación para el Gobierno o el Congreso de Estados Unidos. Robert Bach reconoce que el propósito

<sup>4</sup> S.1664 - Immigration Control and Financial Responsibility Act of 1996. 104th Congress (1995-1996).

<sup>5</sup> PUBLIC LAW 104-208, Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996.

fundamental de los citados acuerdos migratorios con Cuba era limitar el flujo irregular marítimo. En tal sentido, Bach amplía que el Consejo Nacional de Seguridad, advertido de este hecho por el INS y los asesores legales del Departamento de Estado, decidieron conscientemente dejar abierta la posibilidad de que los cubanos que arribaran a Estados Unidos por la vía terrestre se beneficiaran de la LAC. El resultado de esta evaluación interagencial se daría en llamar luego política de “pies secos-pies mojados”, en referencia al tratamiento dual que comenzaron a recibir los migrantes cubanos.

Promovida por los representantes republicanos por la Florida de origen cubano Lincoln Díaz-Balart e Ileana Ros-Lehtinen, el Congreso de Estados Unidos aprobó en 1997 la Ley de Ajuste Nicaragüense y de Socorro a Centroamérica (NACARA, por sus siglas en inglés) para facilitar el ajuste del estatus migratorio de ciertos migrantes de Centroamérica, países del antiguo campo socialista y de Cuba (Díaz-Balart, 1997). Si bien durante la Guerra Fría el Congreso prefería precisar solamente una fecha de comienzo para la elegibilidad de los inmigrantes, para señalar como letra escarlata el inicio de la adhesión al comunismo, en la nueva etapa de auge de los controles migratorios fue más estricto y definió fechas límite.<sup>6</sup>

Otra diferencia entre la LAC y NACARA es que la primera explicitó el carácter discrecional de la actuación del Fiscal General, mientras que la segunda lo obligó a ajustar el estatus del inmigrante. Asimismo, NACARA determinó que los solicitantes debían cumplir ciertos requisitos previstos en la Ley de Inmigración y Nacionalidad; pero logró excluir abiertamente cláusulas de inadmisibilidad que hubieran convertido esta ley en inoperante, por ejemplo, haber ingresado a Estados Unidos por un “puerto de entrada no designado” y constituir una carga pública, entre otros.

<sup>6</sup> En el caso de Nicaragua y Cuba, los beneficios se aplicaron a los que solicitaran el ajuste de su estatus migratorio antes de abril de 2000, habiendo estado físicamente en Estados Unidos el 1ro. diciembre de 1995, y habiendo demostrado presencia continua en el país, entre otros requerimientos. La Ley de Ajuste de 1966 se aplica a los cubanos presentes en Estados Unidos a partir del 1ro. de enero de 1959, pero no establece fecha de expiración de su aplicabilidad.

En el caso de Cuba, NACARA puede evaluarse como parte de la reacción de los congresistas de origen cubano al acuerdo migratorio de 1995, a fin de ampliar la base legislativa de los beneficios de los migrantes cubanos, en un contexto en que se cuestionaba la LAC, debido al reforzamiento de las cláusulas de inadmisibilidad contenidas en IIRIRA. En paralelo, estos políticos intentaban mantener vivo el sentido ideológico de la política de refugiados de Estados Unidos, para cuyo propósito también incluyeron personas desplazadas de países que desde décadas anteriores libraban guerras antimperialistas con apoyo de Cuba, como fue el caso de Nicaragua, así como naciones del extinto campo socialista.

Con los mismos propósitos politizados, la Ley de Protección de Víctimas del Tráfico, de 2000, incluyó una cláusula que extendió los beneficios de la LAC a mujeres afectadas por la violencia conyugal y a sus hijos,<sup>7</sup> lo que constituyó una manipulación del objetivo primigenio de ofrecer a Estados Unidos las herramientas necesarias para combatir el fenómeno rampante de la trata de personas y proteger a las víctimas en el país, principal destino de las personas traficadas. Irónicamente, en estos momentos se apreciaba un incremento del tráfico de emigrantes indocumentados cubanos rumbo a Estados Unidos (Sullivan, 2010).

El hecho de que con la referida IIRIRA de 1996, ciertos criterios de inadmisibilidad para los migrantes, tales como estar presente en Estados Unidos sin haber sido admitido o habérsele otorgado una admisión provisional (*parole*); o, sin visa válida, ingresar irregularmente por puertos de entrada “no designados” (puertos aéreos, marítimos o terrestres no autorizados por las autoridades competentes), entre otros, determinasen la deportación expedita, trajo consigo confusión entre los agentes de inmigración en el terreno, en cuanto a la aplicabilidad de dichas cláusulas a los solicitantes cubanos de ajuste de estatus al amparo de la LAC.

La Comisionada del INS, Doris Meissner, fue categórica en su Memorando el 19 de abril de 1999, dirigido a “definir en términos específicos aquellos cubanos que son elegibles para *parole* y ajuste de

<sup>7</sup> SUMMARY:H.R.3244–106thCongress(1999-2000)Trafficking Victims Protection Act of 2000, Section 1509.

estatus mediante la LAC, con independencia de cómo llegaron a Estados Unidos” (Meissner, 1999). La funcionaria instruyó a los directores generales del INS que debían obviar como causa de inadmisibilidad el haber ingresado por “puertos de entrada no designados”. Además, orientó ser flexibles con la aplicación del resto de las causas de inadmisibilidad, a fin de hacer cumplir el sentido político de la LAC, lo cual formalizó la práctica de admitir a cualquier ciudadano cubano, sin importar las vías y métodos empleados para llegar a su territorio.

