

MÉXICO EN EL CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS: LA INMIGRACIÓN¹

CARLOS GONZÁLEZ GUTIÉRREZ

INTRODUCCIÓN

What is my constituency there? What is the political mileage? If anybody thinks there is political mileage in this, he or she does not know much about politics. On the contrary, I get abusive letters saying 'Why do you want to take care of these tax eating, criminal illegals who come here and violate the law and have to be picked up by the police?' Are you selling out to Mexico? Are you a Mexican Congressman?.

HENRY B. GONZÁLEZ
Congressional Record, 27 de febrero de
1984

EL 15 DE OCTUBRE DE 1986, luego de más de diez años de frustrados intentos, la Cámara de Representantes finalmente logró aprobar por un margen de 238-173 un proyecto que transforma sustancialmente las leyes de inmigración de Estados Unidos. Dos días después el Senado adoptó el mismo proyecto con 63 votos a favor y 24 en contra.²

La nueva ley tiene tres elementos principales. En primer lugar, bajo el supuesto de que la oferta de empleos es la causa fundamental de la entrada ilegal de trabajadores extranjeros, la ley concibe un sistema de sanciones a empleadores que a sabiendas contraten a estas personas. En segundo lugar se crea un mecanismo mediante el cual se le-

¹ El presente trabajo forma parte de un proyecto más amplio de investigación que se inscribe dentro del Programa de Estudios de América del Norte del ILET, sede México. Agradezco el apoyo y los comentarios de mis compañeros de seminario: Blanca Salgado, Ma. Amparo Casar, Patricia de los Ríos, Ma. Isabel Studer, Guadalupe González, Celia Toro, Raúl Rodríguez, León Bendsky, Víctor Godínez y Carlos Rico. Por supuesto, la responsabilidad por la versión final del artículo es solamente mía.

² Nadine Cohodas, "Congress clears overhaul of immigration law", en *Congressional Quarterly Weekly Report*, vols. 44, 42 (octubre de 1986), p. 2595.

galiza el estatus de aquellos indocumentados que puedan probar su estancia ininterrumpida en Estados Unidos desde el primero de enero de 1982. Finalmente la ley incluye un programa de trabajadores temporales tendiente a asegurar una adecuada oferta de mano de obra extranjera para las cosechas de los agricultores del oeste. De acuerdo con el programa, el gobierno otorgará visas de residente temporal a 350 000 indocumentados que demuestren haber laborado en el campo estadounidense al menos durante 90 días de mayo de 1985 a mayo de 1986.

Si bien la adopción de medidas que pretenden evitar el ingreso ilegal de trabajadores extranjeros se concibe (tanto en México como en Estados Unidos) como un asunto de naturaleza eminentemente interna, generalmente se reconoce también que el fenómeno de la inmigración involucra a más de un Estado y que, por tanto, las políticas llevadas a cabo en un lado de la frontera tienen efectos inmediatos en el otro. El propósito de este ensayo es analizar las referencias a México en los debates que sobre la reforma a las leyes de inmigración tuvieron lugar en el Congreso de Estados Unidos. A lo largo del trabajo se tratará de mostrar los distintos argumentos (en pro y en contra de la reforma) para los cuales fue útil traer a colación a México y sus intereses. Igualmente se pretende no sólo mostrar la manipulación que de la “retórica de la interdependencia”³ se dio en las discusiones sobre inmigración, sino también señalar los casos específicos en los que dicha retórica adquirió contenido, ahí donde sería injusto considerar como pura demagogia las menciones a México. Por último, un tercer objetivo es apuntar los alcances y límites de la preocupación a la que alude la ley por los posibles perjuicios causados a México.

El trabajo se estructura en tres partes. En la primera se presenta una pequeña síntesis sobre la historia legislativa del proyecto, los actores políticos implicados, sus razonamientos principales, y la posición oficial del gobierno mexicano. En la segunda se describen los términos del debate y las referencias a México. La tercera y última parte contiene las conclusiones del análisis.

³ Carlos Rico F., “The future of Mexican-U.S. relations and the limits of the rethoric of ‘interdependence’”, en Carlos Vázquez y Manuel García y Griego (eds.) *Mexican-U.S. relations: conflict or convergence?*, Los Angeles: University of California, 1983, p. 135.

EL PROYECTO SIMPSON-RODINO-MAZZOLI

La historia legislativa: negociaciones y compromisos

Los muchos intentos fracasados por reformar la ley de inmigración que hubo permiten ver muy claramente lo difícil que es en Estados Unidos aprobar una legislación que pretenda cambiar sustancialmente la política pública casi en cualquier área. Detrás de la nueva ley de octubre de 1986 quedó un largo y complejo proceso de compromisos continuos que fue madurando a lo largo de varios periodos legislativos. En los setentas las administraciones Ford y Carter promovieron sendas iniciativas de reforma como respuesta a una creciente inquietud pública por el problema. En 1978 el Congreso creó una Comisión Selecta sobre Políticas de Inmigración y Refugiados que entregó un conjunto de propuestas en marzo de 1981. Ese mismo año la presente administración presentó su propia política migratoria.⁴ Los proyectos de ley promovidos por el senador republicano Alan Simpson y los representantes demócratas Peter W. Rodino y Romano Mazzoli recogen los elementos más sugerentes de las proposiciones de la Comisión y la administración republicana.⁵

Como se mencionaba anteriormente, el Senado mostró menos reticencia hacia la reforma. Una primera versión de la Simpson-Mazzoli la aprobó consecutivamente en 1982 y 1983. En cambio la Cámara Baja calendarizó en 1982 la discusión del proyecto para cuando la XCVII legislatura estaba a punto de terminar, por lo que a falta de tiempo tuvo que regresarse la iniciativa a Comisiones. En 1983, en el primer año de la legislatura 98, varios comités estudiaron la propuesta e impusieron nuevas condiciones, pero a través del Comité de Procedimientos (*Rules Committee*) los dirigentes de la mayoría demócrata se encargaron de que al menos en 1983 el proyecto no llegara al pleno, en parte porque todavía existían controversias importantes y en parte porque no se calculaban bien a bien los costos electorales que podría tener para las elecciones presidenciales del año siguiente. En junio de 1984

⁴ Manuel García y Griego, "La Comisión Selecta, la administración Reagan y la política norteamericana sobre indocumentados: un debate en transición", en Lorenzo Meyer (ed.) *México-Estados Unidos, 1982*, México, El Colegio de México, 1983, p. 37.

