

El Congreso Federal de Estados Unidos y la política hacia Cuba

The United States Federal Congress and the policy towards Cuba

Dalia González Delgado¹ <https://orcid.org/0000-0002-3689-390X>

Ernesto Domínguez López^{1*} <https://orcid.org/0000-0003-4305-1097>

Janet Govea Gorpichenko² <https://orcid.org/0000-0002-2026-7023>

¹ Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos, Universidad de La Habana, Cuba.

² Colaboradora del Centro de Estudios Hemisféricos y Sobre Estados Unidos, Universidad de La Habana, Cuba.

* Autor para la correspondencia: ernestodl@cehseu.uh.cu

RESUMEN

El artículo estudia la conformación de la política hacia Cuba en el Congreso Federal de Estados Unidos. Proponemos su estudio desde un modelo cíclico de conformación de políticas, enriquecido con la consideración de la interacción de intereses de actores políticos diversos, la política de Estado y las circunstancias cambiantes, tanto internas como externas, en un sistema complejo, abierto y dinámico, con especial influencia de la competencia entre las élites de poder. Encontramos evidencias que apuntan a los intereses de grupos de poder definidos de distinto tipo, que se encuentran en relativo equilibrio. Los avances se relacionan con las circunstancias generales de cada etapa. Identificamos fluctuaciones en la evolución del tema en el período 2013-2018, que deben ser estudiadas para determinar su alcance y estados futuros.

Palabras clave: conformación de políticas, legislativo federal, política exterior.

ABSTRACT

This article studies the shaping of the policy towards Cuba in the U.S. Federal Congress. We propose its study from a cyclical model of policy shaping, enriched with the consideration of the interaction of interests of diverse political actors, state policy and changing

circumstances, both internal and external, in a complex, open and dynamic system, with special influence of the competition among power elites. We found evidence pointing to the interests of defined power groups of different types, which are in relative equilibrium. Developments are related to the general circumstances of each stage. We identify fluctuations in the evolution of the issue in the period 2013-2018, which should be studied to determine its scope and future states.

Keywords: *policy-making, federal legislative, foreign policy.*

Recibido: 28/6/2020

Aceptado: 15/7/2020

INTRODUCCIÓN

La política de Estados Unidos hacia Cuba es uno de los componentes clave de las relaciones regionales en América Latina y el Caribe, además de ser uno de los factores condicionantes externos fundamentales para los procesos políticos, económicos y sociales en Cuba. Su estudio es una permanente fuente de polémicas, generalmente marcadas por las diferencias ideológicas y el conflicto bilateral.

Por otra parte, uno de los temas de investigación más prometedores en las ciencias políticas contemporáneas es el de la conformación de políticas. Estas últimas son los productos esenciales del funcionamiento del sistema de gobierno en interacción con los diversos componentes del sistema político. La comprensión de sus dinámicas y su evolución en el tiempo constituye un avance fundamental en la modelación de los procesos políticos en un país y, llegado el caso, en el sistema internacional.

La conformación de la política hacia Cuba es conducida por múltiples componentes del sistema político estadounidense y no está exenta de contradicciones y fluctuaciones significativas. Nuestra atención se centra en el Congreso Federal de Estados Unidos. Su producción de políticas, sobre todo a través de la labor legislativa, es, por supuesto, de gran importancia. En la política hacia Cuba ha tenido una función central, particularmente a partir del periodo 1992-2000, con la aprobación de las leyes Torricelli en 1992, Helms-Burton en 1996 y de Reforma de Sanciones Comerciales y Mejora de Exportaciones en 2000.

Nos proponemos explorar este tema mediante el estudio de la conformación de políticas en ese campo temático en un periodo reciente (2013-2018). El primer objetivo es definir los marcos teóricos desde los que proyectamos nuestra discusión, a partir de la combinación de enfoques provenientes del *policy making* y la teoría de élites. El segundo objetivo que nos trazamos es identificar las tendencias en la producción legislativa en el periodo escogido, para sobre esa base determinar los principales factores que influyen en la conformación de esas políticas.

Partimos de dos premisas: 1) ningún factor individual tiene la capacidad para determinar el funcionamiento de la conformación de políticas, ni las políticas públicas específicas producidas, pues estas son el resultado de interacciones complejas entre los múltiples actores y fuerzas involucrados, y entre estos y las tendencias históricas; y 2) la política exterior es una política pública (González Gómez, 1990, p. 33).

La investigación empírica abarca las legislaturas 113, 114 y 115. Esos ciclos cubren años de importantes procesos políticos en Estados Unidos: variaciones en el balance partidista en Washington, con la conquista y consolidación de las dos cámaras por los republicanos en 2014 y 2016, la elección presidencial en ese último año, y el camino hacia la conquista de la Cámara de Representantes por los demócratas en 2018. Además, se observaron cambios y fluctuaciones en las relaciones bilaterales entre los dos países, a partir del restablecimiento de relaciones diplomáticas y el «deshielo» con la administración de Barack Obama, seguido del endurecimiento de la retórica y el incremento de las sanciones de manera sostenida a partir de la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca.

Utilizamos información proveniente de los sitios oficiales del Congreso de Estados Unidos, de los *lobbies* más activos en esos temas, de sitios especializados que dan seguimiento a la actuación de los legisladores estadounidenses y de medios de prensa. Fundamentalmente utilizamos los datos referidos a la producción legislativa, la actuación de los legisladores individuales –estos dos grupos de datos tomados del sitio *web* oficial del Congreso Federal–, la agenda de los grupos interesados en el tema y el funcionamiento de algunos de los mecanismos de influencia a disposición de actores «externos» al sistema de gobierno.

CONGRESO Y POLÍTICA EXTERIOR: LA CONFORMACIÓN DE POLÍTICAS

Si atendemos a la letra de la Constitución de Estados Unidos (The Constitution of the United States: A Transcription, 2020), en su artículo I, secciones de la 8 a la 10, se establecen las funciones y competencias del Congreso en lo que se refiere a la aprobación de legislación y políticas. Su acción internacional se concentra en algunos puntos: regulación del comercio exterior, hacer cumplir el derecho internacional, declarar la guerra y extender patentes de corso y represalia (vestigio este de la época en que se elaboró el texto). La sección 2 del artículo II añade la función de aprobar a los embajadores propuestos por el presidente. A esto habría que agregar la capacidad de recaudar y asignar fondos para la operación de las distintas instancias de gobierno (artículo I, sección 8) y para legislar en materia migratoria (artículo I, sección 9).

Es decir, si bien la política exterior se asocia de manera directa con el ejercicio del poder ejecutivo, el Congreso tiene instrumentos para ejercer influencia directa sobre esta, incluyendo la capacidad de formular sus propias políticas. Los medios para ello pasan por la legislación en temas comerciales y procesos migratorios, sanciones y estatus de país favorecido. La ratificación o rechazo de tratados y nominaciones para puestos se une a las leyes de presupuesto y de apropiación de fondos. La compleja relación entre poder ejecutivo-legislativo ha sido objeto de múltiples estudios (Spanier y Noguee, 1981; Henehan, 2000). Los marcos constitucionales establecen las condiciones para que el Congreso tenga capacidad para reaccionar ante políticas presidenciales, pero también para ser un ente activo en política exterior.

A su vez, la consideración de la política exterior como una política pública significa que su conformación puede y debe ser estudiada con los mismos instrumentos que la conformación de otras políticas públicas. Cada área de política tiene especificidades que deben ser consideradas por los *policy makers*. Las de la política exterior derivan mayormente de la participación en su campo de acción de otros actores estatales, organizaciones internacionales y supranacionales, así como la consideración de criterios geográficos y estratégicos en su formulación, es decir, la dimensión geopolítica. El tratamiento de todos estos criterios está presente en las distintas escuelas y corrientes (Dunne, Kurki y Smith, 2013).