Adicionalmente, Meissner expresó: “En ausencia de antecedentes criminales que descalifiquen u otros factores que impidan el ajuste al amparo de la LAC [...], la actual dificultad de remover efectivamente a extranjeros hacia Cuba y la disponibilidad de la LAC debería de modo ordinario evaluarse fuertemente a favor del otorgamiento del *parole*” (Meissner, 1999, p. 2). Para satisfacer el requisito de “inspección”, sugirió que el solicitante debía entregarse al INS y que este lo liberaría de su custodia, y la determinación de su admisibilidad quedaría pendiente. Igualmente, con el propósito de justificar el uso del *parole*, recomendó considerar como “beneficio público significativo” la posibilidad de evitar los costos de detención de un inmigrante cuya deportación es poco probable y que la propia existencia y racionalidad de la LAC podría justificar una “razón humanitaria urgente”. La ausencia de vínculos diplomáticos entre Cuba y Estados Unidos determinó que, en la práctica, los cubanos recibiesen el *parole* el mismo día de la inspección, aun cuando hubiesen sido considerados inadmisibles por un juez de inmigración en virtud de sus antecedentes delictivos y criterios asociados a la seguridad (Reynolds, 2013).

### Afianzamiento político de LAC bajo el Gobierno de George W. Bush

Los ataques terroristas al Centro Mundial de Negocios y al Pentágono el 11 de septiembre de 2001 marcaron un nuevo punto de giro en la política inmigratoria de Estados Unidos. Según Alden (2016), estos eventos permitieron a elementos dentro del Gobierno de Estados Unidos, implementar una agenda conservadora que incluyó la inmigración. A partir de entonces las políticas inmigratorias

estuvieron motivadas por consideraciones de seguridad nacional y de control migratorio, lo que propició un profundo realineamiento y expansión del sistema inmigratorio que va desde el incremento del intercambio de información entre agencias de inteligencia y policiales a niveles internacional, federal, estatal y local, hasta la creación del Departamento de Seguridad Interna, en 2003, cuya misión, alcance y financiamiento fueron expandidos (Mittelstadt, Speaker, Meissner & Chishti, 2011).

En esta etapa, correspondiente al Gobierno de George W. Bush (2001-2009), la LAC tampoco arriesgó su existencia. Los eventos vinculados al tortuoso arribo marítimo a Estados Unidos del niño Elián González en 1999, debió haber sido el detonante de un debate sobre la responsabilidad de esta legislación en el estímulo a la emigración ilegal. Por el contrario, David Abraham (2015) observa que a pesar de las negativas percepciones públicas sobre el papel desempeñado por la derecha de origen cubano, este incidente probablemente contribuyó a la elección de Bush, a partir de la oposición que generó de políticos de origen cubano al Gobierno de Clinton, e “inmunizó a la LAC de cualquier vulnerabilidad en medio de los altamente contenciosos debates sobre la reforma migratoria” que sobrevendrían.

Al decir del investigador Javier Tálamo (2002), el cuestionamiento se movió del Congreso y el Gobierno al campo académico. Junto a otros autores estadounidenses como Bach (2016), Eckstein (2016) y Arteaga (2008) desde perspectivas ideológicas variadas, ofrecen una visión crítica sobre la LAC y otras normativas y políticas estadounidenses que han servido de base a la política preferencial de ese país hacia los emigrados cubanos. Al mismo tiempo, dilucidan sus contradicciones y consecuencias no deseadas, fundamentalmente en los campos de la seguridad nacional y la política inmigratoria de Estados Unidos.

Las recomendaciones de un grupo de Senadores de ambos partidos, de continuar las rondas migratorias bilaterales detenidas desde ese propio año y revisar la política de “pies secos-pies mojados”, en reacción al anuncio del Plan Bush de 2004, tuvieron el valor de contrastar la alegada prioridad de la seguridad nacional para el gobierno de turno con la práctica de admisión automática de los cubanos que llegan a las costas de Estados Unidos.

Pero el sesgo ideológico de los legisladores y el contexto político adverso impidieron cuestionar la existencia de la LAC, por lo que las propuestas al Presidente permanecieron en el plano declarativo (U.S. Senate Committee on Finance, 2004). En este sentido deben apreciarse las posiciones asumidas por el senador Christopher Dodd, quien en condición de precandidato presidencial demócrata hizo pública su oposición a la LAC, afirmando que la derogaría una vez llegara a la oficina oval, debido a sus efectos nocivos en el terreno humanitario, en cuanto a las pérdidas de vida en el mar y el estímulo del tráfico de personas (Dodd, 2007). El retiro temprano de su campaña fue un indicador de la poca resonancia de sus mensajes, incluyendo los referidos a la política hacia Cuba.

Por el contrario, el Presidente Bush amplió la gama de cubanos elegibles mediante el Programa de Parole para Profesionales Médicos Cubanos, anunciado en agosto de 2006 por Emilio González, director del Servicio de Inmigración y Ciudadanía (USCIS), quien se distinguía por su afiliación político-ideológica a la ultraderecha de origen cubano de la Florida (The New York Times, 2014). En ejecución de la política de confrontación y de fortalecimiento del bloqueo, según lo dispuesto en el Plan Bush, de mayo de 2004, el Programa pretendía socavar los proyectos internacionales de cooperación médica, mediante el estímulo de las desertiones del personal de salud cubano en terceros países, al tiempo que complacía a elementos extremos de origen cubano en ese país.

Del mismo modo, argumentando las inconsistencias en la aplicación de las normativas cubanas en cuanto al requisito de avecindamiento en Cuba por 90 días, con el objetivo de que personas nacidas en el exterior de padres cubanos obtuviesen la ciudadanía cubana, el USCIS determinó en 2007 que consideraría los certificados emitidos por Consulados de Cuba como válidos para afirmar la ciudadanía cubana. Ello derivó también en un incremento del universo de cubanos elegibles para beneficios de la LAC, sobre todo en países donde Cuba mantenía programas importantes de colaboración médica, como Venezuela (Matter of Vazquez, In Cuban Adjustment Act Proceedings, 2007). El USCIS rescindió esta decisión a fines de 2017, con el propósito de atemperar la práctica estadounidense con las leyes cubanas, y estableció

como política que solo aceptaría el pasaporte válido y los documentos expedidos por el Registro del Estado Civil de Cuba (U.S. Citizenship and Immigration Service, 2017).