⁵ Anónimo, "Immigration legislation", en *Congressional Digest*, vol. 65,3 (marzo 1986), p. 73; Lawrence H. Fuchs, "From Select Commission to Simpson-Mazzoli: the making of Americas new immigration Law" en Wayne A. Cornelius y Ricardo Anzaldúa Montoya (eds.), *Americas new immigration law: rationales, and potential consequences*, (Monograph series, II), San Diego: University of California, 1983, p. 45.

el proyecto tuvo que ser votado por el pleno de la Cámara y, por escaso margen, fue aprobado. La posibilidad de que Reagan utilizara su poder de veto con el fin de ganar el voto hispano ocasionó que algunos demócratas reforzaran sus tácticas obstruccionistas en el Comité de Conferencia, donde lograron empantanar un año más el proceso.⁶

En la legislatura 99 el Senado volvió a aprobar la reforma a las leyes de inmigración en septiembre de 1985. La Cámara de Representantes, sin embargo, estudió otra vez en seis comités la propuesta y no fue sino hasta julio de 1986 cuando la última versión ya estaba lista para ser considerada por el pleno. El 26 de septiembre un grupo de representantes, temerosos de que el programa de trabajadores temporales fuera a ser motivo de compromiso y negociación, trató de pasar una regla de procedimiento que prohibía cualquier enmienda para su programa. Al votar la mayoría de la asamblea en contra, se pensó que el proyecto sería bloqueado por una minoría que, aunque derrotada, contaba con la fuerza suficiente para hundir a la Simpson-Rodino mediante tácticas dilatorias. Ya con el fin del periodo legislativo a la vista, en menos de dos semanas se negoció un programa de trabajadores temporales que satisficiera a todos. Gracias a este último esfuerzo de compromiso la Cámara Baja pudo enviar un proyecto legislativo con amplio respaldo al Comité de Conferencia, de donde saldría la nueva ley una semana más tarde.⁷

Como lo sugiere el relato anterior, la inmigración es un asunto sumamente controvertible. En la discusión pública del problema se entremezclan una cultura política que concibe a Estados Unidos como un país de puertas abiertas, una sociedad civil cada vez más temerosa de los efectos nocivos que se supone traen consigo los inmigrantes, y una lucha abierta de empleadores y grupos étnicos por preservar el carácter liberal de la política migratoria.⁸ En una legislación de la envergadura de la Simpson-Mazzoli-Rodino, la conciliación absoluta de todos los actores involucrados es una tarea imposible, a pesar de las más de 300

⁶ Milton D. Morris, *Immigration —the beleaguered bureaucracy*, Washington, D.C.: *The Brookings Institution*, 1985, p. 2. La importancia del voto de los hispanos no radica en su número, sino en su localización estratégica, ya que están muy concentrados en los estados más grandes (los que cuentan con más delegados electorales). Ver *Congressional Quarterly Inc.*, "The American Electorate", en *Elections*, 84, Washington, D.C.: *Congressional Quarterly Inc.*, 1984, p. 5.

⁷ Nadine Cohodas, "Congress clears overhaul of immigration law", *op. cit.*, p. 2595; Nadine Cohodas, "Immigration bill resurrected; conferees begin negotiations", en *Congressional Quarterly Weekly Report* vol. 44, 41 (octubre de 1986), pp. 2571-2573.

⁸ Milton D. Morris, *op. cit.*, p. 3.

proposiciones de enmiendas que en un momento dado tuvieron frente a sí las cámaras.⁹

Lo normativo y lo empírico

Si de una manera imprecisa se divide a los actores involucrados en dos grandes grupos, entre quienes favorecían una transformación radical de la ley debe mencionarse a las sociedades nacionalistas como *Allied Patriotic Societies* o *Liberty Lobby*, algunas organizaciones sindicales como la *American Federation of Labor* (AFL) o el *Congress of Industrial Organizations* (CIO) y los grupos monotemáticos como *Zero Population Growth* o la *Federation for American Immigration Reform*. Por otra parte, la oposición al proyecto la constituían los grupos étnicos, las organizaciones religiosas liberales, las asociaciones políticas de izquierda defensoras de derechos humanos como *American Civil Liberties Union* y *Americans for Democratic Action*, algunas organizaciones sindicales y varios grupos empresariales como la *National Association of Manufacturers*. En su mayoría, los medios masivos de comunicación estaban con la reforma.¹⁰

Naturalmente dentro de cada bando no todos apoyaban o rechazaban el proyecto de ley por las mismas razones. Mientras que los grupos hispanos repudiaban una iniciativa que amenazaba con fomentar la discriminación antihispana a causa de las sanciones a empleadores,¹¹ los grupos empresariales se manifestaban en contra por temor a que una oferta restringida de mano de obra extranjera encareciera las exportaciones o malograra las cosechas por falta de gente dispuesta a levantarlas.¹² Algunos sindicatos se oponían al proyecto preocupados por ser coherentes con su origen y tradición liberal, mientras que otros lo me-

⁹ Benedicto Ruiz, "Las nuevas propuestas legislativas en la política migratoria de Estados Unidos", en *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, vol. 10, 9 (septiembre de 1985), p. 102.