Un problema que se deriva de esta perspectiva es la diversidad de posibles definiciones de política pública. Para nuestra investigación, nos basamos en la idea de Thomas Dye (2017) de que política pública es «cualquier cosa que un gobierno elija hacer o no hacer» (p. 3). ¿Cómo se conforma entonces una política pública? Thomas A. Birkland (2015) y Dye (2017) sintetizan diversas variantes y modelos. Apoyados en ellos, proponemos un estudio procesal

cíclico, con adiciones desde la teoría de las élites y algunos aspectos de los modelos de equilibrio de intereses y de teoría de juegos.

El ciclo pasa por seis momentos: identificación, que refiere al planteamiento de un tema que demanda políticas específicas; establecimiento de la agenda, que es el proceso de insertar el tema identificado en el proceso formal de toma de decisiones de la rama del gobierno de que se trate; formulación, que representa las alternativas, desarrollo de planes y potencialmente la discusión de estas entre los sujetos involucrados en el proceso; aprobación, que identifica la decisión tomada por el cuerpo gubernamental encargado del tema, tanto de actuar como de no actuar, siguiendo un patrón decidido; implementación, que es la puesta en práctica de la decisión tomada; y evaluación, que implica la observación de los efectos de la política implementada y su valoración a partir de los objetivos trazado, los intereses de los actores y los costos que origina. Estas etapas no conforman una secuencia en la realidad, pues acciones en cada una de ellas se producen continuamente en el escenario político.

A lo anterior hay que agregar los factores que condicionan las políticas conformadas, aquellos que inciden en el funcionamiento del ciclo. Los clasificamos en dos tipos. El primero es el comportamiento de los actores involucrados directamente, entre los que se incluyen los decisores formales insertados en los órganos de gobierno, otros actores gubernamentales como agencias y órganos del ejecutivo, las cámaras, *caucuses* y demás componentes del legislativo, o las distintas instancias del poder judicial, según donde se esté formulando la política específica, así como actores extragubernamentales: grupos de poder diversos, individuos influyentes, *lobbies* y tanques pensantes. El segundo tipo de factores lo agrupamos bajo la denominación «políticas de Estado». El concepto de política de Estado es controversial, sobre todo por su uso recurrente sin una definición estricta, así como por su relación con otros conceptos polémicos y polisémicos (Cueto y Guardamagna, 2012, 2013). El tema amerita una discusión mucho más extensa, por ello nos limitamos a proponer nuestra definición: entendemos política de Estado como el marco general de políticas respecto a un tema o grupo de temas generado por el consenso político relativo y dinámico entre grupos de poder, cuya vigencia trasciende la gestión de una administración o la preeminencia temporal de una fuerza política. La acción de estos últimos en el área temática dada se sitúa dentro de esos marcos.

Al aplicar este modelo al estudio del Congreso, la conformación de política en ese escenario sería toda la actividad legislativa sobre un tema, que incluye desde su identificación, el anuncio de una propuesta específica –ya sea proyecto de ley, resolución o enmienda–, los

debates que se generen al respecto, hasta alguna acción importante, que puede ser una votación o su promulgación. El rechazo de una propuesta es también una forma de conformación de política, en la medida que mantiene la que esté vigente en ese momento. Estas políticas están condicionadas por las tendencias de media y larga duración, que agrupamos bajo la denominación de política de Estado, influidas por la acción de las ramas ejecutiva y judicial y de los actores extragubernamentales.

Cabe entonces una pregunta: ¿todos los ciudadanos influyen por igual en la toma de decisiones políticas? Martin Gilens y Benjamin Page (2014) pusieron a prueba los modelos teóricos a través de los que se ha estudiado la política estadounidense mediante el examen de dos mil cambios de política decididos en el Congreso estadounidense. Los resultados mostraron que la probabilidad de tomar una decisión es, en esencia, insensible a la variación del porcentaje de ciudadanos comunes que apoya una opción, mientras que tiene una fuerte correlación con el porcentaje de apoyo que reciba de las élites económicas, y la probabilidad crece de forma rápida con el apoyo de una cifra umbral de grupos de interés, en torno al 50 % de estos, y después tiende a estabilizarse. Esto demuestra que la conformación de políticas es influida mayormente por las élites y los grupos de interés.

La discusión del problema de las élites tiene una larga historia en las ciencias sociales. Los trabajos seminales al respecto fundaron dos vertientes para su discusión en el núcleo mismo de la teoría de las élites: la visión unitaria y la visión pluralista. La primera de ellas propuso la unicidad en la élite en el poder (Mills, 1956), mientras la segunda se decantó por la multiplicidad de élites de poder (Dahl, 1961). La polémica entre estas dos líneas ha continuado durante décadas (Domhoff, 2006). En nuestro criterio, las dos variantes describen y explican de manera parcial dos aspectos de la misma estructura. La diferencia está dada por la observación de niveles diferentes de organización y funcionamiento de la estructura de distribución y ejercicio del poder dentro de una sociedad dada —en nuestro caso, la sociedad estadounidense—.

El primer nivel es el resultado de la existencia a lo largo de la historia de un consenso visible respecto a los fundamentos de la formación social y el modo de producción dominante. Este plano permite el desarrollo de las teorías unitarias, y es esencial en la formación de las políticas de Estado. El segundo nivel está compuesto por la existencia, también históricamente observable, de diversos proyectos, modelos y propuestas de políticas públicas destinadas a garantizar la continuidad de los pilares del sistema. Cada uno de ellos se asocia con intereses e interpretaciones de la realidad y sus matices, diferenciados a tal punto que no

pueden ser satisfechos con un único conjunto coherente de políticas. La mayor o menor distancia entre esos núcleos configuran las contradicciones y el grado de conflictividad de las interacciones entre ellos. Este es el plano de las teorías pluralistas.

Lo anterior implica que el consenso ya referido es relativamente laxo, pues permite un rango de variación de las manifestaciones concretas de los axiomas básicos del sistema en cada momento histórico dado. Las interacciones entre las distintas élites, en tanto grupos sociales con intereses comunes en competencia por el control de los instrumentos materiales de ejercicio del poder, conforman uno de los espacios decisivos de los sistemas políticos, y constituyen un sistema complejo del cual emerge el consenso mismo, que por naturaleza evoluciona, se transforma y es sustituido por nuevos emergentes en el curso del proceso histórico de existencia de la sociedad a la que pertenece.

Por tanto, las élites de poder estadounidenses se pueden definir como un sistema complejo que integra a varios grupos reducidos de personas, caracterizados por su capacidad para ejercer influencia sobre las diversas esferas de la sociedad, las estructuras institucionales del Estado y la conformación de políticas gubernamentales. Los mecanismos para el ejercicio de influencia son conocidos. Uno es la participación personal en el gobierno; otro es el contacto directo con los decisores políticos. En teoría, esto es posible para cualquier ciudadano, sin embargo, el capital social acumulado por las élites, sus redes de contactos, les garantizan acceso privilegiado, además de la disponibilidad de recursos para financiar *lobbies* (Baumgartner *et al.*, 2009; Gordon Fisher, 2015). Por supuesto, también hay que considerar las contribuciones a las campañas electorales. La cuestión del financiamiento de las campañas políticas, y en general del papel del dinero en la política estadounidense, es un tema de interés académico y público (Currinder, 2009). Un papel importante lo desempeña también el financiamiento de tanques pensantes. Esta clase de organizaciones ofrecen estudios y propuestas de políticas desde criterios de experticia (Smith, 1991; Arin, 2014).