## El debate sobre la LAC durante el Gobierno de Barack Obama

El advenimiento de la presidencia de Barack Obama provocó una gran variedad de propuestas de política por instituciones académicas, tanques pensantes y líderes de opinión en Estados Unidos. Las propuestas más integrales, dirigidas a transformar sustantivamente la política hacia Cuba y, dentro ella, las relaciones migratorias, provinieron de instituciones activistas liberales como el Centro para la Democracia en las Américas (Stephens & Dunscomb, 2009) y el Lexington Institute (Landau-French, 2009). Sin embargo, tanques pensantes centristas y con influencia en la conformación de la política exterior de Estados Unidos, como The Brookings Institution (Pascual & Huddleston, 2010; Piccone; Sabatini & Saladrigas, 2010), Consejo para las Relaciones Exteriores (Council on Foreign Relations, 2008) y el Diálogo Inter-Americano (Inter-American Dialogue, 2009), no previeron la eliminación de la LAC entre las acciones a realizar por Estados Unidos en una posible política de acercamiento.

El temprano cumplimiento por el Presidente Barack Obama de sus promesas de campaña electoral en relación con la flexibilización de los viajes y el envío de remesas familiares a Cuba por cubanoamericanos, provocó la oposición de segmentos políticos de derecha de origen cubano, incluyendo a los legisladores de la Florida, quienes por primera vez lideraron propuestas de modificación del marco regulatorio preferencial aplicado a los cubanos en materia migratoria. El proyecto de ley H.R.2771, presentado en 2011 por el congresista David Rivera (2011), intentó ampliar el periodo de presencia física de uno a cinco años, hacer inelegibles a aquellos que viajaran a Cuba después de haber sido admitidos o recibido el *parole*, y que el Secretario de Seguridad Interna rescindiera la residencia permanente de los cubanos que viajaran a la Isla antes de haber obtenido la ciudadanía estadounidense.

La realización en mayo de 2012 de una audiencia en el Subcomité de Control y Política

Inmigratorios, del Comité Judicial de la Cámara de Representantes para discutir el proyecto HR 2831, también de Rivera y con propósitos similares al referido anteriormente, reflejó no solo el activismo e influencia de estos sectores en el ámbito del Congreso sino la intención del liderazgo republicano de mantener la politización de las relaciones migratorias con Cuba. Así lo demuestra la afirmación del líder de la mayoría en este subcomité, el Representante Elton Gallegly, de que “la intención original de la LAC debe mantenerse” (U.S. Government Printing Office, 2012, p. 1). Por su parte, Rivera calificó la LAC como “un regalopreciado para los refugiados políticos cubanos que debe ser preservado y protegido y nunca abusado o manipulado” (p. 7). La confirmación por la Representante de California, Zoe Lofgren, líder de la minoría demócrata, a nombre suyo y de los congresistas de su partido, de su apoyo a la LAC, a pesar de su oposición a la enmienda de Rivera debido a sus posibles perjuicios para las familias cubanas, ratifica el consenso político sobre su empleo como insignia del rechazo al comunismo en general y a la Revolución cubana en particular.

Grupos de interés en la política hacia Cuba de espectro político diverso coincidieron, por diferentes razones, en la necesidad de mantener la LAC. Tomás Bilbao, del Grupo de Estudios Cubanos, secundó las posiciones de la Representante Lofgren, enfatizando su sentido alegadamente humanitario. Mauricio Claver-Carone, director ejecutivo del Comité de Acción Política Democracia-Estados Unidos-Cuba, organización anticubana más preponderante y efectiva de la derecha de origen cubano en ese país desde 2003, realizó en la audiencia la crítica más articulada de los intereses que representa, al subrayar, desde su perspectiva, las incoherencias del tratamiento preferencial a los migrantes cubanos, pero dejando claro que “todavía no es el momento de abolir la Ley de Ajuste Cubano»” (p. 18).

Ya en 2015, Ricardo Herrero, director ejecutivo de la organización #CubaNow, que pretendió ser alternativa a organizaciones tradicionales reaccionarias, manifestó su opinión de vincular el destino de la LAC al del bloqueo, pues los privilegios de la primera facilitan el sistema de ayudas que compensan las penurias ocasionadas a familiares en Cuba por el segundo (Herrero, 2015). Por su

parte, Francisco José Hernández, presidente de la Fundación Nacional Cubanoamericana, estimó que “el éxito político y económico de los cubano-americanos se basó en buena medida en esa ley [...]”; por lo que “renunciar a ella no tiene sentido” (Álvarez, 2015).

El crecimiento significativo de la emigración irregular cubana tanto por mar como por tierra con destino hacia Estados Unidos, desde la puesta en vigor de medidas flexibilización de los viajes de cubanos al exterior en enero de 2013 (Decreto Ley No. 302, 2012), confirió un renovado dinamismo al debate sobre la improcedencia de la LAC. A modo ilustrativo, del año fiscal 2012 al 2016, el número de cubanos declarados inadmisibles por las autoridades estadounidenses, esencialmente por su ingreso irregular, creció de 12 290 a 54 226, lo que significó un 441% (U.S. Department of Homeland Security, 2017). La decisión de Cuba y Estados Unidos de restablecer sus vínculos diplomáticos y normalizar las relaciones bilaterales, anunciada el 17 de diciembre de 2014, en combinación con la mayor visibilidad de los efectos nocivos del fenómeno antes descrito, tales como el tráfico de personas, el fraude migratorio; la violencia en el acto de emigrar; así como su extensión a Sur y Centroamérica y el Caribe, contribuyeron al debate.