¹⁰ Milton D. Morris, *op. cit.*, pp. 27-29; Lourdes Orozco H. y Frida Espinoza, "El proyecto de ley Simpson-Mazzoli: repercusiones para México", en *Carta de política exterior mexicana*, vol. 4,3 (julio-septiembre de 1984), p. 9.

¹¹ Nadine Cohodas, "Committees plan fast action on major immigration bill", en *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 40, 15 (abril de 1982), p. 808. Los congresistas de origen hispano, liderados por el representante demócrata Edward R. Roybal, presentaron su propio proyecto de reforma a las leyes de inmigración, una alternativa que hacía especial énfasis en el otorgamiento de un estatus legal a millones de indocumentados cuya residencia en Estados Unidos ya data de varios años. Ver Benedicto Ruiz, *op. cit.*, p. 103. Más adelante se hará mención a otras propuestas hechas por congresistas hispanos.

¹² Milton D. Morris, *op. cit.*, p. 31.

nospreciaban por considerar un programa de trabajadores temporales como un atentado contra los desempleados estadounidenses.¹³ Lo variado de las alianzas se traducía necesariamente en coaliciones entre congresistas que a primera vista parecen absurdas: entre quienes votaron en contra del proyecto Simpson en 1983 podían contarse al senador demócrata Edward M. Kennedy, que explicaba su voto como un signo de protesta contra la discriminación que la ley exacerbaría; al senador republicano Pete V. Domenici, de Nuevo México, un ferviente defensor del nuevo Oeste que pensaba que la ley sólo fomentaría los conflictos interestatales; y al senador republicano Jesse Helms, que argumentaba su voto en contra como un repudio al programa de amnistía, al cual veía como un premio injustificado a millones de indocumentados cuya estancia en el país era una infracción grave a la ley que merecía ser, por el contrario, castigada.¹⁴

Al margen de quienes propugnaban y quienes impugnaban el proyecto de inmigración, lo que más llama la atención de algunos analistas es la forma en que los términos del debate público en Estados Unidos fueron transformándose en una serie de imágenes que acabaron por tener poco contacto con la realidad.¹⁵ Es un hecho innegable que, como lo muestran las encuestas de opinión, la mayoría del público estadounidense estaba cada vez más preocupado por el problema y a favor de medidas que al menos limitaran la entrada de inmigrantes.¹⁶ Detrás de esa ansiedad colectiva estuvo probablemente la consagración de un conjunto de afirmaciones no cuestionadas, que de tanto repetirse ganaron veracidad. Al no poder establecerse por ejemplo una relación casual clara entre, por un lado, el uso por parte de los indocumentados de los servicios que provee el Estado y, por otro, el déficit fiscal, o entre la presencia de trabajadores ilegales y la existencia de desempleo en Es-

¹³ *Ibid.*, p. 24.

¹⁴ Nadine Cohodas, "Senate passes immigration reform bill", en *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 41, 20 (mayo 21, 1983), p. 1006.

¹⁵ Ver Manuel García y Griego, "La Comisión Selecta, la administración Reagan y la política norteamericana sobre indocumentados: un debate en transición", *op. cit.*; Wayne A. Cornelius, "America in the era of limits: migrants, nativists and the future of U.S. — Mexican relations", en Carlos Vázquez y Manuel García y Griego (eds.) *Mexican-U.S. relations: conflict or convergence?*, Los Angeles, University of California, 1983, pp. 371-396; Alejandro Portes, "Of borders and states: a skeptical note on the legislative control of immigration", en Wayne A. Cornelius y Ricardo Anzaldúa Montoya (eds.) *America's new immigration law: origins, rational and potential consequences*, (Monograph series, II), San Diego, University of California, 1983, pp. 17-32.

¹⁶ Según una encuesta de la revista *Time*, el 80% de los entrevistados consideró como un problema grave o bastante grave la entrada ilegal de mexicanos a Estados Unidos. Pico Iyer, "A web of problems", en *Time*, 34 (agosto 25, 1986), p. 7.

tados Unidos, o entre el flujo de inmigrantes y los mayores índices de criminalidad en el país, quienes patrocinaban la reforma tuvieron que empezar a presentar estos hechos como dados y dedicarse a explotar los prejuicios que por diversas razones la gente estaba deseosa de conservar. “La continuidad en el contenido normativo de la definición del problema fue producto de la necesidad política de responder a las percepciones del público”.¹⁷

De esta manera, los indocumentados cumplen una función importante en el sistema político estadounidense al pagar por las culpas de otros. Son víctimas propiciatorias sobre las cuales pueden descargarse las tensiones sociales creadas por problemas internos como la inflación, el alza de impuestos, los altos índices de criminalidad, el desempleo y en general por todos aquellos conflictos que explotan en una sociedad posindustrial cuando el *Welfare State* o Estado benefactor entra en crisis.¹⁸ Es un lugar común afirmar que las actitudes más críticas hacia ellos aparecen históricamente justo cuando la economía atraviesa por momentos difíciles.¹⁹

En este esquema la pieza que viene a redondear el cuadro es el interés autónomo del Estado. Si se dice con tanta insistencia que la inmigración ilegal contribuye a erosionar los valores fundamentales de la sociedad y por tanto amenaza la seguridad nacional de Estados Unidos, se debe, en buena medida, al carácter prioritario que el Estado asigna a la defensa de esos valores. “Como una entidad corporativa preocupada por su autopreservación, el Estado puede defender y defiende los atributos básicos de su soberanía. La actual lucha por el trabajo de los inmigrantes en América tiene lugar no sólo entre diferentes clases sociales, sino también entre el Estado y una parte del capital”.²⁰

La posición oficial mexicana

Suponer que el gobierno mexicano pudiera colaborar con las autoridades de Washington para que fuera factible aplicar con rigor las leyes de inmigración estadounidenses sería una esperanza cándida e infunda-

¹⁷ Manuel García y Griego, “La Comisión Selecta, la administración Reagan y la política norteamericana sobre indocumentados: un debate en transición”, *op. cit.* p. 104.