Iguales principios pueden aplicarse a los grupos de interés. Dado que estos son agrupaciones de individuos y sectores nucleados en torno a un tema o un grupo de temas priorizados, o en representación de un sector específico, con el objetivo de ejercer influencia sobre los decisores políticos (Gerber, 1999), la distribución desigual de capital político es una realidad para ellos también (Hays, 2001; Strolovitch, 2007).

Partiendo de esta discusión, podemos considerar entonces que en cada una de las fases de la conformación de políticas interviene un sistema de actores ubicados en distintas posiciones dentro del sistema de gobierno o en torno a este, con diferentes posiciones y capacidades de

influencia, según la función que realizan y la distribución desigual de capital político. Considerando la naturaleza y heterogeneidad de esos actores, el proceso se desarrolla dentro de los marcos de la competencia entre ellos –los modelos institucionales dejan espacio para la competencia entre actores gubernamentales (Dye, 2017, pp. 17-18), un añadido necesario en este punto de nuestro modelo– en pos de la generación de políticas que favorezcan los intereses de cada uno, competencia dentro de la que pueden darse distintas formas de negociación, compromiso, alianzas y conflictos.

No obstante, esa competencia, en condiciones normales, esta constreñida por el consenso relativo imperante, que se traduce en políticas de Estado. Estas últimas no son trascendentes, sino emergentes de las dinámicas del sistema complejo conformado por estos actores, insertado a su vez dentro el sistema también complejo que es la sociedad en su conjunto. Esto quiere decir que las políticas de Estado evolucionan y, por tanto, cambian en el tiempo, si bien con un ritmo más lento que las políticas públicas y los períodos de gobierno.

Proponemos que la acción (apoyar o no una propuesta de política, introducir un tema en una agenda u otra) de cada uno de esos actores (sectores e individuos de las élites, grupos de interés o políticos en ejercicio) puede interpretarse como un proceso de toma de decisiones que se basa en una matriz de tres dimensiones que representan grupos de variables conocidos y naturalmente parte de cualquier discusión sobre el tema: «intereses», que incluye los intereses concretos que tenga un actor en un tema específico, así como la relación respecto a otros temas; «imperativos», que se refiere a los factores externos a ese actor (instituciones, otros grupos, individuos u organizaciones, equilibrios de poderes o Estados extranjeros –en el caso de la política exterior–); y «recursos», que incluye los montos de los distintos tipos de capital que integran el capital político disponible y que pueden ser invertidos en un tema concreto. No obstante, nos parece importante agregar una cuarta dimensión: «conocimiento». Esta agrupa las variables que permiten a los distintos actores hacer valoraciones más o menos precisas de sus posibilidades reales de éxito, identificar y utilizar los procedimientos y reglas en vigor, evaluar las potencialidades e intereses de otros actores y las posibilidades de negociación existentes. Incluso inciden en la identificación de los intereses propios, entendidos no solo como la voluntad, sino como los beneficios que puede generar una política. Robert Jervis (2017a; 2017b) y Yaakov Vertzberger (1990) han trabajado temas en ese campo, aplicados a la política exterior y los procesos políticos internacionales, como la psicología de los decisores, las creencias presentes en el nivel estratégico, el procesamiento

de información, las capacidades cognitivas y las percepciones como factores en la toma de decisiones.

En nuestro modelo los actores participan del proceso de conformación de políticas según la valoración continua de cada una de las variables, informada y condicionada por el proceso de conformación mismo, que en su desarrollo cambia las condiciones iniciales y de contorno, por lo que es producto y generador de una relación compleja. Cada política concreta es el resultado de los equilibrios de fuerzas e intereses entre los actores participantes, condicionado por el funcionamiento del ciclo y los cambios en los contextos.

EL TEMA CUBA EN EL CONGRESO FEDERAL

En el período que estudiamos, el tema Cuba adquirió un notable dinamismo. Primero, tuvo lugar el cambio de política introducido por la administración del presidente Barack Obama, dirigida a sustituir las tradicionales sanciones económicas y la confrontación abierta por el diálogo y la construcción de vínculos económicos y de otros tipos, lo cual puede ser interpretado como parte del ajuste general desarrollado por la administración Obama (Domínguez López, 2016). La siguiente administración, encabezada por Donald Trump, puso un alto inmediato al acercamiento recién iniciado, y pasó a una política de endurecimiento de la retórica y de incremento sostenido de las sanciones, que llevó a la introducción de 187 medidas entre junio de 2017 y noviembre de 2019 («Estados Unidos recrudece el bloqueo a Cuba», 2019).

A partir de la toma de posesión del 113.º Congreso (enero de 2013) y hasta el fin del 115.º (diciembre de 2018), las cámaras aprobaron en total quince nuevas legislaciones, ya sea leyes o enmiendas a leyes.¹ Este parece un número significativo de nuevas decisiones, y su desglose muestra algunos matices de interés. Seis de esos textos son cláusulas dentro de las leyes de presupuesto anuales (2013-2018) que destinaron fondos para el financiamiento de las emisoras de Radio y TV Martí, basadas en Miami, que transmiten hacia Cuba, así como para las llamadas promoción de la democracia y protección de derechos humanos (U. S. Congress, 2013, 2014a, 2014b, 2015a, 2017a, 2018a). Por otra parte, tres de esas mismas leyes (U. S. Congress, 2015a, 2017a, 2018a), conjuntamente con otras seis (U. S. Congress, 2015b, 2016a, 2017b, 2018b, 2018c, 2018d) incluyeron enmiendas que prohibieron destinar fondos para el cierre o abandono de la base naval enclavada en la Bahía de Guantánamo, la

devolución de ese territorio a Cuba, o modificar de alguna manera sustancial el tratado – firmado en 1934– que la ampara.

Es decir, el grueso de la legislación que encontramos se concentra en solo dos aspectos. El primero de ellos es la continuidad del financiamiento de programas que han existido durante décadas. El 113.º Congreso (2013-2014) solo aprobó legislación de ese tipo. En los dos bienios que siguieron, sin embargo, se introdujeron reiteradamente provisiones respecto a la base naval de Guantánamo, el segundo de los temas.

Las otras piezas de legislación aprobadas tocaron otros puntos. La National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017 (U. S. Congress, 2015b) prohibió al secretario de Defensa autorizar fondos del año fiscal 2017 para que el Departamento de Defensa invitase, ayudase o asegurase la participación de Cuba en ciertos ejercicios conjuntos o multilaterales o conferencias de seguridad entre los gobiernos de los Estados Unidos y Cuba. Es decir, el Congreso incluyó una restricción financiera dedicada a dificultar el diálogo y la cooperación en temas de seguridad entre los dos países.

En el siguiente bienio, la ley pública 115-232, conocida como John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019 (U. S. Congress, 2018b), además de prohibir la designación de fondos para el cierre de la base naval de Guantánamo, incluía otra cláusula que requería que la CIA presentase un informe al Congreso sobre la cooperación de seguridad entre Rusia, Cuba, Nicaragua y Venezuela. O sea, el Congreso estableció un vínculo formal en el tratamiento de los tres países latinoamericanos y Rusia.