Después de los anuncios referidos, diversos medios de prensa especularon sobre la posibilidad de que se modificara la política preferencial migratoria de Estados Unidos hacia Cuba. La serie de artículos investigativos del diario floridano *Sun Sentinel*, de enero de 2015, tributaron al posicionamiento público de las consecuencias negativas de la LAC, al abordar el incremento en la incidencia de los cubanos que cometen delitos en Estados Unidos para luego refugiarse en Cuba, aprovechando las regulaciones migratorias de ambos países (Kestin; O'Matz; Maines & Eaton, 2015). Otros medios de la Florida como *Miami Herald* (2016), algunos con alcance nacional como el *The New York Times* (2014; 2015) y el *USA Today* (2016), otros locales como *LA Times* (2015), publicaron editoriales y junto a diversas agencias de noticias ofrecieron cobertura sistemática a los citados fenómenos migratorios, acentuando la responsabilidad del marco regulador estadounidense.

En enero de 2015 el Condado de Miami-Dade aprobó unánimemente solicitar al Congreso fede-

ral modificar la LAC (Mazzei, 2015b). La multiplicidad de criterios vertidos por legisladores de origen cubano, tanto a nivel local como federal, indicaron la existencia de unidad alrededor de la necesidad de detener el flujo de nuevos emigrados que se benefician del tratamiento preferencial extendido a los cubanos, pero no sobre la eliminación de la LAC, como curso de acción consecuente. Según el Comisionado Javier Souto, republicano de origen cubano, “Esta [la LAC] es una cosa buena que ha sido distorsionada en algunos casos, pero no significa que tengamos que deshacernos de ella”. Su homólogo, Bruno Barreiro, también republicano, fue el patrocinador de la iniciativa, y al abogar por eliminar la LAC expresó: “[...] eso de que tú puedes venir y eres residente en un año y un día y después te vas a Cuba, es ridículo [...] está ayudando al régimen” (Mazzei, 2015a, s.p.).

Apoyados por este reclamo, emergieron a escala federal el Representante Carlos Curbelo y el Senador Marco Rubio, ambos republicanos, como paladines de la perentoriedad de cambiar la naturaleza del marco regulatorio operante para los migrantes cubanos. Estos presentaron los proyectos HR 4247, en diciembre de 2015 y S 2441, en enero de 2016 (Curbelo, 2015; Rubio, 2016), para eliminar los beneficios otorgados por otras leyes suplementarias a los cubanos e impedir a aquellos que “abusan” de la LAC visitar Cuba o cualquier país, sin autorización del Departamento de Seguridad Interna, a menos que se declaren refugiados políticos.

Como se percibe, ni la iniciativa de Rivera en 2011, ni las de Curbelo y Rubio más tarde, cuestionaron la validez de la LAC, a la que le conceden una relevancia práctica e ideológica en el contexto de las relaciones con Cuba, a partir de su obcecación por derrocar a la Revolución. Estas posiciones podrían valorarse como más calculadas y cautelosas desde el punto de vista político, en comparación con las de sus colegas a nivel local, y están vinculadas, esencialmente, al contexto ideológico en que se dan las relaciones con Cuba, del cual estos sectores han sido elementos motores de su conservación a la derecha.

Aun cuando intentó diferenciarse de su coterráneos republicanos, el Representante demócrata, Joe García, tampoco abogó por el fin de la LAC; por el contrario, se opuso a la idea de modificar el tra-

tamiento preferencial de los migrantes cubanos, pues “sería injusto que los inmigrantes más viejos que se han beneficiado de la ley cierren la puerta a los nuevos arribantes” (Mazzei, 2015a, s.p.). Phillip J. Williams, director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de la Florida, considera que el tópico todavía es controversial para los políticos de origen cubano, pues podrían perder votos si se postulan sobre una plataforma que abogue por tratar a los cubanos como el resto y no darles esta categoría especial (O’Matz & Kestin, 2015).

El hecho de que la mayoría de los cubanos en Estados Unidos que se afectarían por las iniciativas de los congresistas de origen cubano hubiesen sido los “nuevos emigrados”, quienes llegaron a Estados Unidos a partir de la década de 1990, refleja la intención de, por un lado, reducir los viajes de los estadounidenses y cubanoamericanos a Cuba por su capacidad de generar ingresos para Cuba e impactar en las percepciones públicas en relación con la política exterior de Estados Unidos y por otro, incidir sobre las conductas políticas de estos migrantes, que han servido históricamente de base social para las políticas contra Cuba.

Sin las presiones asociadas a la composición étnico-demográfica del electorado de los legisladores de origen cubano, los representantes Paul Gosar, republicano por Arizona, y los texanos Henri Cuellar y Blake Farenthold, demócrata y republicano respectivamente, propusieron eliminar por entero la LAC mediante sus iniciativas HR 3818, de octubre de 2015, y HR 4847, de marzo de 2016 (Gosar, 2015; Farenthold, 2016). No obstante, estas iniciativas no se acompañaron de un esfuerzo para lograr su avance en el calendario del Congreso, lo cual no solo apunta a lo poca influencia de sus promotores en el tema, sino al peso del componente electoral de este comportamiento. Los congresistas provienen de estados fronterizos afectados por la migración irregular de cubanos y donde tradicionalmente la inmigración ilegal ha sido tema recurrente.

