

Los intentos de derogación de la Ley de Ajuste Cubano: un análisis desde las políticas públicas¹



Attempts to repeal the Cuban Adjustment Act: a public policy analysis

González Maestrey, Rodney Amaury

Rodney Amaury González Maestrey

comercial2@usadc.embacuba.cu

Dirección General de Estados Unidos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Cuba

Política Internacional

Instituto Superior de Relaciones Internacionales "Raúl Roa García", Cuba

ISSN: 1810-9330

ISSN-e: 2707-7330

Periodicidad: Trimestral

vol. 2, núm. 8, 2020

politicainternacionaldigital@gmail.com

Recepción: 14 Agosto 2020

Aprobación: 01 Septiembre 2020

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/332/3322088006/index.html>

Resumen: Se evalúan los factores que han favorecido los intentos de derogación de la Ley de Ajuste Cubano, así como aquellos que han condicionado su permanencia. Se aplican recursos teóricos y metodológicos del análisis de las políticas públicas a tres momentos históricamente determinados en los que ha habido intentos serios por anular esta ley. Se concluye que los intentos de derogar la Ley de Ajuste Cubano han resultado de los esfuerzos por homogeneizar el sistema inmigratorio de Estados Unidos, en contextos de migración irregular cubana significativa. Han condicionado su permanencia el valor ideológico conferido por diversos grupos, y la capacidad de legisladores de origen cubano vinculados con la extrema derecha cubanoamericana² para influir en el proceso requerido en el Congreso.

Palabras clave: Ley de Ajuste Cubano, proceso político, política migratoria, política de Estados Unidos hacia Cuba, extrema derecha cubanoamericana².

Abstract: Factors that have favored attempts to repeal the Cuban Adjustment Act, as well as those that have conditioned its permanence are evaluated. Theoretical and methodological resources of public policy analysis are applied to three historically determined moments in which there have been serious attempts to rescind this Act. It is concluded that attempts to repeal the Cuban Adjustment Act have resulted from efforts to homogenize the US immigration system, in contexts of significant Cuban irregular migration. Its permanence has been conditioned by the ideological value attributed by various groups, and the ability of the Cuban-American hardliners to influence the process required in Congress.

Keywords: Cuban Adjustment Act, political process, immigration policy, US Cuba policy, Cuban American hardliners.

INTRODUCCIÓN

La Ley de Ajuste Cubano fue adoptada el 2 de noviembre de 1966 por el Congreso estadounidense. Su pertinencia respondía a componentes prácticos y políticos. Por una parte, la presencia física de unos 300

000 cubanos que emigraron a Estados Unidos en diferentes etapas desde 1959,³ cuya condición inmigratoria permanecía indefinida, supuso un desafío para el sistema inmigratorio estadounidense, el cual debía ser resuelto. Por otra, inscrita en el escenario de abierta confrontación con la Unión Soviética durante la Guerra Fría, la Ley de Ajuste Cubano institucionalizó el tratamiento preferencial conferido por Estados Unidos a los migrantes de la Isla en reacción al triunfo de la Revolución Cubana, dirigido a drenar a la nación de valiosos recursos humanos, desacreditarla e instalar en Estados Unidos una base social contrarrevolucionaria.

Esta política fue resultado de un amplio consenso entre distintas agencias. El balance de poder recayó en la Casa Blanca, los departamentos de Estado y Justicia, y el Congreso. El Servicio de Inmigración y Naturalización y el Servicio de Guardacostas, por su naturaleza, fueron instrumentos de la implementación de la política trazada. Una opinión pública generalmente empática a la causa anticomunista, acompañó el curso de acción determinado. La Ley de Ajuste Cubano fue aprobada 300-25 en la Cámara de Representantes y por voto oral en el Senado, lo cual reflejó un amplio consenso bipartidista (Fig. 1).



Fig. 1

Fig. 1. Por décadas la Ley de Ajuste Cubano ha sido un factor fundamental en el estímulo a la emigración cubana, principalmente mediante vías irregulares.

Académicos en Estados Unidos han señalado las múltiples contradicciones que desde diferentes perspectivas presenta la Ley de Ajuste Cubano (Eckstein; 2016; Reynolds, 2011). Sin embargo, como la observación histórica corrobora, las contradicciones por sí solas no han sido suficientes para la derogación de esta ley. Al decir de Fernández (1999), no todos los problemas que aquejan a la sociedad se convierten en problemas públicos, y no todos los problemas públicos alcanzan la categoría de temas en torno de los cuales se desata un proceso que puede culminar en decisiones públicas.

Es por ello que se decidió evaluar los factores que han favorecido los intentos de derogación de la Ley de Ajuste Cubano, así como los que han condicionado su permanencia. Se toman como referencia tres momentos históricamente determinados en los que ha habido intentos serios por anular la Ley, como parte de alternativas evaluadas para resolver problemas vinculados con la migración cubana, a saber: 1980-1984; 1994-1996 y 2015-2016, aspecto abordado escasamente en la literatura sobre el tema.

Desde el punto de vista metodológico conviene adoptar las herramientas que provee el campo del análisis de las políticas públicas, dentro de las ciencias políticas. Tal enfoque permite evaluar la Ley no como una disposición legal estática, sino como componente de la política migratoria de Estados Unidos hacia Cuba, vista como proceso político mediado por intereses, a veces divergentes y competitivos, de actores del sistema político estadounidense. En este momento resulta útil recordar las fases que integran el proceso de las políticas públicas (Fig. 2).



Fig. 2.

Versión simplificada del proceso de las políticas públicas tomando en cuenta la propuesta de Fernández (1999)
Fernández (1999)

Como se precisa en la teoría de análisis de las políticas públicas, este proceso no es lineal, cerrado o exento de contradicciones, las fases no se preceden entre sí, ni un estadio condiciona la aparición del siguiente. La utilidad del esquema es fundamentalmente analítica.

DESARROLLO

La Ley de Ajuste Cubano en el contexto del Mariel (1980-1984)

El análisis de las políticas públicas establece los requisitos para que los problemas públicos entren en la agenda gubernamental. Entre ellos: alcanzar proporciones de crisis, tener cierta particularidad, tener ciertos aspectos emotivos, tener un amplio impacto y tocar asuntos vinculados al poder y la legitimidad (Fernández, 1999: 471). Indudablemente, el éxodo de unos 125 000 cubanos entre abril y septiembre de 1980 por el puerto del Mariel, fenómeno conocido como la Crisis del Mariel, cumplió con estos requisitos. El volumen de la migración, los cambios en la composición étnica y socioeconómica de los migrantes, así como el impacto para los presupuestos y la seguridad de los Estados de acogida, garantizaron que este proceso migratorio deviniera problema público merecedor de atención por parte del Gobierno y el Congreso estadounidenses.