Por su parte, la FAA Reauthorization Act of 2018 (U. S. Congress, 2018e) incluyó una disposición que requiere el reordenamiento de los fletadores públicos, que proporcionen datos de vuelo actualizados para rastrear de manera más confiable las operaciones de flete público de las compañías aéreas entre Estados Unidos y Cuba. También exigió que el administrador de la TSA (Agencia de Seguridad del Transporte), a cargo de la seguridad aeroportuaria, brindase al Congreso una sesión confidencial sobre ciertos aspectos de las medidas de seguridad en los aeropuertos de Cuba que tienen servicio aéreo a Estados Unidos. Finalmente, la Agriculture Improvement Act of 2018 (U. S. Congress, 2018f) permitió la financiación de programas de promoción de exportaciones (Programa de Acceso al Mercado y Programa de Cooperación para el Desarrollo del Mercado Exterior) que favorecerían la venta de productos agrícolas a Cuba. La versión final del texto, en su Título III, incluyó una enmienda propuesta por el senador cubanoamericano Marco Rubio (S.Amdt.3364), que advierte que los fondos no podrían utilizarse en contravención de las directivas del

memorando emitido en junio de 2017 por el presidente Trump, que prohíbe las transacciones con entidades de propiedad, controladas u operadas por o en nombre de los servicios militares, de inteligencia o de seguridad de Cuba (The White House, 2017). Es notorio, por tanto, que las legislaciones aprobadas respecto al tema Cuba son consistentes y tienden a mantener las condiciones del conflicto bilateral.

Ello estaría en consonancia con lo que podemos identificar como la política de Estado respecto a Cuba. Para precisar cuál es esta, tenemos dos fuentes fundamentales. Primero, la historia de la política estadounidense, especialmente a partir de 1959. La literatura muestra el uso de una multiplicidad de instrumentos económicos, militares, de acción encubierta, diplomáticos, mediáticos y otros, destinados a debilitar la posición del gobierno cubano (Ayerbe, 2012; LeoGrande y Kornbluh, 2015; Domínguez López y Yaffe, 2017). Segundo, los textos de documentos oficiales y discursos, que señalan la persistencia en generar un cambio de régimen político en el archipiélago a través de una pluralidad de medios (Commission for Assistance to a Free Cuba, 2004, 2006; Obama, 2014).

Al considerar, además, la historia de Estados Unidos, junto a los fundamentos de su política exterior, es factible concluir que la política de Estado hacia Cuba ha estado dirigida inicialmente a construir, luego a preservar, y desde 1959 a recuperar la influencia sobre esta. Ello es parte del diseño estratégico general de la política exterior de Estados Unidos. La recuperación de la influencia se plantearía como parte del interés de consolidar y proteger el predominio de la potencia norteamericana en la cuenca del Gran Caribe, y más ampliamente en América Latina, pilar de su posición en el sistema internacional.

En la legislación aprobada durante el período estudiado no se observan disposiciones que introduzcan grandes cambios en los marcos legales dentro de los que se ha encuadrado la política estadounidense hacia Cuba durante décadas. La acción de flexibilización que fue aprobada en 2018 se restringe a la promoción de exportaciones, y a su vez fue limitada por una disposición referida a la política del ejecutivo encabezado por Donald Trump, mientras que los otros textos añaden restricciones puntuales, un tratamiento desde la seguridad nacional de valor mayormente simbólico, y una capa adicional de supervisión de la seguridad aeroportuaria en Cuba, y por consiguiente, de los vuelos comerciales entre los dos países, que se habían restablecido a partir de 2015.

Estudiemos ahora otros proyectos, enmiendas y resoluciones que no fueron aprobados. Las propuestas presentadas simultáneamente ante el Senado y la Cámara con textos idénticos o muy similares las hemos contado como una sola, pues como norma son resultado de

concertación entre los promotores. Varios proyectos fueron presentados más de una vez, y los contamos de nuevo cada vez que se presentaron, pues cada iteración inicia el proceso del proyecto desde cero. Esta manera de contarlo responde al interés de estudiar el comportamiento de la producción legislativa de manera integral y los efectos de la política parlamentaria, incluyendo alianzas y compromisos. Clasificamos las propuestas en dos categorías generales: favorables, que agrupa aquellas que beneficiarían el cambio de política y el acercamiento negociado entre los países, y desfavorable, que incluye las propuestas que dificultarían ese acercamiento. Es importante tener en cuenta que esto se refiere únicamente a cada propuesta, no a la actuación general de cada legislador.

Durante el 113.º Congreso se presentaron en total 17 proyectos (9 favorables y 8 desfavorables). Durante el 114.º la cifra se multiplicó hasta alcanzar 55 (21 favorables y 34 desfavorables), mientras que durante el 115.º descendió a 34 (12 favorables y 22 desfavorables). De inmediato se observa que, a partir del anuncio del cambio de política en diciembre de 2014, se produjo un pico en la producción legislativa relacionada con Cuba, que disminuyó en el bienio siguiente, aunque se mantuvo muy por encima del 113.º Congreso. También es visible que el mayor incremento se dio en las propuestas desfavorables.

Pasemos a un segundo nivel de la discusión en busca de una explicación de esos comportamientos. La Tabla 1, por ejemplo, permite enfocar el tema desde la variable partidista.

Tabla 1. Congresistas que presentaron proyectos, según partido, cámara y carácter de la propuesta

Favorables	Demócratas (D)	Senadores	6
		Representantes	5
	Republicanos (R)	Senadores	3
		Representantes	6
Desfavorables	Demócratas (D)	Senadores	3
		Representantes	0
	Republicanos (R)	Senadores	7
		Representantes	27

La lectura de estos datos indica que la polaridad en el tema no está dada de manera estricta por pertenencia partidista, pues encontramos propuestas de ambos tipos en legisladores de los dos partidos principales. Sin embargo, si bien las propuestas favorables están

notablemente equilibradas, en el caso de las desfavorables, predominan con gran margen las que provienen de los republicanos, sobre todo en la Cámara de Representantes, donde fueron los autores de todos los proyectos de esa clase.

Incluimos ahora la variable geográfica. Según los datos del sitio *web* del Congreso Federal, las propuestas favorables fueron introducidas por 18 congresistas de 13 estados (Minnesota, Nueva York, Dakota del Norte, California, Illinois, Nuevo México, Maine, Virginia, Oregón, Arkansas, Kansas, Arizona y Alabama). Los proyectos desfavorables fueron introducidos por 35 congresistas de 19 estados (Florida, Texas, California, Nueva Jersey, Arkansas, Carolina del Sur, Nuevo México, Louisiana, Arizona, Alabama, Kentucky, Georgia, Kansas, Dakota del Norte, Virginia, Pennsylvania, Vermont, Nueva York e Illinois).

De aquí podemos observar algunos puntos interesantes. Entre los *sponsors* de propuestas desfavorables, destacan en primer lugar los legisladores por Florida. Además, todos los proponentes de ese estado se ubican en la misma clasificación, a lo cual se suma que uno de ellos, el senador Marco Rubio, es el que más propuestas presentó, distribuidas en un amplio abanico temático. De aquí podemos inferir que los grupos de poder dominantes en Florida se encuentran alineados con una posición contraria al cambio de la política tradicionalmente implementada por los gobiernos estadounidenses desde 1959. Por otra parte, para esos mismos grupos y para una parte importante del electorado, el tema Cuba es relevante. Esta segunda idea está sustentada por la presencia de una numerosa población de origen cubano en ese estado, con un alto nivel de concentración en el área metropolitana de Miami, una compleja historia y el control de recursos materiales importantes (Portes y Stepick, 1994; Eckstein, 2009; Domínguez López, Machado Cajide y González Delgado, 2016).