En medio de este debate sobre la pertinencia de la Ley de Ajuste Cubano, la encuestadora Bendixen & Amandi International midió las percepciones de los cubanoamericanos sobre un grupo de temas relacionados con la política de Estados Unidos hacia Cuba, a un año de los anuncios de 2014. Respecto de la política inmigratoria, reflejó



el apoyo mayoritario a la noción de permitir el ingreso de los migrantes varados en Sur y Centroamérica, cifra que se ubicó en 65% contra un 18% que se opuso. Consistentemente, el 50% abogó por el mantenimiento de la LAC, en comparación con un 34% partidario de su eliminación, a cuya cifra aportó fundamentalmente la generación que emigró con posterioridad a 1980 y los afiliados al partido demócrata. Por otro lado, la indagación arrojó un incremento del apoyo al proceso de normalización, visto con satisfacción por el 53% de los encuestados, superior a un 44%, en diciembre de 2014 (Bendixen & Amandi International, 2015). En general, estos resultados evidencian el simbolismo de la LAC para los emigrados cubanos, a partir de los beneficios excepcionales que brinda.

### La LAC después del fin de la política de “pies secos-pies mojados”

El 12 de enero de 2017 Cuba y Estados Unidos suscribieron una Declaración Conjunta, mediante la cual, entre otros aspectos, se anunció la decisión de Estados Unidos de eliminar la política de “pies secos-pies mojados” y el Programa de Parole para Profesionales Médicos Cubanos. En el terreno práctico, estos cambios conllevaron una reducción significativa del universo de potenciales solicitantes de ajuste al amparo de la LAC, al establecer junto a la devolución de los migrantes irregulares interceptados en el mar, la deportación de los arribantes por tierra de manera irregular después de esa fecha.

Con los nuevos acuerdos y la consecución de las elecciones generales, desaparecieron las presiones para el cuestionamiento público de la LAC, tanto a nivel operacional, debido a la drástica disminución de la emigración irregular (United States Department of State, 2017),<sup>8</sup> como desde el punto de vista político, resultante del decrecimiento

en la visibilidad de sus consecuencias negativas, mencionadas antes en este trabajo.

En la actual sesión legislativa (primera sesión, 115 Congreso), los congresistas referidos con anterioridad no han vuelto a presentar sus iniciativas para modificar o eliminar la LAC. El hecho de que el proyecto de Curbelo (129) haya logrado en el anterior periodo más copatrocinios que las iniciativas de Gosar (12), y Cuellar y Farenthold (2), fue resultado de una activa gestión legislativa y de la intención del Congreso en relación con la LAC. En reacción a los nuevos acuerdos migratorios, que en general tuvieron una buena acogida en medios de prensa y académicos, Rubio declaró que no buscaría restituir la política de pies secos-pies mojados, pues en su opinión “La LAC iba a cambiar de todas formas [...] no quiero ver historias de gente que vino de esa forma y fueron enviados de vuelta a Cuba” (Mazzei, 2017, s.p).

En este contexto, el Representante Jason Chaffetz, republicano por Utah, renovó la presentación de un proyecto de ley, HR 391, para rescindir el estatus de asilado o refugiado, a aquellos extranjeros que, habiéndoseles otorgado tal condición por “miedo creíble de persecución en sus países de origen”, retornen a este injustificadamente y sin autorización del Secretario de Seguridad Interna. Aun cuando este proyecto no ha avanzado en el presente periodo legislativo, su lenguaje excluye explícitamente a los migrantes cubanos, con lo cual se ratifica la vigencia de la LAC. Contradictoriamente, los legisladores Blake Farenthold y Paul Gosar, que antes apoyaban el fin de la LAC, ahora figuran entre los que copatrocinan la iniciativa de Chaffetz. A nivel local de la Florida, la iniciativa FL S 0084 para exhortar al Congreso Federal a revisar la LAC, presentada en diciembre de 2016 por los republicanos conservadores René García y Anitere Flores (García & Flores, 2016), en el contexto previo a la abrogación de la política de pies secos-pies mojados, fue eliminada cinco meses más tarde en el Comité Judicial del Senado de la Florida.

Significativamente, como resultado del restablecimiento de los vínculos diplomáticos, las autoridades estadounidenses tienen en la actualidad la posibilidad de deportar a Cuba a personas consideradas inelegibles para ingresar o permanecer en Estados Unidos, a partir de la eliminación de obstáculos normativos y prácticos que favorecían la

<sup>8</sup> El 11 de diciembre de 2017, en su Nota de Prensa sobre la ronda de conversaciones migratorias entre Cuba y Estados Unidos realizada ese día, el Departamento de Estado reconoció que las aprehensiones de migrantes en puntos de frontera habían decrecido en el año fiscal 2017 un 64%, en comparación con el periodo anterior, y las interdicciones marítimas disminuyeron un 71%.

politización de las relaciones migratorias. La política de Trump hacia Cuba, establecida en el Memorando de Seguridad Nacional, del 16 de junio de 2017, sin abogar por la eliminación de la LAC, legitimó la decisión de su antecesor de finalizar la política de pies secos-pies mojados y las Órdenes Ejecutivas dirigidas a interceptar y repatriar migrantes en el mar, en virtud de la importancia del control migratorio para la seguridad nacional de Estados Unidos y para Trump en particular (Trump, 2017). De ahí que sería incoherente que los Departamentos de Justicia y Seguridad Interna adoptaran nuevamente una política de admisión flexible, lo cual estimularía el flujo irregular de migrantes cubanos y reforzaría la LAC.