Los eventos del Mariel acontecieron en un período que podría calificarse de transición entre la visión liberal predominante en la década de los años sesenta del siglo xx y el afianzamiento de un proceso de creciente criminalización de la inmigración proveniente de los países subdesarrollados, coherente con el auge del conservadurismo en la política estadounidense. De ahí que un contexto regulatorio y político totalmente diferente propició que la entrada de este problema en la agenda gubernamental se diera de una forma distinta, en comparación con 1965.

La admisión de los cubanos del Mariel contradecía la letra y el espíritu de la Ley de Refugiados aprobada en marzo de 1980, poco antes del inicio de la crisis.⁴ La legislación pretendía despolitizar el manejo tradicional de la categoría de refugiados y estandarizar su tratamiento, por lo que incorporó los preceptos establecidos en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967.⁵

En un inicio, el presidente Carter invocó sus poderes para conferir a los cubanos del Mariel tratamiento de refugiados. Pero al discurrir la crisis, Carter abandonó este curso de acción y definió la categoría “entrantes”, con el estatus migratorio pendiente de determinación, tanto para los migrantes del Mariel como para los haitianos, lo cual rompió con la práctica de considerar a los migrantes cubanos como “refugiados” de manera automática. Igualmente, el Gobierno de Estados Unidos calificó de “excluíbles”,⁶ según la legislación vigente, a los que no eran elegibles para permanecer en su territorio, debido a sus antecedentes penales en Cuba o los delitos cometidos durante su estancia en Estados Unidos.

Como parte de los esfuerzos que acompañaron la decisión de Carter para regularizar el estatus de los nuevos migrantes, el senador Ted Kennedy propuso la derogación de la Ley de Ajuste Cubano mediante la iniciativa S 3013, de agosto de 1980 (Kennedy, 1980). La versión correspondiente en la Cámara de Representantes, H.R.7978, fue presentada por Peter Rodino (Rodino, 1980). Kennedy había sido el patrocinador principal de la Ley de Ajuste Cubano en 1966, por lo que su conducta revestía un simbolismo adicional. Sin embargo, la proximidad de las elecciones impidió el avance legislativo de estos proyectos. Posteriormente, y hasta 1984,

los legisladores referidos y otros como Romano Mazzoli y el senador Alan Simpson, todos figuras importantes en el tema inmigratorio, continuaron sus intentos por derogar la Ley de Ajuste Cubano, enmarcados dentro del objetivo de reformar el sistema inmigratorio, hacerlo más homogéneo y menos discriminatorio sobre la base de la nacionalidad (Rodino, 1981; Mazzoli 1982 y 1983).

Un análisis de la audiencia realizada el 9 de mayo de 1984 para abordar iniciativas legislativas dirigidas a resolver la situación de los “entrantes” cubanos y haitianos, refleja que esta postura era apoyada por el Servicio de Inmigración y Naturalización. El comisionado de esta agencia, Alan C. Nelson, asoció la permanencia de la Ley de Ajuste Cubano con la posibilidad de una reiteración de los eventos del Mariel, y afirmó: “No podemos mantenerla en los libros en el futuro. Tenemos que resolverlo, de modo deseable, con una reforma legislativa abarcadora, la derogación es algo que claramente necesita abordarse” (U.S. Government Printing Office, 1984: 10).

La declaración de Nelson constituye un punto de viraje de la postura tradicional de la rama ejecutiva favorable a la Ley de Ajuste Cubano y estableció un precedente en relación con el papel contrario al tratamiento preferencial de los migrantes cubanos por parte de las agencias instrumentadoras de la política. En este período, aun cuando el Servicio de Inmigración y Naturalización aceptó solicitudes de ajuste de estatus migratorio al amparo de la Ley de Ajuste Cubano, no adjudicó ningún caso, a la espera del desenlace de los debates del Congreso, lo que confirmó la posición de la rama ejecutiva de no legitimar la Ley de Ajuste Cubano desde el punto de vista práctico.

Sin embargo, la moderada posición del Departamento de Estado, que evitó referirse a la Ley de Ajuste Cubano, sugiere la intención de evitar la politización del proceso de análisis del tema, teniendo en cuenta el interés del presidente Ronald Reagan en cortejar a la comunidad de origen cubano. Particularmente, la creación de la Fundación Nacional Cubanoamericana,⁷ en 1981, a instancias del propio gobierno de Reagan, supuso la incursión de un nuevo grupo con influencia en el proceso de formulación y ejecución de dicha política, partidario del mantenimiento de la Ley de Ajuste Cubano y el tratamiento preferencial conferido a los migrantes cubanos.

El representante Lawrence Smith, demócrata por la Florida, llegó a cuestionar que Reagan conociera personalmente de las gestiones del Servicios de Inmigración y Naturalización para eliminar la Ley de Ajuste Cubano, debido a su popularidad entre los cubanoamericanos y la simpatía de estos hacia los republicanos. Organizaciones de cubanoamericanos como la Greater Miami United y otras de carácter religioso como la Conferencia Nacional de Obispos Católicos y el Consejo Nacional de Iglesias, también apoyaban la Ley de Ajuste Cubano, a la cual atribuían un valor práctico y político-ideológico.

Es oportuno recordar la clasificación en fases del “ciclo de asuntos de atención” por parte del público, propuesta por Downs, quien observa que los problemas alcanzan la prominencia, permanecen en este estatus por un período corto y luego se desvanecen gradualmente del centro de la atención pública (Downs, 1972: 39-40). Este “declive gradual” es resultado de las percepciones sobre la dificultad, el costo (político, económico y social) y del ascenso de otros problemas a la fase previa de “descubrimiento alarmado” o “entusiasmo eufórico”. Esa clasificación apunta a la dimensión temporal de los problemas que afectan las actitudes de los individuos.