¹⁸ Wayne A. Cornelius, “America in the era of limits: migrants, nativists, and the future of U.S.-Mexican relations”, *op. cit.*, pp. 383-387.

¹⁹ *Ibid.*, p. 373; Milton D. Morris, *op. cit.*, p. 14; Lourdes Orosco H. y Frida Espinoza, *op. cit.*, p. 6.

²⁰ Alejandro Portes, *op. cit.*, p. 24.

da, al menos en las presentes circunstancias. El gobierno de México no tendría motivación alguna para detener un flujo de mexicanos que van hacia Estados Unidos en busca de empleos y salarios que no pueden encontrar aquí. En el plano económico las remesas enviadas por esos trabajadores contribuyen a fortalecer la balanza de pagos mexicana. En el ámbito político se especula en torno a si la interrupción de esa migración pudiera ocasionar efectos desestabilizadores al régimen.²¹

Desde esta perspectiva es más fácil entender la posición oficial mexicana. Para efectos prácticos consiste en una estrategia doble. Por un lado el gobierno fortalece la acción de los consulados mexicanos en Estados Unidos así como propugna por el respeto a los derechos humanos de sus nacionales. Por otro ofrece ayuda a los mexicanos que, a consecuencia de las medidas tomadas del otro lado de la frontera, se ven obligados a regresar.²² Al llevar a cabo estos planes el gobierno ha procurado dejar en claro que reconoce el derecho soberano del Congreso-estadunidense a legislar en la materia, pero al mismo tiempo advierte sobre lo fútil de las iniciativas unilaterales que ignoran la dimensión internacional del problema.²³

Quiéralo o no, México ha sido quizás el país que mayor influencia ha tenido en el diseño de la política de inmigración estadounidense de los últimos años. De 1948 a 1964 los gobiernos de ambos países promovieron la entrada legal de inmigrantes por conducto de una serie de acuerdos bilaterales (llamados genéricamente "Programa Bracero"), que permitían la importación por contrato y a gran escala de mano de

²¹ María Rosa García Acevedo, "La 'recuperación del control de las fronteras' en Estados Unidos: implicaciones para México", en Olga Pellicer (ed.), *La política exterior de México: desafíos en los ochentas*, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1983, pp. 182-184. En una audiencia de subcomité organizada en 1982, el senador demócrata por California, Alan Cranston, aseguró que las remesas de los inmigrantes constituían la fuente más importante de dólares de la economía mexicana. Regresar a esos trabajadores desestabilizaría el sistema político de México. "El impacto adverso de esta legislación (el proyecto Simpson-Mazzoli) puede ser medido de otra manera que no sean totales de dólares, aún cuando los propios costos del proyecto son enormes y los costos de regulación no han sido todavía calculados". Subcommittee on Census and Population of the Committee on Post Office and Civil Service, House of Representatives, *Immigration reform and control act of 1982* (Ninety Seventh Congress, second session, diciembre de 1982), Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1983.

²² Senador Heladio Ramírez López, "Informe de la Comisión de Audiencias Públicas sobre trabajadores Migratorios", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, 12 (julio-septiembre de 1986), p. 41.

²³ *Ibid*, p. 33.

obra mexicana para ciertas áreas de la agricultura de Estados Unidos. Cuando por razones internas allá se decidió dar por terminado el programa, México otorgó un especial énfasis a la industrialización de la franja fronteriza vía la creación de maquiladoras.²⁴

Al menos hasta 1975 el gobierno mexicano intentó volver a crear algún tipo de acuerdo migratorio.²⁵ Posteriormente al parecer prefirió mantener una postura discreta y no hacer nada concreto aparte de la estrategia dual ya mencionada. Esta política pasiva es en ocasiones criticada en distintos círculos, incluso gubernamentales. El informe final de la comisión legislativa, que organizó durante casi un año audiencias públicas sobre trabajadores migratorios, sostiene en el capítulo de recomendaciones:

México debe adoptar una posición activa. Tomar la iniciativa a fin de hacer comprender a las instancias políticas y administrativas estadounidenses que es la bilateralidad la que distingue la vida fronteriza que compartimos diariamente. . . . A partir de la práctica política estadounidense sería deseable una consistente presencia de opinión, tanto en sus foros legislativos como en las comisiones consultivas del Congreso de Estados Unidos.²⁶

Como se verá en las páginas que siguen, no es correcto suponer que la conciencia sobre las implicaciones internacionales del problema no existía en Estados Unidos. Aún cuando México no se ocupara de ejercer labor de *lobby* (grupo de presión) o cabildeo en el Congreso, en varias propuestas anteriores se materializó la preocupación por suavizar los posibles efectos perjudiciales para México. Vale la pena mencionar la idea incluida en el plan Reagan (y recuperada en los primeros proyectos presentados por Simpson en el Senado) de otorgar un tratamiento preferencial a México y Canadá aumentando la cuota anual de visas de residente asignada a cada país: si la norma era de 20 000 visas anuales por nacionalidad, mexicanos y canadienses deberían gozar de atención privilegiada y contar con sendas cuotas de 40 000.²⁷ De esta manera Reagan mantenía la tradición institucional según la cual, en un área donde habitualmente le ha correspondido al Congreso llevar

²⁴ Manuel García y Griego, "The importation of Mexican contract laborers to the United States, 1942-1964: antecedents, operation, and legacy", en Peter G. Brown y Henry Shue, *The border that joins: Mexican migrants and U.S. responsibility*, New Jersey, Totowa, 1983, pp. 49 y 76.

²⁵ *Ibid.*, p. 78.