## Conclusiones

1. Se evidencia que la LAC es apreciada por el Gobierno de Estados Unidos y la mayoría del Congreso dentro del contexto más amplio de las relaciones bilaterales con Cuba, por lo que su futuro estará sujeto a consideraciones políticas, con independencia de su incoherencia con el resto de la legislación migratoria estadounidense. En este último sentido, también intervendrán variables del contexto doméstico como el debate sobre la migración en general, los ciclos electorales, la capacidad de influencia del *lobby* de origen cubano y la correlación de fuerzas en el Congreso.
2. Las relaciones migratorias bilaterales con Cuba han cobrado mayor relevancia para el Gobierno de Estados Unidos en situaciones de crisis, las cuales visibilizan los impactos negativos del flujo descontrolado de migrantes cubanos, en términos electorales y para la seguridad. Tal enfoque podría aplicarse también a la LAC, cuestionada generalmente como parte de esfuerzos más amplios del Gobierno y el Congreso de Estados Unidos por hacer más restrictiva su legislación migratoria.
3. La intención del Presidente Bill Clinton de revertir la política preferencial hacia los migrantes cubanos luego de la caída del campo socialista solo se materializó parcialmente con la aplicación de la política de pies secos-pies mojados.
4. Sin embargo, la LAC, lejos de eliminarse, afianzó su sentido político, a partir de la existencia de un consenso sobre el simbolismo que esta representa en cuanto a la oposición de Estados Unidos al Gobierno de Cuba, el cual se expresó en 1996, con la aprobación de la cláusula de condicionalidad incluida en Ley de Reforma de la Inmigración y Responsabilidad del Inmigrante. Esto se mantuvo durante el gobierno conservador de George W. Bush, a pesar de la creciente vinculación de la emigración con la criminalidad y la consolidación de políticas para controlar mejor las fronteras, después de los ataques terroristas de septiembre de 2001 en ese país.
4. De manera inusitada, los legisladores de origen cubano, estimulados por la política de acercamiento a Cuba de Barack Obama, encabezaron el cuestionamiento al marco regulador único conferido a los migrantes cubanos. El activismo mostrado por estos sectores condicionó el debate sobre las contradicciones de la LAC, en el sentido de lograr modificaciones en su aplicación, pero sin derogarla. Si bien el incremento de la emigración irregular cubana desde 2013, y con mayor énfasis con posterioridad a los anuncios del 17 de diciembre de 2014, en conjugación con el escenario electoral de 2016, incorporaron otras posiciones más radicales al debate sobre la improcedencia de la LAC, estas no fueron suficientes para poner en peligro su existencia.
5. Confirman lo anterior la no renovación de iniciativas en el Congreso dirigidas a derogar o modificar la LAC, una vez que desaparecieron las presiones electorales y se atenuaron los efectos negativos de la emigración irregular cubana, tales como la violencia, el tráfico y la trata de personas. Desde la rama ejecutiva, la conducta del presidente Trump sugiere un interés en restringir la emigración desde Cuba, para lo cual ha mantenido espacios de cooperación bilateral creados por su antecesor. Sin embargo, los compromisos contraídos con legisladores de origen cubano, unidos a la alta polarización e ineffectividad del Congreso, suponen un escenario complejo para la abrogación de la LAC.

## Referencias Bibliográficas

- (11 de diciembre de 2017). *Comunicado de prensa de la delegación cubana a la ronda de conversaciones migratorias con Estados Unidos*. La Habana: Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba.
- ABRAHAM, D. (Mayo de 2015). The Cuban Adjustment Act of 1966: Past and Future. *Emerging Issues Analysis*. Recuperado el 23 de febrero de 2017, de <http://media.law.miami.edu/faculty-administration/pdf/david-abraham/cuban-adj-act.pdf>
- AJA, A. (2010). Los Estados Unidos-Cuba. Emigración y relaciones bilaterales. *Temas* (62), 113-123.
- ALDEN, E. (2016). National Security and U.S. Immigration Policy. *Journal of International and Comparative Law*, 1(1), 19-30.
- ÁLVAREZ, L. (1 de febrero de 2015). Law Favoring Cuban Arrivals Is Challenged. *The New York Times*. Recuperado el 8 de febrero de 2015, de <https://www.nytimes.com/2015/02/02/us/law-favoring-cuba-arrivals-is-challenged.html>
- ARBOLEYA, J. (2000). *La contrarrevolución cubana*. La Habana: Ciencias Sociales.
- ARTEAGA, J. (2008). The Cuban Adjustment Act of 1966: More than Forty Years Later a Proposal for the Future. *Florida Law Review*, 3 (2), 509-553.
- BACH, R. (2016). What is the U.S. waiting for? Time for a new migration framework. En Crahan, M. E., & Castro, S. M., *Cuba-U.S. relations: normalization and its challenges* (pp. 467-508). Nueva York: Center for Latin American Studies.
- BACH, R. (14 de diciembre de 2017). Comunicación personal.
- BENDIXEN & AMANDI INTERNATIONAL. (17 de diciembre de 2015). *Survey of Cuban-Americans: One Year After the Normalization of United States-Cuba Relations*. Miami: Bendixen & Amandi International.
- BON TEMPO, C. Jr. (2008). *Americans at the gate: the United States and refugees during the Cold War*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- BUSH, G. (24 de mayo de 1992). Executive Order 12807 - Interdiction of Illegal Aliens. *The American Presidency Project*. Recuperado el 24 de junio de 2015, de <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=23627>
- CHAFFETZ, J. (10 de enero de 2017). *H.R.391 Asylum Reform and Border Protection Act of 2015*. Recuperado el 20 de marzo de 2017, de <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/391?q=%7B%22search%22%3A%5B%22hr+391%22%5D%7D&r=1>
- COMUNICADO CONJUNTO CUBA-ESTADOS UNIDOS, 9 de septiembre de 1994.
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. (2008). *U.S.-Latin America Relations: A New Direction for a New Reality*. Nueva York: Council on Foreign Relations.
- CURBELO, C. (15 de diciembre de 2015). *H.R.4247 Cuban Immigrant Work Opportunity Act of 2015*. Recuperado el 16 de enero de 2016, de Congress.gov: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/4247?q=%7B%22search%22%3A%5B%22hr+4247%22%5D%7D&r=1>
- DECLARACIÓN CONJUNTA CUBA-ESTADOS UNIDOS SOBRE RELACIONES MIGRATORIAS, 12 de enero de 2017.
- DECLARACIÓN CONJUNTA CUBA-ESTADOS UNIDOS, 2 de mayo de 1995.
- DECRETO LEY No. 302 Modificativo de la Ley No. 1312, "Ley de Migración" de 20 de septiembre de 1976. (16 de octubre de 2012). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 44. La Habana: Ministerio de Justicia.
- DÍAZ-BALART, L. (30 de julio de 1997). *H.R.2302 - Immigration Technical Revisions Act of 1997*. Recuperado el 8 de agosto de 2015, de Congress.gov: <https://www.congress.gov/bill/105th-congress/house-bill/2302/text>
- DODD, C. J. (8 de septiembre de 2007). *Remarks of Senator Christopher J. Dodd, as delivered Cuba Policy Roll-out*. Recuperado el 4 de diciembre de 2017, de <https://2008election.procon.org/sourcefiles/Dodd20070908.pdf>
- DOMÍNGUEZ, J. I. (1992). Cooperating with the Enemy? U.S. Immigration Policies toward Cuba. En Mitchell, C., *Western Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy* (pp. 31-38). Pennsylvania: The Pennsylvania State University.
- ECKSTEIN, S. E. (2016). U.S.-Cuba immigration: exceptionalism and its unintended consequences. En Crahan, Margaret. E., & Castro, S. M., *Cuba-U.S. relations: normalization and its challenges* (pp. 215-254). Nueva York: Center for Latin American Studies.
- FARENTHOLD, B. (23 de marzo de 2016). *H.R.4847 Cuba Act of 2016*. Recuperado el 12 de abril de 2016, de <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/4847?q=%7B%22search%22%3A%5B%22hr+4847%22%5D%7D&r=1>
- GARCÍA, R. & FLORES, A. (1 de diciembre de 2016). *FL S0084 Cuban Adjustment Act of 1966*. Recuperado el 15 de noviembre de 2017, de <http://www.flsenate.gov/Session/Bill/2017/84>
- GOSAR, P. (23 de octubre de 2015). *H.R.3818 Ending Special National Origin-Based Immigration Programs for Cubans Act of 2015*. Recuperado