Más importante, esa comunidad es considerada uno de los factores clave en el proceso de transformación de Florida de un estado sólido demócrata en un estado pendular con fuerte influencia republicana (Colburn, 2013). Los sectores de élite dentro de la comunidad han logrado construir un sistema de mecanismos de influencia que, unidos a la relevancia del estado en los procesos electorales –es el mayor de los estados pendulares por el número de escaños en su colegio electoral–, le otorgan una notable influencia política. Si bien los cambios demográficos apuntan a una futura reducción de esa influencia, esta es todavía muy considerable (Domínguez López, 2019).

Ese sector de poder en el estado ha mantenido un grado considerable de consistencia en sus posiciones en torno a la política de Estados Unidos hacia Cuba. La actuación de los congresistas cubanoamericanos ha sido consistente con ese posicionamiento (Domínguez

López y González Delgado, 2017). Gran parte de esa influencia ha sido ejercida durante décadas por medio de organizaciones que canalizan recursos hacia distintos candidatos y actúan como *lobbies*. La más conocida es la Cuban American National Foundation (CANF), establecida en 1981 bajo la dirección de Jorge Mas Canosa (Haney y Vanderbush, 1999).

En este punto es necesario incluir un matiz en la discusión. Los congresistas que presentan proyectos, que participan en las discusiones y votan representan intereses, por supuesto, pero también tienen preferencias, que pueden ser de raíz ideológica, resultado de experiencias personales u otras formas de conocimiento. Un aspecto que puede contribuir a comprender un poco mejor este factor es el hecho de que un número de congresistas de los dos partidos visitaron Cuba entre 2015 y 2018, muchos de los cuales presentaron en ese período proyectos de carácter favorable al acercamiento. En ese número se cuentan, entre otros, Jeff Flake (senador, R, Arizona), Tom Udall (senador, D, Nuevo México), Raúl Grijalva (representante, D, Arizona), Mark Warner (senador, D, Virginia), Amy Klobuchar (senadora, D, Minnesota), Kathy Castor (representante, D, Florida), Tom Emmer (representante, R, Minnesota), Paul Gosar (representante, R, Arizona), Patrick Leahy (senador, D, Vermont), Michael Bennet (senador, D, Colorado), Jim McGovern (representante, D, Massachusetts), Ron Wyden (senador, D, Oregon) y Gary Peters (senador, D, Michigan). Ninguno de los congresistas que visitaron Cuba propuso legislación contraria al acercamiento. Es posible considerar que en ellos se combina algún interés de partida, con el hecho de conocer de primera mano el país, a sus gobernantes y a algunos de sus ciudadanos. En los casos de Charles Rangel y José Serrano, representantes demócratas por Nueva York, desde mucho antes de 2014 promovieron legislación en busca de un cambio de política, incluyendo proyectos de levantamiento total de las sanciones. A falta de evidencia sobre influencias de otro tipo, habría que considerar que se trata de posiciones de raíz ideológica.

Veamos ahora otro nivel analítico. Agrupamos los temas en trece categorías:

- embargo: incluye los proyectos referidos de manera general a lo que se conoce en Estados Unidos como embargo y en Cuba como bloqueo;
- comercio: incluye las propuestas destinadas a la regulación, restricción o promoción del comercio y las transacciones financieras;
- exportaciones agrícolas;

- exportaciones de tecnología: referido a la exportación de tecnología, materiales y servicios de informática y comunicaciones de Estados Unidos a Cuba;
- vuelos comerciales: regulación, promoción o restricción de vuelos comerciales a Cuba de aerolíneas estadounidenses, servicios a aerolíneas extranjeras que vuelan a Cuba a través de Estados Unidos y seguridad aeroportuaria en Cuba;
- béisbol: la posibilidad de contratar profesionalmente en Estados Unidos a jugadores cubanos residentes en Cuba;
- viajes: regulación y restricción de viajes de estadounidenses y residentes en Estados Unidos a Cuba;
- diplomacia: lo relacionado con negociaciones, servicios consulares, representación diplomática e inteligencia;
- financiamiento: asignación o no de fondos para el financiamiento de programas de promoción de democracia y de emisoras de radio y televisión destinados a Cuba;
- extradición: referidos a la presencia en Cuba de prófugos de la justicia estadounidense y su potencial extradición;
- inversiones: referido a la inversión en Cuba desde terceros países;
- Guantánamo: negativa de fondos para cualquier intento de abandonar la base naval ubicada en la bahía de Guantánamo, Cuba;
- Inmigración: cambio de la legislación y los programas para inmigrantes cubanos.

La producción total, excluyendo resoluciones e incluyendo legislación aprobada y legislación propuesta y no aprobada, nuevamente ha sido clasificada en favorables o desfavorables al acercamiento bilateral. La suma no coincide con el total de proyectos presentados sin aprobación más las leyes aprobadas, pues varios de esos textos incluyen disposiciones sobre más de un tema, por lo que los contamos en cada una de las categorías con las que se relacionan. En la mayoría de las categorías se incrementaron las propuestas en los congresos 114.º y 115.º, en comparación con el 113.º. Las excepciones fueron embargo y financiamiento, en las que se produjo menos, y béisbol, en la que se produjo lo mismo. Esta última categoría está formada por iteraciones sucesivas de un proyecto de ley. Cinco categorías fueron introducidas en el 114.º (Guantánamo, inmigración, vuelos comerciales, inversiones y exportación tecnológica) y dos de ellas volvieron a desaparecer en el 115.º (inmigración e inversiones).

Podemos agrupar los temas más tratados en tres áreas, que agrupan casi el 90 % del total: comercio y negocios (61 propuestas en las categorías comercio, exportaciones agrícolas, exportación de tecnología, vuelos comerciales y viajes), política bilateral (23 en las categorías diplomacia y financiamiento) y seguridad (21 en las categorías Guantánamo y extradición); en la primera de ellas encontramos un amplio espectro de propuestas de los dos tipos generales, mientras que en las otras dos predominaron las propuestas de tipo desfavorable al acercamiento.

Estas observaciones permiten algunas conclusiones parciales de interés. Primero, los temas prioritarios están claramente marcados, de lo que sigue que en ellos se centró el interés de los principales actores en juego. Segundo, es evidente que las cambiantes circunstancias de 2014-2018 repercutieron directamente en la configuración de esos intereses, y también en las decisiones tomadas por los diferentes actores.

El área seguridad es quizás la mejor demostración de la identificación de un tema nuevo. Es importante aclarar que no estamos afirmando que la interpretación de la relación con Cuba a través de la óptica de la seguridad sea nueva. Lo nuevo son los temas específicos que se incluyeron dentro de la producción legislativa, en comparación con el bienio precedente, y que hemos agrupado dentro de esa área. En Estados Unidos existe un sector dentro del *establishment*, particularmente los identificados como neoconservadores, con fuerte presencia en el Partido Republicano y posiciones duras en la esfera de seguridad nacional. Este sector fue una fuente de continuas críticas a la política exterior de Barack Obama, catalogada por ellos como débil (Stephens, 2014). Todo indica que el diálogo Washington-La Habana fue interpretado, desde ese posicionamiento, como un posible cambio en el diseño del sistema de seguridad en la cuenca del Caribe, además de un debilitamiento de la presión sobre Cuba. Por ejemplo, se presentó como una posibilidad la negociación del retorno de la base de Guantánamo a Cuba, uno de los puntos más complicados en la agenda bilateral. Este es un punto de convergencia entre los neoconservadores y la élite cubanoamericana, que rechazan de plano esa posibilidad.