Podría decirse que hacia 1984, debido al alejamiento en el tiempo de los eventos que le dieron origen, el problema migratorio cubano había transitado a la fase de “declive paulatino”. La opinión pública se había movido del rechazo inicial motivado por las múltiples descripciones peyorativas sobre el origen de los migrantes cubanos, a la empatía por la situación de indefinición regulatoria en que muchos permanecían. Por otra parte, el énfasis del Gobierno de Reagan en su cruzada ideológica contra Cuba, a la que consideraba un satélite soviético y pieza clave en la expansión de los ideales de la Revolución a Centroamérica y África, había desplazado a un segundo plano la cuestión netamente inmigratoria, y elevado los objetivos estratégicos de Estados Unidos contra Cuba.

Los esfuerzos por derogar la Ley de Ajuste Cubano terminaron en junio de 1984, con la aprobación de la enmienda para restaurarla en la versión del proyecto de reforma inmigratoria HR 1510, presentada por Peter Rodino y aprobada por voto oral (Rodino, 1984). Lo relativo al estatus de los migrantes del Mariel se resolvió técnicamente con la Sección 202 de la Ley de Control y Reforma de la Inmigración de 1986 (Public Law 99-603, 1986). En la práctica, la mayor parte de los cubanos ajustaron su estatus bajo la Ley de Ajuste Cubano, entre 1984 y 1985, con lo que se reafirmó su papel preponderante en el marco regulador de la inmigración cubana.

Desde una perspectiva teórica, según Lindblom (1959), las opciones de política que toma en cuenta el decisor no son todas, ni las mejores, sino las que difieren poco de las llevadas a cabo con anterioridad. Esto se debe a que cuanto más se aleje una alternativa de las políticas conocidas, la anticipación de sus consecuencias e impactos resulta más difícil. Puede afirmarse que ante la complejidad de la derogación de la Ley de Ajuste Cubano, el Gobierno de Estados Unidos actuó de forma incremental. Con los acuerdos con Cuba de 1984, se propuso el limitado objetivo de lograr la devolución de los cubanos calificados como “excluíbles”; pero sin mirar integral y objetivamente a otros factores endógenos y exógenos de la migración cubana, tales como la situación económica agravada por las medidas de bloqueo, la Ley de Ajuste Cubano, y el estímulo a la migración irregular. El incrementalismo fue un rasgo característico de las decisiones de Estados Unidos en cuanto a la política migratoria hacia Cuba hasta 2017.

La Ley de Ajuste Cubano en el escenario de la Crisis de los Balseros (1994-1996)

La caída del campo socialista europeo implicó una readecuación de las prioridades de seguridad nacional de Estados Unidos. Las amenazas percibidas ahora estarían orientadas a posibles interrupciones ocasionadas por la fragmentación y la creación de nuevos Estados, las migraciones, la pobreza, la proliferación de armas y la emergencia de potencias regionales que pudieran desafiar su hegemonía. La migración descontrolada de haitianos, motivada por el golpe de Estado promovido por Estados Unidos contra el presidente Jean Bertrand Aristide en 1991, evidenció una nueva postura ante este tipo de eventos. Mediante la orden 12 807 de 1992, George H. W. Bush ordenó la intercepción y repatriación de los migrantes, aún sin definir si clasificaban como refugiados, según la ley de 1980.⁸ La orden constituyó un antecedente clave respecto de las funciones de control inmigratorio del Servicio de Guardacostas.

En 1994 comenzó a configurarse un escenario distinto para el proceso de la política migratoria hacia Cuba. En agosto de ese año, la decisión del gobierno cubano de discontinuar los esfuerzos por enfrentar la emigración y la violencia asociada, motivada por la persistente función estimuladora de Estados Unidos, propició un pico en las salidas por mar que elevó las cifras a alrededor de 36 900 personas desde inicios de año hasta septiembre (Eckstein, 2009). Se dio entonces la llamada Crisis de los Balseros, la cual coadyuvó a la conversión de la emigración cubana en problema público objeto de decisiones en el Gobierno de Estados Unidos.

A diferencia de 1980, la Administración Clinton reaccionó rápidamente para detener el flujo irregular cubano, para lo que orientó negociaciones con la contraparte cubana. Se puede afirmar que en la Crisis de los Balseros, Estados Unidos definió el problema de la emigración cubana, en primer lugar, en términos inmigratorios. Como tal se configuró en la agenda gubernamental y la administración Clinton buscó alternativas en este plano. El proceso no estuvo exento de politización, puesto que en este período predominaban en el gobierno estadounidense altas expectativas sobre el inminente colapso del gobierno revolucionario. En el ámbito de la política migratoria se imponía la lógica de que en medio de una crisis económica, debía evitarse que Cuba “exportara” sus problemas internos y acelerar el apoyo a la subversión, en función del objetivo de facilitar la transición de Cuba a un capitalismo subordinando a las aspiraciones hegemónicas estadounidenses.

El accionar del Gobierno de Clinton prosiguió con la tradición incrementalista iniciada por Reagan. La literatura sobre políticas públicas reconoce el impacto de la variable viabilidad política en el proceso de selección de alternativas (Aguilar Villanueva, 1992: 45). Esta intervino en la decisión de implementar la política de “pies secos-pies mojados”. La posibilidad de retornar a todos los migrantes cubanos por mar y tierra en situación de irregularidad, hubiera sido un curso de acción más efectivo en el contexto de la Crisis de los Balseros. Sin embargo, esa decisión solo podría haber sido resultado de una evaluación de la política migratoria dentro del terreno más amplio de las relaciones bilaterales, algo que la Administración de Clinton no estaba dispuesta a afrontar, debido a su costo político ante la comunidad de origen cubano y en el Congreso.

Los acuerdos migratorios de 1994 y 1995 constituyeron el curso de acción concretado por la rama ejecutiva en uso de sus facultades. Autores como Reynolds (2011) valoran que estos implicaron, de hecho, una derogación parcial de la Ley de Ajuste Cubano a través de la acción ejecutiva, al limitar considerablemente el requisito de estar presente físicamente en territorio estadounidense, exigido en la ley.⁹

En paralelo, la administración Clinton se propuso eliminar la Ley de Ajuste Cubano en un esfuerzo por armonizar el sistema inmigratorio (R. Bach, Comunicación personal, 14 de diciembre de 2017)¹⁰. Es notable la presentación por Michael Kopetski, demócrata por Oregon, del proyecto HR 3854, con ese objetivo expreso, en febrero de 1994 (Kopetski, 1994). 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 William Clinton (González, 2018).