- el 24 de noviembre de 2017, de <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/3818?q=%7B%22search%22%3A%5B%22hr+3818%22%5D%7D&r=1>
- H.R.3734, Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996 (1996). Recuperado el 18 de julio de 2015, de Thomas.loc: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c104:H.R.3734.ENR:htm>
- HARVARD LAW REVIEW. (2001). The Cuban Adjustment Act of 1966: Mirando por los Ojos de Don Quijote o Sancho Panza. *Harvard Law Review*, 114, 902-924.
- HERRERO, R. (16 de noviembre de 2015). Cuban Adjustment Act inextricably tied to the embargo. *Miami Herald*. Recuperado el 4 de diciembre de 2015, de <http://www.miamiherald.com/opinion/op-ed/article45121983.html>
- INTER-AMERICAN DIALOGUE. (2009). *A Second Chance. U.S. Policy in the Americas*. Washington: Inter-American Dialogue.
- KESTIN, S.; O'MATZ, M.; MAINES, J. & EATON, T. (8 de enero de 2015). Plundering America: the Cuban criminal pipeline. *The Sun Sentinel*.
- KOPETSKI, M. (10 de febrero de 1994). *H. R. 3854 To repeal the Cuban Adjustment Act*.
- LA TIMES. (10 de febrero de 2015). Another outdated U.S. policy toward Cuba: immigration. *LA Times*.
- LANDAU-FRENCH, A. (2009). *Options for Engagement. A Resource Guide for Reforming U.S. Policy toward Cuba*. Washington: Lexington Institute.
- MATTER OF VAZQUEZ, In Cuban Adjustment Act Proceedings, A97 918 826 (Administrative Appeals Office 31 de julio de 2007).
- MAZZEI, P (2015a). Cuban-American commissioner from Miami-Dade calls for ending immigration privileges for Cubans, January 14, 2015. *Miami Herald*. Recuperado el 14 de enero de 2015, de <http://miamiherald.typepad.com/nakedpolitics/2015/01/cuban-american-commissioner-from-miami-dade-calls-for-ending-special-immigration-privileges-for-cuba.html>
- MAZZEI, P. (2015b). Miami-Dade commission urges Congress to revise Cuban Adjustment Act, January 21, 2015. *Miami Herald*. Recuperado el 21 de mayo de 2015, de [www.miamiherald.com/news/local/community/miami-dade/article7896648.html](http://www.miamiherald.com/news/local/community/miami-dade/article7896648.html)
- MAZZEI, P. (16 de enero de 2017). Rubio: Cuban immigration policy "was going to be changed one way or another". *Naked politics. Miami Herald*. Recuperado el 16 de enero de 2017, de <http://miamiherald.typepad.com/nakedpolitics/2017/01/rubio-cuban-immigration-policy-was-going-to-be-changed-one-way-or-another.html>
- MEISSNER, D. (19 de abril de 1999). *Text of Commissioner's Memorandum on eligibility for permanent residence under the Cuban Adjustment Act despite having arrived at a place other than a Designated Port of Entry*. Washington: U.S Immigration and Naturalization Service.
- MIAMI HERALD. (16 de abril de 2016). Repeal the Cuban Adjustment Act of 1966. *Miami Herald*. Recuperado el 4 de mayo de 2016, de: <http://www.miamiherald.com/opinion/editorials/article72163832.html>
- MITTELSTADT, M., SPEAKER, B., MEISSNER, D. & CHISHTI, M. (2011). *Through the prism of national security: major immigration policies and program changes in the decade since 9/11*. Washington: Migration Policy Institute. Recuperado el 1 de febrero de 2017, de [https://www.migrationpolicy.org/pubs/FS23\\_Post-9-11policy.pdf](https://www.migrationpolicy.org/pubs/FS23_Post-9-11policy.pdf)
- O'MATZ, M. & KESTIN, S. (1 de octubre de 2015). Florida politicians protect special status for Cubans. *The Sun Sentinel*. Recuperado el 1 de octubre de 2015, de <http://www.sun-sentinel.com/us-cuba-welfare-benefits/sfl-us-cuba-welfare-benefits-part-3-htmlstory.html>
- PASCUAL, C. & HUDDLESTON, V. (2010). *Roadmap for Critical and Constructive Engagement*. Washington: Brookings Institution.
- PICCONE, T. J.; SABATINI, C. & SALADRIGAS, C. (2010). *Bridging Cuba's Communication Divide: How U.S. Policy Can Help*. Washington: Brookings Institution.
- Proceedings and Debates of the 104th Congress, Second Session. House of Representatives, April 30, 1996. *Congressional Record*, 142 (57).
- PUBLIC LAW 104-208, Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996 (30 de septiembre de 1996). Recuperado el 20 de febrero de 2015, de U.S. Government Printing Office: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-104publ208/pdf/PLAW-104publ208.pdf>
- PUBLIC LAW 89-732-NOV. 2, 1966, as Amended, To adjust the status of Cuban refugees to that of lawful permanent residents of the United States, and other purposes (2 de noviembre de 1966).
- REYNOLDS, H. (2011). Irreconcilable Regulation. Why the sun has set on the Cuban Adjustment Act in Florida. *Florida Law Review*, 63 (6), 1013-1040. Recuperado el 28 de abril de 2015, de <http://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1099&context=flr>
- RIVERA, D. (1 de agosto de 2011). *H.R.2771 - To amend Public Law 89-732 to increase to 5 years the period*