El área del financiamiento está estrechamente vinculada con los intereses de los grupos de poder cubanoamericanos. Las emisoras Radio y TV Martí se encuentran asentadas en Miami y su personal es fundamentalmente cubano, como lo son sus directivos (Gámez Torres, 2018). Los fondos para programas de promoción de la democracia y protección de derechos humanos en Cuba son canalizados hacia grupos que conforman la disidencia en la isla, que tienen vínculos en Estados Unidos y cuyos directivos frecuentemente visitan ese país.

Es notable que durante el período que estudiamos se formaron nuevas organizaciones dedicadas específicamente a influir sobre la política de Washington hacia Cuba. Desde posiciones opuestas al diálogo y fuertemente enraizada en la élite cubanoamericana, fue creada en 2016 la Inspire America Foundation (IAF), una organización que se propuso recuperar espacios perdidos por el debilitamiento de la Cuban American National Foundation. La IAF está encabezada por algunas de las figuras más influyentes de la comunidad, con fuertes lazos con el mundo de los negocios, la política y la academia. Además del trabajo de *lobby*, la IAF funciona como SuperPAC (Comité de Acción Política), lo cual le permite actuar en dos niveles de influencia complementarios. En el primer evento de esta organización, en agosto de 2016, participaron figuras políticas de relevancia, algunas en ejercicio en ese momento, basadas en Florida: Marco Rubio (senador federal), Ileana Ros-Lehtinen (representante federal), Carlos Curbelo (representante federal), Lincoln Díaz-Balart (excongresista y hermano del representante federal Mario Díaz-Balart) y Tomás Regalado (exalcalde de Miami), entre otros (Inspire America Foundation, 2016).

Esta organización promueve intereses muy relacionados con la continuidad de las políticas más tradicionales hacia Cuba. Sus propuestas incluyen la eliminación total de los cambios introducidos por Obama, actualizar Radio y TV Martí, negar visas a miembros del gobierno y los cuerpos armados cubanos y financiar grupos opositores en Cuba (Inspire America Foundation, s. f.). Estos temas están entre los intereses de la élite cubanoamericana, incluyendo los directivos de IAF. Por ejemplo, Tomas Regalado, miembro de la junta directiva de IAF, fue además presidente de la Oficina de Radiodifusión de Cuba, órgano que dirige a las referidas emisoras.

Por su parte, Engage Cuba fue fundada en 2015 para promover políticas de acercamiento entre los dos países, con especial énfasis en los negocios, aunque en su plataforma se incluyen también sectores de la sociedad civil, grupos religiosos y parte de la academia. La organización realiza una considerable gama de actividades, que incluyen talleres, difusión de información relacionada con Cuba y con la política del gobierno estadounidense, campañas públicas y trabajo de *lobby*. Una característica es que ha conseguido constituir capítulos en numerosos estados, con lo cual proyecta su trabajo en dos direcciones íntimamente vinculadas: atraer a congresistas federales provenientes de territorios lo más diversos posibles e influir sobre los procesos políticos y actores económicos y sociales a nivel estadual (Engage Cuba, s. f.).

Dos aspectos resultan particularmente interesantes: los temas que consideran fundamentales y la lista de asociaciones económicas y civiles que los apoyan. En el primer caso, las prioridades se agrupan en seis áreas: agricultura, energía, salud, seguridad nacional, tecnología y telecomunicaciones, y turismo y hospitalidad. Es visible la fuerte correspondencia entre esta lista y los contenidos de una gran parte de los proyectos legislativos presentados al Congreso Federal. El sentido de esta correlación se refuerza cuando consideramos la lista de apoyos, que denominan la coalición. En ella predominan asociaciones de agricultores, compañías hoteleras, operadores turísticos, empresas especializadas en tecnología y servicios de telecomunicaciones, entre otros (Engage Cuba, s. f.).

Estas no fueron las únicas organizaciones activas durante el período. Podemos encontrar otras como Cuban Americans for Engagement (CAFE), New Cuba PAC, Agriculture Coalition for Cuba, y la veterana CANF. Las dos en las que nos hemos detenido son los instrumentos de su tipo más importantes creados por las élites y grupos de interés dedicados al ejercicio de influencia en esa área de política en el período que tratamos.

Otro indicador de las influencias que actúan sobre los legisladores las encontramos en las fuentes conocidas del financiamiento de sus campañas. Estudiarlas todas llevaría mucho más espacio del que disponemos aquí, no obstante, la revisión de algunos casos reportados en los sitios de Open Secrets y Vote Smart nos permite observar comportamientos interesantes. El senador republicano Jeff Flake –retirado en 2018– presentó de forma consistente proyectos destinados a eliminar las restricciones de viaje a Cuba; encontramos que entre los cinco principales contribuyentes a sus campañas se situaron las aerolíneas American Airlines y US Airways. American Airlines es la compañía aérea estadounidense que durante más largo tiempo ha buscado insertarse en el mercado cubano. La senadora demócrata por Minnesota Amy Klobuchar, quien presentó proyectos comprehensivos favorables al comercio bilateral, tuvo entre sus principales financiadores a los sectores de negocios diversos, agronegocios, salud y comunicación/electrónica, así como a compañías como Delta Airlines y Cargill, junto a la Universidad de Minnesota. Todas esas son esferas e instituciones que se beneficiarían de una forma u otra de una apertura de las relaciones con Cuba.

El entonces representante republicano Kevin Cramer, de Dakota del Norte, quien presentó proyectos dirigidos a viabilizar la exportación de equipos y tecnología de telecomunicaciones a Cuba, lista entre sus principales donantes justamente al sector de comunicaciones y electrónica. Los republicanos Jerry Moran (senador por Kansas), Tom Emmer (representante

por Minnesota) y John Boozman (representante por Arkansas), promotores de proyectos favorables al comercio y las exportaciones agrícolas, tienen en la parte alta de la lista a los agronegocios y otros diversos.

Por otra parte, entre los proyectos contrarios se presentaron trece destinados a impedir la comercialización de marcas cubanas, consideradas por ellos «robadas», y a prohibir el desarrollo de negocios que incluyesen propiedades «confiscadas». Esto se refiere a las nacionalizaciones desarrolladas en Cuba después de la revolución. Estos proyectos fueron propuestos por múltiples congresistas, incluyendo al senador demócrata por Florida Bill Nelson y los representantes republicanos John Carter (Texas), John Abney Culberson (Texas), Ken Calvert (California), Darrel Issa (California) y Tom Graves (Georgia). El tema de las marcas y propiedades es uno de los recurrentes para la élite tradicional cubanoamericana, con interés especial para la conocida compañía Bacardí, que ha ido a tribunales en tres ocasiones por litigios en torno a los derechos de la marca de ron cubano Havana Club, producida en Cuba y comercializada por la corporación Pernaud-Ricard (Whitefield, 2016). Legislación de este tipo podría excluir al Havana Club auténtico del mercado estadounidense, aunque cambiasen las circunstancias, eliminando así la competencia para una empresa que comercializó su propia versión de la conocida marca algunos años atrás (Montgomery, 2016).

CONCLUSIONES

Un primer resultado de nuestra investigación es que la política de Estado tradicional de Washington hacia Cuba se mantuvo y enmarcó la inmensa mayoría de los proyectos de ley y de enmiendas introducidos en el período estudiado. Incluso los que favorecían el acercamiento entre los dos países estaban destinados, en primer lugar, a favorecer a empresas y sectores estadounidenses, y uno de sus efectos habría sido permitir la presencia de estos en el archipiélago y, por tanto, la posibilidad de construir niveles perceptibles de influencia.