²⁶ Senador Heladio Ramírez López, *op. cit.*, pp. 42-43.

²⁷ María Rosa García Acevedo, *op. cit.*, p. 174. Más adelante se retomará esta propuesta.

la iniciativa, le toca al presidente velar porque la política exterior no resulte dañada a causa de la política migratoria.²⁸

¿En qué medida los legisladores estadounidenses compartieron esa preocupación porque ambas políticas mantuvieran cierta coherencia respecto de México? El resto del ensayo se dedica a responder a esta pregunta.

México en el debate sobre inmigración

No es difícil imaginarse el argumento principal de quienes adoptan una posición favorable a México cuando se discute en el Congreso el problema de la inmigración ilegal a Estados Unidos. En términos generales se dice que la entrada de trabajadores indocumentados a territorio estadounidense obedece a la incapacidad estructural de la economía de los países emisores para proveer de suficientes empleos a su población. En el caso específico de México se afirma que cerrar las puertas a los inmigrantes equivale a cerrar una válvula de escape esencial para la estabilidad política del país. En vista de que tal estabilidad es concebida como vital para la seguridad nacional de Estados Unidos, quienes defienden con más ahínco este argumento, sostienen que no puede solucionarse el problema simplemente con levantar una barrera infranqueable a lo largo de la frontera, pues ello redundaría, a largo plazo, en perjuicio de los intereses más prioritarios y generales de esa nación. Con mayor razón si, como se mencionó en el capítulo anterior, a juicio de algunos sectores de Estados Unidos, la estabilidad política de México ya no puede ser concebida como un hecho dado.

En realidad el discurso anterior no genera por sí mismo mucha controversia. La noción de la válvula de escape la reconocen como válida incluso quienes arguyen que frente a México no deben guardarse mayores consideraciones. Las diferencias giran más en torno a las distintas formas de ordenar las prioridades. Si se toma por referente básico esta idea de la válvula de escape, podrían identificarse tres grupos de opiniones. De un lado estarían quienes rechazan el proyecto de ley Simpson-Rodino por atacar más los síntomas que las causas últimas de la enfermedad; en su opinión medidas tales como la sanción a los empleadores deberían abandonarse y en su lugar adoptarse programas de cooperación mutua México-Estados Unidos. Del otro lado del espectro estarían quienes sostienen que la presencia ilegal de trabajadores mexi-

²⁸ Milton D. Morris, *op. cit.*, pp. 37-38.

canos exige, precisamente por razones de seguridad, la ejecución de medidas urgentes, frente a las cuales no cabe preocuparse por el bienestar futuro de México. Como se verá más adelante, ambos grupos consideran desde distinta perspectiva la posición oficial del gobierno mexicano.

Entre las dos posturas antagónicas se encuentra una tercera opción ecléctica. Para quienes la defienden, el apoyo a la reforma de las leyes de inmigración no obsta para que no se reconozca el aspecto internacional del problema. Si bien el control del flujo de trabajadores migratorios a Estados Unidos es un asunto de competencia exclusiva del gobierno de Washington, éste debe consultar periódicamente a las autoridades mexicanas a fin de evitar, hasta donde sea posible, las consecuencias negativas que para México pudiera traer la reforma a las leyes de inmigración. Al final de cuentas fue ésta la postura que prevaleció en la ley aprobada. Como se tratará de mostrar a continuación, quizás el atractivo de esta tercera opción consiste en su vaguedad y falta de concreción.

Cooperación bilateral e inmigración

A diferencia de los congresistas reunidos en el tercer grupo de opiniones, los del primero proponen una serie de proyectos específicos que se justifican finalmente en la promoción del desarrollo mexicano como la única solución viable, efectiva y de largo plazo al problema de la inmigración ilegal.

Sin embargo, contra lo que pudiera pensarse, no son únicamente políticos liberales quienes auspician estas propuestas. Algunos congresistas conservadores fusionan la defensa de los intereses mexicanos con la de diversos programas de trabajadores temporales para el campo estadounidense. Al igual que sus homólogos liberales, repudian la idea de penalizar a los propietarios que contraten indocumentados.

En este grupo tanto liberales como conservadores provienen de los estados del sur, sobre todo de los fronterizos. En la Cámara Baja los congresistas de origen hispano (liberales y conservadores) sobresalen tanto por el número de sus intervenciones, como por la envergadura de los proyectos propuestos. Probablemente la iniciativa que por sus pretensiones destaca más es la del representante por Texas, Henry B. González.

González llegó a la Cámara de Representantes en 1962, luego de haber formado parte de la legislatura texana. Es el congresista de origen mexicano con mayor antigüedad. Con él como candidato, su dis-

trito en San Antonio es un bastión seguro para el Partido Demócrata.²⁹ El formar parte del Comité de Finanzas le ha permitido presentar, desde hace 18 años,³⁰ un proyecto de ley que tiene como propósito crear un Banco Binacional de Desarrollo, cuyo capital inicial sería de cuatro millones de dólares, aportados en partes iguales tanto por México como por Estados Unidos. Como cualquier otra institución crediticia multinacional sin fines de lucro, el banco prestaría en términos muy blandos con el fin de impulsar dos objetivos primordiales: 1. Canalizar fondos que coadyuven a reactivar la economía mexicana; 2. Fomentar el desarrollo de la franja fronteriza estadounidense, una de las regiones económicamente más atrasadas de ese país. De acuerdo con González, sólo con la voluntad política necesaria para atacar las causas profundas de la inmigración (las condiciones de subdesarrollo en las que está sumergida la economía mexicana) es posible esperar una disminución futura de los flujos migratorios. “Un nuevo empleo creado allá (en México) es un empleo menos a ser buscado en este país”.³¹

El proyecto del Banco Binacional de Desarrollo es un esfuerzo coherente con otros intentos de los congresistas hispanos y fronterizos por ayudar a su región por medio de una mayor cooperación con México. En este sentido el terreno propicio y natural para este tipo de esfuerzos es el comercio.