- during which a Cuban national must be physically present in the United States in order to qualify for adjustment of status to that of a permanent resident, and for other purposes. Recuperado el 5 de noviembre de 2012, de <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/house-bill/2771>
- ROHTER, L. (8 de mayo de 1995). An Exile's Empire: A special report.; With Voice of Cuban-Americans A Would-Be Successor to Castro. *The New York Times*, p. A12. Recuperado el 5 de agosto de 2016, de <http://www.nytimes.com/1995/05/08/us/exile-s-empire-special-report-with-voice-cuban-americans-would-be-successor.html?pagewanted=all>
- RUBIO, M. (12 de enero de 2016). *S. 2441 Cuban Immigrant Work Opportunity Act of 2015*. S.1664 - Immigration Control and Financial Responsibility Act of 1996. 104th Congress (1995-1996). Recuperado el 14 de diciembre de 2017, de Congress.gov: <https://www.congress.gov/bill/104th-congress/senate-bill/1664/text?r=2>
- STEPHENS, S. & DUNSCOMB, A. (2009). *9 ways for U.S. to talk to Cuba and for Cuba to talk to U.S.* Washington: Center for Democracy in the Americas.
- SULLIVAN, M. P. (2010). *Cuba: Issues for the 111th Congress*. Washington Congressional Research Service. Recuperado el 4 de marzo de 2012, de <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40193.pdf>
- SUMMARY: H.R.3244 — 106th Congress (1999-2000) Trafficking Victims Protection Act of 2000. Recuperado el 4 de abril de 2015, de Congress.gov: <https://www.congress.gov/bill/106th-congress/house-bill/3244>
- TÁLAMO, J (2002). The Cuban Adjustment Act: a law under siege? *ILSA Journal of International & Comparative Law*, 8 (2), 707-724.
- THE NEW YORK TIMES. (16 de noviembre de 2014). A Cuban Brain Drain, Courtesy of the U.S. *The New York Times*.
- THE NEW YORK TIMES. (21 de diciembre de 2015). A New Cuban Exodus. *The New York Times*.
- TRUMP, D. (16 de junio de 2017). Memorandum. Strengthening the Policy of the United States Toward Cuba. Washington: White House Office of the Press Secretary.
- U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICE. (21 de noviembre de 2017). *Policy Memorandum Updated agency interpretation of Cuban citizenship law for purposes of the Cuban Adjustment Act; rescission of Matter of Vazquez as an Adopted Decision, PM-602-0154*. Washington: U.S. Citizenship and Immigration Service.
- U.S. CODE TITLE 22 CUBAN DEMOCRACY ACT. (23 de octubre de 1992). Recuperado el 7 de marzo de 2016, de U.S Treasury Department: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/cda.pdf>
- U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY. (2017). *2016 Yearbook of Immigration Statistics Office of Immigration Statistics*. Washington: U.S. Department of Homeland Security.
- U.S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE. (1995). *Hearing before the Subcommittee on the Western Hemisphere. The Clinton Administration's reversal of U.S. immigration policy toward Cuba, May 18, 1995* (pág. 142). Washington: U.S. Government Printing Office.
- U.S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE. (2012). *Hearing before the Subcommittee on Immigration Policy and Enforcement on H.R. 2831. To Amend Public Law 89-732 To Modify the Requirement for a Cuban National to Qualify for and Maintain Status as a Permanent Resident, May 31, 2012* (p. 73). Washington: U.S. Government Printing Office.
- U.S. SENATE COMMITTEE ON FINANCE. (6 de mayo de 2004). *Senators Reject Administration's "Cuba Commission" Recommendations*. Recuperado el 4 de diciembre de 2017, de finance.senate.gov: <https://www.finance.senate.gov/ranking-members-news/senators-reject-administrations-cuba-commission-recommendations>
- US DEPARTMENT OF STATE. (11 de diciembre de 2017). *United States and Cuba Hold Biannual Migration Talks in Washington, DC*. (11 de diciembre de 2017). Recuperado el 11 de diciembre de 2017, de state.gov: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/12/276448.htm>
- USA TODAY. (25 de enero de 2016). Cubans' special immigration status: Our view. *USA Today*. Recuperado el 25 de enero de 2016, de <https://www.usatoday.com/story/opinion/2016/01/25/cuban-adjustment-act-obama-rubio-cruz-wet-foot-dry-foot-immigration-editorials-debates/79129624/>