Aun así, legisladores partidarios de los acuerdos migratorios, como los senadores Alan Simpson y Christopher Dodd, intentaron sustituir la Ley de Ajuste Cubano por una salvaguarda de uso casuístico para los cubanos receptores de parole, emitidos por la Sección de Intereses de Estados Unidos en La Habana (Proceedings and Debates of the 104th Congress, 1996), según se aprecia de los debates congresionales que condujeron a la aprobación de Ley para la Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Extranjero de septiembre de 1996, entre 1995 y 1996.

De relevancia teórica para este artículo, de acuerdo con Lowi (1964), cada política pública (policies) genera su propio centro de poder o “arena”, la cual tiende a desarrollar su propia estructura política, proceso político (politics), elites y relaciones de grupo (Lowi, 1964: 101). La naturaleza de las políticas incide en la conflictividad del referido proceso.

Según Aguilar Villanueva (las políticas “regulatorias”, o sea, las que introducen normativas de obligatorio cumplimiento para un grupo, son conflictivas (Aguilar Villanueva, 1992: 32). Implican intereses exclusivos y contrapuestos de grupos que se mueven en torno de una misma cuestión y se ven obligados a coaliciones y transacciones de recíproca concesión, por cuanto la eventual solución no favorece de igual manera a las partes involucradas: hay afectados y beneficiados.

Las respuestas que generaron diversos grupos con interés en la política migratoria hacia Cuba, sugieren que esta se convirtió en una “arena de conflicto”, a partir de los cambios en la estructura normativa de la inmigración cubana. Evidentemente, la decisión de repatriar los migrantes cubanos, a través de la Declaración Conjunta de mayo de 1995, estableció nuevas reglas al juego favorecidas por instituciones gubernamentales encargadas de enfrentar la inmigración irregular como el Departamento de Defensa, el Servicio de Inmigración y Naturalización y el Servicio de Guardacostas, autoridades de la Florida como el gobernador Lawton Chiles y el senador Robert Graham y la opinión pública, en la que todavía estaba latente las memorias del Mariel. Sin embargo, a este curso de acción se opusieron fervientemente otros legisladores conservadores y exponentes de la extrema derecha cubanoamericana, cuya influencia en el proceso de decisiones sobre Cuba se vio reducida. En lo adelante, hasta el fin de la Administración de Clinton,

estos orientaron sus esfuerzos a incrementar los controles del Congreso sobre la acción de la rama ejecutiva en relación con la política hacia Cuba, incluido en el ámbito de la migración.

El propio senador Robert Graham lideró el proceso de obstrucción a la iniciativa promovida por Simpson, cuyo principal resultado fue la inclusión de la Sección 606 de IIRIRA (PublicLaw 104-208, 1996), que supeditó la derogación de la Ley de Ajuste Cubano a cambios en el ordenamiento interno de Cuba, según lo estipulado en la Ley Helms-Burton. La rotunda votación 67 a 32 indicó que, para el caso de Cuba, el Congreso respondía más a posiciones ideológicas que al espíritu restrictivo que prevalecía en relación con la inmigración. En tal sentido, llama la atención el apoyo ofrecido a la enmienda de Graham de senadores demócratas que posteriormente mantuvieron posturas favorables al mejoramiento de las relaciones bilaterales, en distintos grados y áreas, como John Kerry, Joe Biden, Patrick Leahy, Byron Dorgan, Kent Conrad y Max Baucus (Proceedings and Debates of the 104th Congress, 1996: S4397).

Siguiendo la lógica de Aguilar Villanueva, entre las transacciones que se dieron entre el Gobierno y la Fundación Nacional Cubanoamericana como resultado de la naturaleza conflictiva de los acuerdos migratorios, estuvo, notablemente, la implementación de la política de “pies secos-pies mojados”. El profesor Robert Bach explica que en un contexto en que la migración irregular por tierra no era un fenómeno suficientemente visible como para erigirse en problema público, el gobierno estadounidense decidió conscientemente dejar abierta la posibilidad de que los cubanos que arribaran a Estados Unidos por la vía terrestre se beneficiaran de la Ley de Ajuste Cubano (Bach, Comunicación personal, 14 de diciembre de 2017).

Al evaluar los niveles de influencia de la Fundación Nacional Cubanoamericana en la política migratoria hacia Cuba Vicki Huddleston reconoció que esta: “[...] hacía la vida insoportable para cualquier funcionario que se atreviera a enviar un cubano de vuelta, incluyendo a aquellos involucrados en el secuestro de embarcaciones o aeronaves” (Huddleston, comunicación personal, 15 de diciembre de 2017). Con la política de pies secos-pies mojados”, el Gobierno de Clinton intentó mitigar la reacción de la Fundación Nacional Cubanoamericana, pero tuvo el efecto de legitimar la Ley de Ajuste Cubano, dado que ratificó la elegibilidad de los que arribaran a Estados Unidos, por cualquier vía y método.

Durante el Gobierno de George W. Bush, no hubo intentos considerables por derogar la Ley de Ajuste Cubano.¹¹ Por el contrario, legisladores de origen cubano asociados a la extrema derecha cubanoamericana reforzaron su papel de guardián del tratamiento preferencial a los migrantes cubanos y aprovecharon cada contexto posible para intentar legitimar la aplicabilidad y la racionalidad ideológica de la Ley de Ajuste Cubano.

La Ley de Ajuste Cubano en el período de 2015 a 2016

A partir del segundo gobierno del presidente Barack Obama, se verificó un crecimiento significativo de la migración irregular cubana tanto por mar como por tierra con destino hacia Estados Unidos. A diferencia de ciclos anteriores, la migración cubana en este período tuvo un carácter principalmente terrestre, iniciada con viajes regulares desde Cuba, con tránsito a través de diversos países de América del Sur y Central y el Caribe.¹² El número de cubanos declarados inadmisibles por las autoridades estadounidenses, esencialmente por su ingreso irregular, creció 441 %, de 12 290 a 54 226, entre 2012 y 2016 (Departamento de Seguridad Interna, 2017). Las intercepciones de cubanos por el Servicio de Guardacostas ascendieron de 422 en 2010, a 2 111 en el año 2014, y a 5 213 en 2016, lo que representó un incremento de 247 %. La cifra de 2016 fue superior a la de ningún año precedente desde la Crisis de los Balseros.

Diversos trabajos periodísticos refirieron la migración irregular cubana en esta etapa como una crisis, oleada y un éxodo masivo. En lo que a esta investigación concierne, no se pretende calificar de forma definitiva

el proceso migratorio cubano, sino establecer que nuevamente la migración irregular cubana devino problema público que fue incorporado a la agenda del Gobierno de Estados Unidos.