La persuasión de otros actores gubernamentales se hizo visible en el incremento en la producción legislativa y el número de temas específicos a raíz de las fluctuaciones en la política del ejecutivo. La acción de este último llevó a la identificación de nuevos temas que integraron la agenda del Congreso, a la vez que generó presión sobre este, obligado a

reaccionar ante la demanda en un contexto de marcos establecidos por las leyes del período 1992-2000, además de otras legislaciones aplicadas al tema Cuba.

Los congresistas específicos mostraron comportamientos que en muchos casos pueden asociarse con el creciente conocimiento sobre Cuba y la problemática de la relación bilateral, un campo dominado durante décadas por los congresistas cubanoamericanos y otros afines a ellos. También observamos la superposición de intereses de organizaciones políticas dedicadas a la labor de cabildeo y de los donantes de las campañas en torno a los temas más recurrentes en la agenda referida al país caribeño y a los aspectos de la política bilateral. La influencia de las élites locales es perceptible sobre todo en la actuación de los congresistas por Florida. En el punto actual de la investigación no es posible establecer con precisión el nivel de impacto de esos intereses en la actuación de los decisores políticos, pero es posible afirmar que la relación es real y relevante.

De la indagación realizada se hace visible una tendencia al cambio de las condiciones para su conformación, muy influida por la acción del ejecutivo, pero con la emergencia de actores e intereses antes ausentes en el tema, que tienden a cambiar la forma de las políticas concretas, orientadas al acercamiento, el *engagement*. También es claro que, en condiciones desfavorables, existentes durante la administración Trump, el tema no ocupa un lugar lo suficientemente alto en su orden de prioridades como para invertir el capital que sería necesario para cambiar el curso de la política. Otro corolario es que, en esas condiciones, sectores con mayor presencia estadual en Florida y otros grupos contrarios al acercamiento se ven en una posición más fuerte de cara al proceso legislativo. Lo más llamativo en este punto es el estado de equilibrio relativo que se aprecia, y que de hecho frena el grueso de la acción del Congreso en el tema.

La tendencia al cambio es todavía incipiente, y pudiera revertirse. No obstante, es un indicador importante de cambios en la sociedad y la política estadounidenses, que resulta de interés seguir. Las condiciones durante los últimos años del período estudiado fueron desfavorables para estos intereses, como comentábamos, por lo que habrá que observar el comportamiento en otras circunstancias en futuros bienios congresionales. En conjunto, observamos una etapa de amplias fluctuaciones en el campo de la política hacia Cuba.

El tema requiere más trabajo, y los posibles desarrollos de nuestro modelo básico necesitan más exploración. Por ejemplo, el trabajo con las variables fundamentales puede llevar a una formalización de los mecanismos de interacción entre los sujetos participantes de los procesos, la incorporación de coeficientes que ajusten los procesos a las gradaciones de

interés, indicadores para medir capital político disponible e importancia específica de los criterios electorales. No obstante, el trabajo realizado hasta el momento indica que nuestro enfoque es válido y su desarrollo es útil para la comprensión de nuestro objeto de estudio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arin, Kubilay Yado. (2014). *Think Tanks. The Brain Trusts of US Foreign Policy*. Springer V. S.
- Ayerbe, Luis Fernando. (2012). *Los Estados Unidos y la América Latina: la construcción de la hegemonía*. Fondo Cultural del ALBA.
- Baumgartner, Frank R., Berry, Jeffrey M., Hojnacki, Marie, Kimball, David C., y Leech, Beth L. (2009). *Lobbying and Policy Change. Who Wins, Who Loses, and Why*. University of Chicago Press.
- Birkland, Thomas A. (2015). *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Routledge.
- Colburn, David R. (2013). *From Yellow Dog Democrats to Red State: Republicans Florida and Its Politics since 1940*. University Press of Florida.
- Commission for Assistance to a Free Cuba. (2004). *Report to the President*. Recuperado el 7 de febrero de 2017 de http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pcaab192.pdf
- Commission for Assistance to a Free Cuba. (2006). *Report to the President*. Recuperado el 7 de febrero de 2017 de <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/13138/CFAFreeCuba.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Cueto, Walter José, y Guardamagna, Melina. (2012). ¿Hay políticas de Estado en la Argentina? Aproximaciones a un concepto. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 12 (18), 7-26.
- Cueto, Walter José, y Guardamagna, Melina. (2013). Políticas de Estado en democracia: la relación Estado/sociedad como ámbito de construcción de la política. *Sí Somos Americanos*, XIII (2), 59-80.
- Currinder, Marian. (2009). *Money in the House. Campaign Funds and Congressional Party Politics*. Westview Press.

- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale University Press.
- Domhoff, G. William. (2006). *Who Rules America?* McGraw Hill.
- Domínguez López, Ernesto. (2016). Factors Determining Dialogue: Cuba in the U.S. Strategic Plan for the 21st Century. En Margaret Crahan y Soraya M. Castro Mariño (eds.), *Cuba-US Relations: Normalization and its Challenges* (pp. 83-103). Institute of Latin American Studies-Columbia University.
- Domínguez López, Ernesto. (2019). Florida en el fiel de la balanza. El *Sunshine State* en las elecciones presidenciales. *Norteamérica*, 14 (1), 119-150.
- Domínguez López, Ernesto, y González Delgado, Dalia. (2017). Los factores del proceso de cambio: rupturas y persistencias entre los cubanos del norte. *Revista de Estudios Estratégicos*, (4), 81-104.
- Domínguez López, Ernesto, Machado Cajide, Landy, y González Delgado, Dalia. (2016). Nueva inmigración y comunidad cubana en Estados Unidos en los albores del siglo XXI. *Migraciones Internacionales*, 8 (4), 105-136.
- Domínguez López, Ernesto, y Yaffe, Helen. (2017). The Deep, Historical Roots of Cuban Antiimperialism. *Third World Quarterly*, 38 (11), 2517-2535.
- Dunne, Tim, Kurki, Milja, y Smith, Steve (eds.). (2013). *International Relations Theories. Discipline and Diversity*. Oxford University Press.
- Dye, Thomas. (2017). *Understanding Public Policy*. Pearson.
- Eckstein, Susan. (2009). *The Immigrant Divide. How Cuban Americans Changed the US and their Homeland*. Routledge.
- Engage Cuba. (s. f.). *About Us*. Recuperado el 7 de noviembre de 2019 de www.engagecuba.org/about
- Estados Unidos recrudescer el bloqueo a Cuba. (2019, 6 de noviembre). *El Universal*. Recuperado el 7 de noviembre de 2019 de <http://www.eluniversal.com/internacional/54922/el-bloqueo-de-eeuu-a-cuba-por-donde-vienen-los-proximos-tiros>
- Gámez Torres, Nora. (2018, 6 de junio). Former Miami Mayor Tomás Regalado Selected as New Director for Radio and TV Martí. *Miami Herald*. Recuperado el 15 de noviembre de 2019 de <https://www.miamiherald.com/news/nation-world/world/americas/cuba/article212652489.html#storylink=cpy>