Ronald D. Coleman, un joven demócrata cuyo distrito se encuentra en El Paso, Texas, en su calidad de presidente de la asociación que agrupa a los congresistas de distritos fronterizos (*The Border Caucus*), ha sido el encargado de dirigir los proyectos más ambiciosos. Su “Iniciativa de Desarrollo Económico México-Estados Unidos” (*United States-Mexico Economic Development Initiative*) es un proyecto legislativo que busca enfrentar el problema de la inmigración desde una perspectiva general y que abarque todos sus aspectos. Para Coleman no es posible alegar que la imposición de un freno a la inmigración ilegal es un objetivo de la más alta prioridad nacional y, al mismo tiempo, quitar del Sistema Generalizado de Preferencias muchos productos agrícolas mexicanos que le dan trabajo a migrantes potenciales. Por eso su propuesta llama a la creación de una comisión binacional a nivel ministerial, que en ambos lados de la frontera fomente la coordinación de las políti-

²⁹ Michael Barone y Grant Ujifusa, *The almanac of American politics, 1982*, Washington, D. C., Barone and Company, 1982, pp. 1093-1094.

³⁰ 99th. Congress, 1st. Session, *Congressional Record*, vol. 131, núm. 44, H2061 (abril 16, 1985). En adelante las citas del diario de debates se harán de manera abreviada.

³¹ 99th. Cong., 1st. Sess., *Cong. Rec.*, vol. 1, núm. 44, H213 (enero 30, 1985).

cas que se van a seguir. Concretamente sugiere que se incluya a México entre los países con derecho a beneficiarse de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe que patrocina la presente administración, y a estudiar con profundidad las ventajas y desventajas que podría traer consigo la instauración de una zona de libre comercio en las franjas fronterizas de los dos países.³² Con esto hace suya una idea que, entre otros, ha defendido su colega el demócrata de Nuevo México Bill Richardson, líder de la asociación de congresistas hispanos (*Hispanic Caucus*).³³

El vínculo entre los intereses mexicanos y de los distritos a los cuales representan estos congresistas es obvio. Es claro que para la mayoría de ellos un problema que requiere mucho más urgente solución que la entrada ilegal de trabajadores es el de la recuperación de la economía mexicana. El representante texano Albert G. Bustamante lo pone en los siguientes términos:

Mi distrito incluye 200 millas de frontera común. Cuando México tiene un problema, mi electorado tiene problemas. Desde 1982, la rápida devaluación del peso ha llevado a la pérdida del poder adquisitivo en nuestras comunidades fronterizas. . . Con el peso a 520 por 1, nuestros bienes son simplemente demasiado caros para los consumidores mexicanos.³⁴

Menos evidente es el nexo entre los intereses de México y los de los congresistas conservadores que abogan, igualmente, por una posición consecuente hacia México en torno al problema de la inmigración. En este caso el punto de contacto son los programas de trabajadores temporales.

Está más allá de las posibilidades de este trabajo tratar con profundidad los diferentes intereses empresariales que se verían afectados con el proyecto de reforma a la ley sobre inmigración. Para los fines de esta investigación basta con tener presente que es inexacto suponer que las diferentes asociaciones de empresarios pudieran agruparse en una sola

³² 99th. Cong., 2nd. Sess., *Cong. Rec.*, vol. 132, núm. 59, H2390-91 (mayo 6, 1986).

³³ Como es de suponerse, en tanto que 9 de 10 congresistas hispanos representan distritos cercanos a la frontera, los intereses de ambos tipos de legisladores coinciden y se traslapan. Ver la intervención del representante Bill Richardson en las siguientes audiencias: Subcommittee on Census and Population of the Committee on Post Office and Civil Service, House of Representatives, *Demographic impact of immigration on the United States Part I*, (Ninety-ninth Congress, first session, March 19, 26, May 3, 1985) Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1985, pp. 3-5, (Part I).

³⁴ 99th. Cong., 2nd. Sess., *Cong. Rec.*, vol. 132, núm. 59, H2391 (mayo 6, 1986).

organización que representara sus intereses. En general puede decirse que habría que hacer dos tipos de distinciones. En primer lugar entre los grupos nacionales y los regionales con representación en Washington. En segundo lugar entre los grupos empresariales de diferentes ramas o sectores económicos, pues entre quienes se manifestaron en contra (en diferentes momentos) del proyecto de ley, pueden encontrarse empresarios agrícolas, del sector servicios e incluso de la industria manufacturera. Algunos ejemplos son la *Business Round Table*, la *National Association of Manufacturers*, la *US Chamber of Commerce*, y la *American Farm Bureau Federation*.³⁵

Quizás los *lobbies* (grupo de presión) empresariales más activos hayan sido los agrícolas, seguidos por los del sector servicios. Las preocupaciones de ambos grupos giraban en torno a una eventual escasez de trabajadores temporales y a la posible imposición de sanciones a empleadores que insistieran en contratar a trabajadores indocumentados. Sin embargo sus prioridades eran bien distintas. Mientras que, por ejemplo, a los empresarios del sector servicios les interesaba sobre todo impedir que los patrones estadounidenses fueran responsabilizados por la contratación de extranjeros ilegales, la mayoría de los empresarios agrícolas estaban dispuestos a aceptar la aprobación de sanciones a cambio de que sus demandas en torno al programa de trabajadores H₂ fueran satisfechas.³⁶ De cualquier manera es importante mencionar que casi ninguna de estas asociaciones se pronunció en contra de los propósitos últimos de la ley: su oposición se justificaba, al menos formalmente, como un rechazo a los medios elegidos.³⁷

En 1981 Barry Goldwater, el ex decano de los senadores conservadores en Estados Unidos (se retiró en 1986) calificó el Programa Bracero (1942-1964) como "la más grande pieza de política exterior que hemos jamás llevado a cabo con México".³⁸ Con eso Goldwater buscaba endosar el proyecto del senador republicano por Nuevo México, Jack Schmitt, que proponía la resurrección de un programa parecido para los ochentas, aunque mejorado. En su propuesta "Ley de Buena Vecindad México-Estados Unidos" (*United States-Mexico Good Neighbor Act*) Schmitt aboga por reconocer la fuerza de la realidad y le-

³⁵ María Rosa García Acevedo, *Los lobbies empresariales de California, ¿unidad o diversidad?: el caso del proyecto de ley Simpson-Mazzoli*, México, D.F., CIDE, 1982 (mimeo), p. 29.