Tan importante como la entrada en la agenda, es la definición del problema. Al decir de Fernández: “Existe un juego de intereses cruzados de actores y grupos que actúan para determinar qué asuntos deberán ser considerados como problemas. No se trata de una cuestión secundaria puesto que la definición condiciona el tipo de solución a aplicar” (Fernández, 1999: 472). En el escenario antes planteado se observó una pugna entre partidarios de la extrema derecha cubanoamericana, las instituciones políticas y otros actores de la sociedad civil, por influir en la definición del problema migratorio cubano ante la configuración de un escenario realmente favorable a la eliminación de la Ley de Ajuste Cubano.

Puede decirse que la opinión pública a favor de la eliminación de la Ley de Ajuste Cubano fue cualitativa y cuantitativamente superior a los periodos anteriores evaluados. Periódicos como Miami Herald, Sun Sentinel, The New York Times, USA Today, LA Times y El Nuevo Herald, ofrecieron cobertura sistemática al tema de la migración irregular cubana y publicaron editoriales y columnas de opinión en los que abogaron por el curso de acción mencionado.

Desde el Congreso, la necesidad de dar solución al flujo irregular de cubanos, hizo emerger nuevamente la derogación de la Ley de Ajuste Cubano como alternativa viable. Esta opción estuvo encabezada por Paul Gosar (2015), republicano por Arizona, y los texanos Henri Cuellar y Blake Farenthold (Farenthold, 2016), demócrata y republicano, respectivamente. Ellos representaban estados fronterizos afectados por la migración irregular de cubanos y donde tradicionalmente la inmigración irregular ha sido tema recurrente. La afirmación de Cuellar (2016) de que el proyecto aseguraría un tratamiento migratorio estandarizado confirma su propósito eminentemente reivindicatorio y apunta a la vieja idea de homogeneizar el sistema inmigratorio estadounidense. Debe observarse que los congresistas no acompañaron sus proyectos de ley de esfuerzos para lograr su avance en el calendario legislativo, lo que refrenda su poca influencia en el tema y el peso del componente electoral en sus acciones.

De mayor interés fue el apoyo a modificaciones en la Ley de Ajuste Cubano de legisladores cubanoamericanos, algo que sucedió por primera vez durante el Gobierno de Obama, rompiendo con décadas de defensa irrestricta del tratamiento preferencial a los migrantes cubanos. Aupados por la solicitud del condado de Miami-Dade, el representante Carlos Curbelo y el senador Marco Rubio (Fig. 3) presentaron los proyectos H.R. 4247 y S. 2441 para eliminar los beneficios otorgados a los cubanos por la Ley de Asistencia a la Educación de Refugiados de 1980 (Curbelo, 2015; Rubio, 2016).



Fig. 3.

Fig. 3. El representante Carlos Curbelo (izquierda) y el senador Marco Rubio (derecha), propusieron cambios en la interpretación de la Ley de Ajuste Cubano entre 2015 y 2016, a fin de condicionar la conducta política de los emigrados cubanos.

Aunque el fenómeno de la migración irregular cubana ofreció el marco temporal adecuado, estas iniciativas pretendían en realidad oponerse a la política del Gobierno de Obama hacia Cuba y, fundamentalmente, reforzar la política migratoria como instrumento de control social de la conducta de los cubanoamericanos respecto de su país de origen, distinguida por su carácter cada vez más transnacional.¹³

El profesor de la Universidad de Miami, David Abraham (2015) observa atinadamente el agotamiento del régimen de migración como fuente de oposición política hacia Cuba o de crecimiento de la base social contrarrevolucionaria en Miami en esas circunstancias y, por tanto, la disfuncionalidad de la política migratoria hacia Cuba, en los términos en que fue concebida en reacción al triunfo revolucionario. Se deduce que el mantenimiento del marco regulador preferencial hubiera significado para este grupo una erosión de su base electoral.

Nótese que la intención de este grupo nunca fue eliminar la Ley de Ajuste Cubano por completo. El título del artículo de opinión de Curbelo en el diario Miami Herald, “Mantener la Ley de Ajuste Cubano, pero actuar con firmeza frente a sus abusadores” es explícito. La preferencia por introducir solo modificaciones parece responder a dos razones fundamentales. Una se vincula al factor viabilidad política, el cual en este caso, se expresa en el eventual costo político que tendría la eliminación de la Ley de Ajuste Cubano debido a su arraigo entre los cubanoamericanos.¹⁴ Esta idea se refuerza al considerar que 21 miembros de ambos partidos, de los 29 de la delegación legislativa de la Florida, copatrocinaron el proyecto de Curbelo, ninguno de ellos se adhirió al de Gosar para eliminar la Ley de Ajuste Cubano. La segunda se relaciona con el valor ideológico conferido a la Ley de Ajuste Cubano en su antagonismo hacia Cuba. Aun cuando los exponentes de la extrema derecha cubanoamericana hayan reconocido la naturaleza predominantemente económica de la migración cubana, eliminar la Ley de Ajuste Cubano significaría reconocer una derrota histórica y dañar otros sostenes de la política hacia Cuba como el bloqueo, al cual la Ley de Ajuste Cubano se encuentra unida a través de la Sección 606 de IIRIRA, como se planteó antes. De ahí que el problema migratorio cubano fue definido por este grupo en términos político-ideológicos.

Varios hechos demuestran el éxito relativo de este grupo en la definición del problema y, por ende, su influencia en la evaluación de alternativas. Al nivel del Congreso, el proyecto de Curbelo alcanzó 129 copatrocinios, insuficiente para convertirse en ley, pero muy superior a los 12 del proyecto de Gosar y los dos

del presentado por Farenthold. Esto indica la intención menos radical del cuerpo legislativo en cuanto a la Ley de Ajuste Cubano, así como la legitimidad dispensada a los congresistas cubanoamericanos en relación con los temas cubanos.

Igualmente, el respaldo a cambios en la aplicación de Ley de Ajuste Cubano, en el sentido de beneficiar solo a los cubanos que demostrasen haber sido víctimas de persecución política, ascendió entre los cubanoamericanos a 75 % en 2016 (Survey USA, 2016), en correspondencia con la matriz de opinión promovida por la extrema derecha cubanoamericana. Por el contrario, la proporción de partidarios de la política de “pies secos-pies mojados”, cuestión menos abordada públicamente por este sector, se mantuvo invariable, 63 %, en las encuestas de la Universidad Internacional de la Florida de 2014 y 2016 (Grenier y Gladwin, 2014 y 2016).