- Gerber, Elisabeth R. (1999). *The Populist Paradox. Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*. Princeton University Press.
- Gilens, Martin, y Page, Benjamin I. (2014). Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizen. *Perspectives on Politics*, 12 (3), 564-581.
- González Gómez, Roberto. (1990). *Teoría de las relaciones políticas internacionales*. Pueblo y Educación.
- Gordon Fisher, Stacy B. (2015). *Strategic Influence in Legislative Lobbying Context, Targets and Tactics*. Palgrave Macmillan.
- Haney, Patrick J., y Vanderbush, Walt. (1999). The Role of Ethnic Interest Groups in U.S. Foreign Policy: The Case of the Cuban American National Foundation. *International Studies Quarterly*, 43 (2), 341-361.
- Hays, R. Allen. (2001). *Who Speaks for The Poor? National Interest Groups and Social Policy*. Routledge.
- Henehan, Marie T. (2000). *Foreign Policy and Congress. An International Relations Perspective*. The University of Michigan Press.
- Inspire America Foundation. (s. f.). *About Us*. Recuperado el 12 de noviembre de 2019 de <https://www.inspiredemocracy.org/aboutus.html>
- Inspire America Foundation. (2016). President Alvaro Uribe of Colombia Issues Statement Supporting Cuban Opposition Leader Dr. Oscar Elias Biscet at Inauguration of the Inspire America Foundation. *PR Newswire*. Recuperado el 15 de noviembre de 2019 de <https://www.prnewswire.com/news-releases/president-alvaro-uribe-of-colombia-issues-statement-supporting-cuban-opposition-leader-dr-oscar-elias-biscet-at-inauguration-of-the-inspire-america-foundation-300313561.html>
- Jervis, Robert. (2017a). *How Statesmen Think. The Psychology of International Politics*. Princeton University Press.
- Jervis, Robert. (2017b [1971]). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton University Press.
- LeoGrande, William M., y Kornbluh, Peter. (2015). *Back Channel to Cuba: The Hidden History of Negotiations between Washington and Havana*. University of North Carolina Press.
- Mills, Charles W. (1956). *The Power Elite*. Oxford University Press.
- Montgomery, David. (2016, 23 de julio). Havana Club vs. Havana Club: Inside the Rum War between Bacardi and Cuba. *The Washington Post*. Recuperado el 15 de noviembre de

- 2019 de https://www.washingtonpost.com/business/havana-club-v-havana-club-inside-the-rum-war-between-bacardi-and-cuba/2016/07/22/57c32a06-2cb4-11e6-9b37-42985f6a265c_story.html
- Obama, Barack. (2014). Statement by the President on Cuba Policy Changes. Recuperado el 7 de noviembre de 2015 de <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes>
- Portes, Alejandro, y Stepick, Alex. (1994). *City on the Edge: The Transformation of Miami*. University of California Press.
- Smith, James Allen. (1991). *The Idea Brokers. Think Tanks and the Rise of a New Policy Elite*. The Free Press.
- Spanier, John, y Noguee, Joseph (eds.). (1981). *Congress, the Presidency and American Foreign Policy*. Pergamon Press.
- Stephens, Bret. (2014). *America in Retreat. The Isolationism and the Coming Global Disorder*. Sentinel.
- Strolovitch, Dara Z. (2007). *Affirmative Advocacy. Race, Class, and Gender in Interest Group Politics*. University of Chicago Press.
- The Constitution of the United States: A Transcription. (2020). *National Archives*. Recuperado el 21 de enero de 2021 de <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>
- The White House. (2017). *National Security Presidential Memorandum on Strengthening the Policy of the United States toward Cuba*. Recuperado el 17 de junio de 2017 de <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/06/16/national-security-presidential-memorandum-strengthening-policy-united>
- U. S. Congress. (2013). *Public Law 113-6. Consolidated and Further Continuing Appropriations Act, 2013*. Recuperado el 21 de enero de 2021 de <https://www.congress.gov/113/plaws/publ6/PLAW-113publ6.pdf>
- U. S. Congress. (2014a). *Public Law 113-235. Consolidated and Further Continuing Appropriations Act, 2015*. Recuperado el 21 de enero de 2021 de <https://www.congress.gov/113/plaws/publ235/PLAW-113publ235.pdf>
- U. S. Congress. (2014b). *Public Law 113-76. Consolidated Appropriations Act, 2014*. Recuperado el 21 de enero de 2021 de <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-113publ76/pdf/PLAW-113publ76.pdf>

- U. S. Congress. (2015a). *Public Law 114-113. Consolidated Appropriations Act, 2016*. Recuperado el 21 de enero de 2021 de <https://www.congress.gov/114/plaws/publ113/PLAW-114publ113.pdf>
- U. S. Congress. (2015b). *Public Law 114-92. National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2016*. Recuperado el 21 de enero de 2021 de <https://www.congress.gov/114/plaws/publ92/PLAW-114publ92.pdf>
- U. S. Congress. (2016a). *Public Law 114-223. Continuing Appropriations and Military Construction, Veterans Affairs, and Related Agencies Appropriations Act, 2017, and Zika Response and Preparedness Act*. Recuperado el 21 de enero de 2021 de <https://www.congress.gov/114/plaws/publ223/PLAW-114publ223.pdf>
- U. S. Congress. (2016b). *Public Law 114- 328. National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017*. Recuperado el 21 de enero de 2021 de <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-114publ328/pdf/PLAW-114publ328.pdf>
- U. S. Congress. (2017a). *Public Law 115-31. Consolidated Appropriations Act, 2017*. Recuperado el 21 de enero de 2021 de <https://www.congress.gov/115/plaws/publ31/PLAW-115publ31.pdf>
- U. S. Congress. (2017b). *Public Law 115-91. National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018*. Recuperado el 21 de enero de 2021 de <https://www.congress.gov/115/plaws/publ91/PLAW-115publ91.pdf>
- U. S. Congress. (2018a). *Public Law 115-141. Consolidated Appropriations Act, 2018*. Recuperado el 21 de enero de 2021 de <https://www.congress.gov/115/plaws/publ141/PLAW-115publ141.pdf>
- U. S. Congress. (2018b). *Public Law 115-232. John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019*. Recuperado el 21 de enero de 2021 de <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-115publ232/pdf/PLAW-115publ232.pdf>
- U. S. Congress. (2018c). *Public Law 115-244. Energy and Water, Legislative Branch, and Military Construction and Veterans Affairs Appropriations Act, 2019*. Recuperado el 21 de enero de 2021 de <https://www.congress.gov/115/plaws/publ244/PLAW-115publ244.pdf>
- U. S. Congress. (2018d). *Public Law 115-245. Department of Defense and Labor, Health and Human Services, and Education Appropriations Act, 2019 and Continuing*

- Appropriations Act, 2019*. Recuperado el 21 de enero de 2021 de <https://www.congress.gov/115/plaws/publ245/PLAW-115publ245.pdf>
- U. S. Congress. (2018e). *Public Law 115-254. FAA Reauthorization Act of 2018*. Recuperado el 21 de enero de 2021 de <https://www.congress.gov/115/plaws/publ254/PLAW-115publ254.pdf>
- U. S. Congress. (2018f): *Public Law 115-334. Agriculture Improvement Act of 2018*. Recuperado el 21 de enero de 2021 de <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-115publ334/pdf/PLAW-115publ334.pdf>
- Vertzberger, Yaakov Y. I. (1990). *The World in their Minds. Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decisionmaking*. Stanford University Press.
- Whitefield, Mimi. (2016). Cuba Prevails in Havana Club Rum Dispute with Bacardi. *Miami Herald*. Recuperado el 15 de noviembre de 2019 de <https://www.miamiherald.com/news/nation-world/world/americas/cuba/article54863035.html>

Notas aclaratorias

¹ Todos los datos sobre la legislación propuesta y aprobada, así como sobre sus promotores, fueron tomados del sitio web oficial del Congreso Federal www.congress.gov

Conflictos de intereses

Los autores declaran que no existen conflictos de intereses.

Contribución de los autores

Dalia González Delgado: desarrolló la investigación empírica y estudió el funcionamiento interno del Congreso

Ernesto Domínguez López: propuso el modelo teórico y desarrolló la metodología para el análisis

Janet Govea Gorpichenko: aportó lo relacionado con la teoría de las élites.