³⁶ *Ibid*, pp. 36-37.

³⁷ Eva M. Plaza, "Interest group politics and US immigration policy towards Mexico", en *La Raza Law Journal* (primavera 1983), p. 95.

³⁸ 97th. Cong., 1st. Sess., *Cong. Rec.*, vol. 127, S7316 (julio 9, 1981).

galizar el flujo de indocumentados mexicanos que, con o sin reforma a las leyes de inmigración, seguirá llegando a Estados Unidos mientras exista ahí una demanda real por la mano de obra que no tiene empleo en México.³⁹ De acuerdo con Schmitt y con otros senadores conservadores que aceptaron copatrocinar su proyecto (Goldwater, Hatfield, Lugar, Laxalt y McClure) el gobierno estadounidense debería otorgar, a través de sus consulados en México, visas temporales de trabajo por 240 días, durante ese lapso, los beneficiados podrían contratarse en cualquier parte del país, salvo en aquellos sitios donde el Departamento de Trabajo certificara la presencia de trabajadores dispuestos a ocupar los puestos ofrecidos a los extranjeros. La ventaja que un proyecto de este tipo tendría sobre el viejo Programa Bracero es que los trabajadores invitados no se verían obligados a firmar, desde México, un contrato con su empleador futuro. Una vez entrando a territorio estadounidense podrían trabajar con quien desearan. “Los indocumentados están aquí ahora e indudablemente estarán aquí mañana a menos que empecemos a tratar de canalizarlos por conducto de un programa legal y realista”.⁴⁰

En la Cámara Baja el republicano Paul McCloskey fue el encargado de presentar la contraparte del proyecto de Schmitt. Para él, la alternativa de los trabajadores invitados representa el mejor medio para hacer participar al gobierno de México en los esfuerzos por regular la entrada de trabajadores extranjeros a Estados Unidos.⁴¹

Con objetivos igualmente ambiciosos, si bien a través de medios mucho más modestos, una última propuesta conservadora que merece mencionarse es la del representante republicano por Colorado, Ken Kramer. En noviembre de 1983, Kramer logró pasar una resolución formal de la Cámara Baja (H. Con. Res. 196) en la que se llamaba al Presidente a estudiar la posibilidad de establecer un “Programa de Pueblo a Pueblo” (*People to People Program*) entre México y Estados Unidos. Dicho plan descansaría en el trabajo de voluntarios de ambos países en aquellos sectores de la economía mexicana donde fuera requerida la asesoría técnica de especialistas.⁴² En opinión de Kramer, semejante ayuda gratuita serviría de “medicina preventiva” contra la expansión del comunismo, pero sobre todo, contribuiría a la creación

³⁹ *Ibid*, S7324.

⁴⁰ *Ibid*, S7316-8322.

⁴¹ 97th. Cong., 1st. Sess., *Cong. Rec.*, vol. 127, núm. 97, E3167 (junio 24, 1981).

⁴² 98th. Cong. 1st. Sess., *Cong. Rec.*, vol. 129, núm. 123, H7290-1 (septiembre 22, 1983).

de nuevos empleos en México, lo que a su vez disminuiría la intensidad de la inmigración ilegal.⁴³

La prioridad de lo nacional

¿Por qué dar un tratamiento preferencial a México? ¿Hasta dónde es legítimo considerar sus dificultades a la hora de resolver nuestros problemas más urgentes? ¿Dónde acaba nuestra responsabilidad moral?

A la respuesta de esas preguntas parecen abocarse los legisladores que descalifican los argumentos “promexicanos” de los enemigos de la reforma.

La discusión en torno a las cuotas por países es un ejemplo ilustrativo. A juicio del representante por Texas, Henry B. González, uno de los defectos más graves de la Ley de Inmigración de 1952 era que, en aras de no dar un trato discriminatorio a ninguna nacionalidad, se imponía una cuota única de inmigrantes legales (20 000 al año) a todos los países por igual, incluyendo a los dos con quienes Estados Unidos tiene frontera. “¿Acaso México y Canadá deben ser tratados sobre las mismas bases y de la misma forma que Islandia?”⁴⁴

En opinión del senador demócrata por Kentucky, Walter “Dee” Huddleston definitivamente sí. En junio de 1981, a propósito de la iniciativa sobre inmigración del presidente Reagan, Huddleston lamentaba que en un artículo aparecido en el *New York Times* se hiciera eco a quienes recomendaban fijar una cuota especial de inmigrantes mexicanos legales. Si se reformaba la ley, ésta debía preservar el mismo espíritu de justicia que había inspirado al sistema de cuotas, pues de lo contrario se daría un trato preferencial a ciertas minorías étnicas en perjuicio de otras. La propuesta de la administración elevaría la cuota por país a 40 000 visas para México y Canadá. Si, como proponían algunos, las visas no utilizadas por Canadá (que anualmente sólo aprovecha 15 000) fueran canalizadas para satisfacer las solicitudes mexicanas, mientras que el resto de los países del mundo permanecerían con una cuota inalterable de 20 000, México podría llegar a tener 65 000 visas anuales reservadas exclusivamente para sus nacionales.