Respecto de la rama ejecutiva, el curso de acción decidido para abordar la migración irregular cubana fue la negociación de la Declaración Conjunta, suscrita el 12 de enero de 2017, mediante la cual Estados Unidos eliminó la política de “pies secos-pies mojados” y el Programa de Parole para Profesionales Médicos Cubanos, entre otros aspectos. Como efecto práctico de la Declaración, el universo de personas elegibles para beneficios de la Ley de Ajuste Cubano ha disminuido considerablemente. Ello, unido al consenso de los grupos con interés en la política migratoria hacia Cuba respecto de la necesidad de limitar la migración irregular cubana, reduce la probabilidad de conflicto sobre este aspecto de cara al futuro.

En este período, por primera vez, las decisiones inmigratorias se insertaron dentro del contexto más amplio de cambios en las relaciones bilaterales. La decisión de avanzar hacia la normalización de las relaciones con Cuba proveyó una racionalidad cualitativamente diferente para el proceso de formulación de las políticas hacia Cuba, y dentro de estas, la política migratoria. Este proceso facilitó que la contraparte estadounidense asumiera el costo político de romper con la práctica de admisión automática y admitiera la multiplicidad de causas de la emigración cubana, incluido la irregular, entre ellas el empeoramiento por el bloqueo de las condiciones de vida de los cubanos y el factor de atracción que representa la Ley de Ajuste Cubano y el tratamiento preferencial y su responsabilidad en el incremento de la emigración irregular. En esta etapa, las posiciones públicas y proactivas, asumidas por representantes de las agencias instrumentadoras contrastaron con el papel esencialmente técnico de etapas anteriores. Estas señalaron los beneficios de un cambio de política para sus misiones de control inmigratorio.

En relación con la viabilidad política, podría asegurarse que el único grupo insatisfecho fue la opinión pública de origen cubano, particularmente los emigrados con posterioridad a 1980 y cubanoamericanos de segunda generación en adelante, a quienes el Gobierno de Obama intentaba atraer.¹⁵ No obstante, la temporalidad de los acuerdos, logrados después de las elecciones de noviembre de 2016, redujo cualquier costo asociado. Al mismo tiempo, otros aspectos de la política hacia Cuba tenían la capacidad de compensar a este grupo. Entre ellos puede mencionarse la revalorización del papel de los cubanoamericanos en el futuro político y económico de Cuba, la eliminación de los límites al envío de remesas y los viajes familiares, y otras facilidades para la interacción con su país de origen en el campo económico comercial, siempre en función del objetivo de lograr la transición de Cuba a un capitalismo subordinado.

Otro comportamiento que distinguió a la administración Obama fue la pública y directa exhortación al Congreso a derogar la Ley de Ajuste Cubano, formulada por el Viceasesor de Seguridad Nacional, Ben Rhodes y el Secretario de Seguridad Interna, Jeh Johnson, después de anunciarse los nuevos acuerdos, como acción lógica derivada de la intención de normalizar las relaciones migratorias entre los dos países.

Con el Gobierno de Donald Trump las acciones mencionadas para modificar o derogar la Ley de Ajuste Cubano fueron descontinuadas. A esto contribuyó la contención del fenómeno de la migración irregular cubana y el fin del ciclo electoral, lo cual condicionó que el problema migratorio cubano entrara en fase de declive en la atención del público, la rama ejecutiva y el Congreso.

CONCLUSIONES

La búsqueda por el Congreso y la rama ejecutiva de un sistema inmigratorio más homogéneo en su tratamiento de las diferentes nacionalidades, insertada dentro de una visión cada vez más restrictiva de la inmigración que otorga al control fronterizo una función significativa, ha sido un factor estructural que ha condicionado los intentos por derogar la Ley de Ajuste Cubano.

En este proceso, un factor coyuntural, ha sido la ocurrencia de problemas vinculados con la migración irregular cubana que por sus características, grandes proporciones e impacto en los estados de acogida, las percepciones públicas sobre la gestión ejecutiva federal y local y la opinión pública, han justificado la entrada del tema en la agenda gubernamental.

La naturaleza de los otros instrumentos de política exterior empleados hacia Cuba ha sido otro factor coyuntural que ha condicionado el respaldo de la rama ejecutiva a la posibilidad de derogación de la Ley de Ajuste Cubano. La preferencia ha sido actuar de forma velada e incremental, a partir del predominio de una visión antagonista en las relaciones bilaterales. A mayor hostilidad, más velado el carácter de este respaldo y viceversa.

En correlación con el anterior, la viabilidad política ha sido un factor coyuntural que ha intervenido en las posibilidades de éxito de los intentos para derogar la Ley de Ajuste Cubano, se ha expresado en el eventual apoyo o rechazo de diversos grupos a este curso de acción, los procesos electorales, los cambios en la correlación de fuerzas en el Congreso, y la opinión pública.

La capacidad de los legisladores cubanoamericanos exponentes de la extrema derecha de influir en el proceso político estadounidense a nivel local y nacional, ha devenido factor coyuntural contrario a la derogación de la Ley de Ajuste Cubano, aun cuando, esencialmente, favorezcan el fin del tratamiento preferencial conferido a los cubanos.

REFERENCIAS

- Abraham, D. (2015). *The Cuban Adjustment Act of 1966: Past and Future. Emerging Issues Analysis, Research Solutions*. Florida: University of Miami.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *La hechura de las políticas públicas. Antologías de Política Pública 2*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (1951). *Convención sobre el Estatuto de Refugiado*. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>
- Arboleya, J. (2013). *Cuba y los cubanoamericanos: el fenómeno migratorio cubano*. La Habana: Fondo Editorial Casa de las Américas.
- Bush, G. H. W. (1992). Executive Order 12807-Interdiction of Illegal Aliens.
- Congress (1986). Public Law 99–603, 100 Stat. 3445. Immigration Reform and Control Act (IRCA). Disponible en: <https://www.govtrack.us/congress/bills/99/s1200>
- Congress (1996). *Proceedings and Debates of the 104th Congress. Congressional Record*, 142(57). Disponible en: <https://www.congress.gov/crec/1996/04/30/CREC-1996-04-30.pdf>
- Congress (1996). Public Law 104–208, *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996*. Disponible en: <https://www.congress.gov/104/crpt/hrpt828/CRPT-104hrpt828.pdf>
- Cuellar, H. (2016). *Cuellar introduces bill that would end special benefits for Cuban immigrants*. Disponible en: <https://www.henrycuellar.com/news-clips/cuellar-introduces-bill-would-end-special-benefits-cuban-immigrants>
- Curbelo, C. (2015). *H.R.4247 Cuban Immigrant Work Opportunity Act of 2015*. Disponible en: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/4247?q=%7B%22search%22%3A%5B%22hr+4247%22%5D%7D&r=1>

- Departamento de Seguridad Interna (2017). 2016 Yearbook of Immigration Statistics. Disponible en: <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/2016%20Yearbook%20of%20Immigration%20Statistics.pdf>
- Downs, A. (1972). Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle. *Public Interest*, 28 (1), 38-50.
- Eckstein, S. (2009). *The immigrant divide: How Cuban Americans changed the US and their homeland*. Nueva York: Rutledge.
- Eckstein, S. (2016). U.S.-Cuba immigration: exceptionalism and its unintended consequences. En: Crahan M. and Castro S. *Cuba-US relations: normalization and its challenges*. Nueva York: Institute of Latin American Studies, pp. 215-254.
- Farenthold, B. (2016). H.R.4847 Cuba Act of 2016. Disponible en: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/4847?q=%7B%22search%22%3A%5B%22hr+4847%22%5D%7D&r=1>
- Fernández, A. (1999). Las políticas públicas. En: Caminal, M. (Editor). *Manual de Ciencia Política*. 2da ed. Madrid: Editorial Tecnos, pp. 460-482.
- Frank, B. (2006). H.R.5670 - To repeal the Cuban Adjustment Act, Public Law 89-732. 109th Congress (2005-2006). Disponible en: <https://www.congress.gov/bill/109th-congress/house-bill/5670/all-actions?overview=closed#tabs>
- González, R. (2018). La Ley de Ajuste Cubano después de la Guerra Fría. *Novedades en Población*, 27, 1-13.
- Gosar, P. (2015). H.R.3818 Ending Special National Origin-Based Immigration Programs for Cubans Act of 2015. Disponible en: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/3818?q=%7B%22search%22%3A%5B%22hr+3818%22%5D%7D&r=1>
- Grenier, G. and Gladwin, H. (2014). 2014 FIU Cuba Poll: How Cuban Americans in Miami view U.S. policies toward Cuba. FIU Cuban Research Institute. Disponible en: <https://cri.fiu.edu/research/cuba-poll/2014-fiu-cuba-poll.pdf>
- Grenier, G. and Gladwin, H. (2016). 2016 FIU Cuba Poll. How Cuban Americans in Miami view U.S. policies toward Cuba. FIU Cuban Research Institute. Disponible en: <https://cri.fiu.edu/research/cuba-poll/2016-cuba-poll.pdf>
- Kennedy, E. (1980). S.3013 - Cuban Haitian Entrant Act of 1980 96th Congress (1979-1980). Disponible en: <https://www.congress.gov/bill/96th-congress/senate-bill/3013?q=%7B%22search%22%3A%5B%22cuban+adjustment+act%22%5D%7D&s=4&r=704>
- Kopetski, M. (1994). H.R. 3854 To repeal the Cuban Adjustment Act.
- Lindblom, Ch. E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Lowi, T. J. (1964). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En: Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. Antologías de Política Pública 2. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 89-117.
- Mazzoli, R. (1982). H.R.6514 - Immigration Reform and Control Act of 1982, 97th Congress (1981-1982). Disponible en: <https://www.congress.gov/bill/97th-congress/house-bill/6514?q=%7B%22search%22%3A%5B%22cuban+adjustment+act%22%5D%7D&s=5&r=694>
- Mazzoli, R. (1983). H.R.1510 - Immigration Reform and Control Act of 1983, 98th Congress (1983-1984). Disponible en: <https://www.congress.gov/bill/98th-congress/house-bill/1510?q=%7B%22search%22%3A%5B%22cuban+adjustment+act%22%5D%7D&s=7&r=680>
- Palmieri, V. H. (1980). Statement by Victor H. Palmieri, United States Coordinator for Refugee Affairs. Disponible en: <http://digitalcollections.library.cmu.edu/awweb/awarchive?type=file&item=475034v>
- Reagan, R. (1981). Executive Order 12324 - Interdiction of Illegal Aliens. Disponible en: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-12324-interdiction-illegal-aliens>
- Reynolds, H. (2011). Irreconcilable Regulation. Why the sun has set on the Cuban Adjustment Act in Florida. *Florida Law Review*, 63(6), 1013-1040. Disponible en: <http://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1099&context=flr>

- Rodino, P. (1980). H.R.7978 - Cuban-Haitian Entrant Act of 1980, 96th Congress (1979-1980). Disponible en: <https://www.congress.gov/bill/96th-congress/house-bill/7978?q=%7B%22search%22%3A%5B%22cuban+adjustment+act%22%5D%7D&s=4&r=705>
- Rodino, P. (1981). H.R.4832 - Omnibus Immigration Control Act, 97th Congress (1981-1982). Disponible en: <https://www.congress.gov/bill/97th-congress/house-bill/4832?q=%7B%22search%22%3A%5B%22cuban+adjustment+act%22%5D%7D&s=5&r=692>
- Rodino, P. (1984). H.Amdt.897 to H.R.1510 98th Congress (1983-1984). Disponible en: <https://www.congress.gov/amendment/98th-congress/house-amendment/897?q=%7B%22search%22%3A%5B%22cuban+adjustment+act%22%5D%7D&s=5&r=692>
- Rubio, M. (2016). S. 2441 Cuban Immigrant Work Opportunity Act of 2015. Disponible en: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/2441>
- Survey USA (2016). Results of Survey USA MktResearchStudy #23356. Disponible en: <http://www.surveysusa.com/client/PollReport.aspx?g=7fb5ac68-9242-41cb-a452-cc57a1c154>
- U.S. Government Printing Office (1984). Hearing before the Subcommittee on Immigration, Refugees, and International Law, Ninety-Eighth Congress, Second Session, on H.R. 4853 Cuban/Haitian Adjustment, p. 176. Disponible en: <https://www.loc.gov/law/find/hearings/pdf/00183878840.pdf>

NOTAS

- 1 El autor agradece a los doctores Jesús Arboleya Cervera, José Ramón Cabañas Rodríguez y Elaine Valton Legrá, por sus contribuciones durante la revisión del borrador de este trabajo.
- 2 El profesor Jesús Arboleya ha definido a la extrema derecha cubanoamericana como: “Corriente de pensamiento político que en el seno de la comunidad cubanoamericana se define por su hostilidad hacia la Revolución cubana y promueve la intervención estadounidense para derrocarla. Se opone a cualquier tipo de contacto entre los dos países y desde el punto de vista ideológico entronca con las posiciones más agresivas de la política exterior de Estados Unidos con respecto a Cuba”. Este es un concepto desarrollado para la tesis de Doctorado del autor de este artículo, del cual Arboleya es tutor, pendiente del ejercicio final.
- 3 Los investigadores Jesús Arboleya (2013) y Susan Eckstein (2009), coinciden en que el estudio de sus flujos después del triunfo de la Revolución podría organizarse en las siguientes etapas: 1959-1962, más de 220 000 personas; 1962-1965, alrededor de 58 000 de manera irregular; 1965, entre 2 700 y 7 000 personas, por el puerto de Camarioca, Matanzas; 1965-1973, más de 260 000 cubanos a través del llamado “Puente Aéreo”; 1980, unas 125 000 personas por el puerto del Mariel; 1994, más de 35 000 balseros.
- 4 Entre las contradicciones referidas, Victor Palmieri, entonces Coordinador de Asuntos de Refugiados, señaló, el 20 de junio de 1980: • La incapacidad de las autoridades migratorias para procesar adecuadamente a los “refugiados” en sus países de origen. • La inelegibilidad de muchos cubanos para calificar como “asilados”, según los términos de la nueva legislación. • Las dificultades para procesar cantidades masivas de migrantes sin documentación válida (la Ley había establecido procedimientos para análisis casuísticos. • El impacto presupuestario federal y local para el reasentamiento de los migrantes. • La dificultad de retornarlos a su país de origen o reasentarlos en terceros países (Palmieri, 1980).
- 5 Se considera refugiado a la persona que “fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país” (Artículo #(A)(2), de la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951, modificada por el Protocolo de 1967).
- 6 Se utiliza el concepto de “excluíble” para referirse a los inmigrantes cubanos cuya admisión no ha sido autorizada por el Gobierno de Estados Unidos, en aplicación de las cláusulas de inadmisibilidad previstas en la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 y sus enmiendas posteriores, por ejemplo: haber ingresado irregularmente, haber cometido ciertos delitos, haberse vinculado al terrorismo, tener ciertas enfermedades, entre otras.
- 7 Organización creada en 1981 por iniciativa de la Agencia Central de Inteligencia para agrupar elementos conservadores de origen cubano en los ámbitos intelectual, político y económico. Afiliada al Partido Republicano desde sus orígenes, la Fundación Nacional Cubanoamericana sirvió de punta de lanza para políticas agresivas contra Cuba y las fuerzas progresistas en América Latina y África fundamentalmente (Arboleya, 2013: 178-192).
- 8 Esta medida se apartó de la disposición de Reagan de septiembre de 1981 (Reagan, 1981) que instruía al Fiscal General tomar las medidas a bordo del Servicio de Guardacostas para determinar si los migrantes huían de persecución política genuinamente.

- 9 Con el Comunicado Conjunto de septiembre de 1994, Estados Unidos se comprometió a emitir una cifra mínima de 20 000 visas desde Cuba, enfrentar conjuntamente la emigración irregular y trasladar a los migrantes irregulares cubanos a centros de relocalización fuera de Estados Unidos. Mediante la Declaración Conjunta de mayo de 1995, Estados Unidos y Cuba acordaron procedimientos de repatriación para los migrantes interceptados en el mar.
- 10 El profesor Robert Bach se desempeñó como Comisionado Asociado Ejecutivo del Servicio de Inmigración y Naturalización para Planificación Política (1993-2000). Ha escrito artículos y libros sobre el proceso de integración social y adaptación de los migrantes latinos en Estados Unidos, incluyendo los cubanoamericanos. Es un experto en política inmigratoria de Estados Unidos y seguridad fronteriza.
- 11 En junio de 2006 se registra la iniciativa del representante Barney Frank, demócrata por Massachusetts, HR 5670 (Frank, 2006), dirigida a eliminar la Ley de Ajuste Cubano, la cual solamente logró el copatrocinio del legislador del mismo Estado y partido, James McGovern.
- 12 Entre las razones que motivaron tanto altas cifras de emigración cubana irregular y su rasgo principalmente terrestre en esta etapa, estuvieron la puesta en vigor del Decreto-Ley 302 del Consejo de Estado de la República de Cuba en 2013, mediante el cual se eliminaron trabas a los viajes de los cubanos, la flexibilización por el Gobierno de Obama del envío de remesas a los cubanos y la expectativa sobre la posible eliminación de la política de “pies secos-pies mojados” en el contexto del proceso de normalización de las relaciones Estados Unidos-Cuba.
- 13 Con la misma motivación, David Rivera había presentado en 2011 el proyecto de ley H.R. 2771, a fin de ampliar el requisito en la Ley de Ajuste Cubano de presencia física, de uno a cinco años, e impedir la extensión de sus beneficios a los que viajaran a Cuba después de haber sido admitidos o recibido el parole. Rivera sustituyó más tarde su proyecto por el H.R. 2831 que habilitaría al secretario de seguridad interna para revocar la residencia permanente de los cubanos que viajaran a la Isla antes de haber obtenido la ciudadanía estadounidense (Rivera, 2011).
- 14 En 2014, antes del pico en la emigración irregular cubana, el apoyo a la Ley de Ajuste Cubano fue de 86 %. Aunque fue superior en los que emigraron después de 1980, también fue sólido entre los que lo hicieron en los periodos 1959-1964 (64 %), 1966-1973 (76 %) y 1975-1983 (80 %) (Grenier y Gladwin, 2014).
- 15 En 2016 el apoyo a la Ley de Ajuste Cubano descendió a 61 %, motivado en lo esencial por un bajo respaldo de los emigrados entre 1959 y 1980, 40 %. Sin embargo, en los que emigraron en las etapas 1980 a 1994 y 1995 a 2016, fue de 60 % y 84 %, respectivamente (Grenier y Gladwin, 2016).

ENLACE ALTERNATIVO

http://rpi.isri.cu/sites/default/files/2020-10/RPIDNo.8_A05_elmun.pdf (pdf)