⁴³ 98th. Cong., 1st. Sess., *Cong. Rec.*, vol. 129, núm. 160, H10347 (noviembre 17, 1983).

⁴⁴ 98th. Cong., 2nd. Sess, *Cong. Rec.*, vol. 130, núm. 19, H914 (febrero 27, 1984).

Bajo esta fórmula, la porción hispana de la población elevaría su presente tamaño de 6.5% a 10.4% en 2030. . . Si tal política hubiera tenido efecto el año pasado, la inmigración legal a Estados Unidos hubiera sido de 853 000 en vez de 808 000. . . Agregar anualmente 853 000 inmigrantes a nuestra población equivale a crear cada año una ciudad de las proporciones de Phoenix o San Antonio.⁴⁵

El temor al crecimiento relativo de la población hispana adquiere un carácter más explícito y profundo en otras intervenciones, donde la reforma se justifica por el miedo a la “mexicanización” de la sociedad estadounidense. A ese respecto el debate del 10 de mayo de 1986 es particularmente significativo. En esa ocasión, uno de los miembros más conservadores de la delegación de Florida en la Cámara de Representantes, el republicano Clay Shaw, dijo:

El flujo de estos pobres seres humanos que ingresan al país a un ritmo de 2 millones de personas por año amenaza seriamente la calidad de vida aquí, en los Estados Unidos. Si queremos tomar el tipo de economía que tiene México como el modelo a seguir para los Estados Unidos, entonces que así sea: dejemos nuestras fronteras abiertas.⁴⁶

Más tarde, en esa misma sesión, Shaw reconocería que su posición era fundamentalmente egoísta. “Pero creo que todos nosotros al representar al pueblo de este país debemos velar de manera muy egoísta por su futuro y su bienestar económico”.⁴⁷ A lo que su compañero de partido, Dan Lungren, respondió diciendo que “eso no era egoísmo”, sino justicia:

Todo país tiene derecho a controlar sus fronteras. Nosotros hemos tratado de establecer un procedimiento legal que permita a gente de todo el mundo venir aquí; hemos tratado de hacerlo de la manera más justa, ofreciéndoles a todos las mismas oportunidades. . . En ese sentido, y a pesar de lo mucho que simpatizo con el trabajador mexicano, yo no sé qué tan justo sea hacerse de la vista gorda y permitir que ellos crucen nuestra frontera simplemente porque viven en el país de junto, sabiendo que alguien en Filipinas tiene que esperar 8 o 10 o 12 años para venir a través del proceso legal.⁴⁸

Lungren es el líder de la minoría republicana en el Comité Judicial

⁴⁵ 97th. Cong., 1st. Sess., *Cong. Rec.*, vol. 126 núm. 96, S6777 (junio 23, 1981).

⁴⁶ 99th Cong., 2nd. Sess., *Cong. Rec.*, vol. 132, núm. 59, H2407 (mayo 6, 1986).

⁴⁷ *Ibid.*, p. H2407.

⁴⁸ *Ibid.*, p. H2407.

rio de la Cámara Baja. Gracias a él y a otros congresistas jóvenes como Charles E. Schumer, de California, la ley Simpson-Rodino fue aprobada en 1986, luego de que había sido desahuciada debido a las discrepancias existentes entre los diputados respecto del programa de trabajadores temporales. Fueron Lungren y Schumer quienes promovieron las sesiones maratónicas del Comité de Conferencia donde, con el tiempo encima, se llegó a una solución negociada.⁴⁹ No es extraño, pues, que algunas de las críticas mejor articuladas a los argumentos “promexicanos” vinieran de él.

Para Lungren existían dos posiciones opuestas y extremas. De un lado estaba México y la necesidad de respetar su “válvula de escape” so pena de atentar contra la propia seguridad nacional de Estados Unidos. Del otro estaba la presión del pueblo estadounidense por recobrar el control de las fronteras. Según Lungren, la ansiedad creciente que escondían las demandas del ciudadano común hacía temer que el debate fuera en el futuro desbordado por el pánico y el coraje públicos. En esas condiciones, el envío de tropas a la frontera se volvería una alternativa sumamente atractiva. “Siento escalofríos de sólo pensar en el *shock* que sacudiría a la ciudad de México luego de una militarización a gran escala de la frontera con Estados Unidos.”⁵⁰

Dicho en otras palabras, el interés de México era que los legisladores estadounidenses aceptaran el proyecto de reforma antes de que no hubiera más espacio para las soluciones moderadas. Además, en opinión de Lungren, no debía absolverse al gobierno mexicano de la parte de responsabilidad que le tocaba. Si hay una paranoia pública en Estados Unidos, ésta obedece a la facilidad con que narcotraficantes y terroristas de todo el mundo utilizan el territorio mexicano para ingresar a Estados Unidos.⁵¹ México, mientras tanto, “se lava las manos” y fundamenta su negativa a colaborar arguyendo simplemente que quien migra lo hace porque en Estados Unidos existe una demanda real por su trabajo. De acuerdo con el representante demócrata James H. Sheuer, si para controlar la frontera “esperamos a que ningún trabajador mexicano pueda conseguir empleo en Estados Unidos, ciertamente la reforma ya no vendrá en nuestros tiempos”.⁵²

⁴⁹ Nadine Cohodas, “Immigration bill resurrected; conferees begin negotiations”, en *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 44, 41 (octubre 11, 1986) p. 2572.

⁵⁰ 99th. Cong., 2nd. Sess., *Cong. Rec.* vol. 132, núm. 91, H4476 (julio 15, 1986).

⁵¹ *Ibid.*, p. H4475.

⁵² 99th. Cong., 2nd. Sess., *Cong. Rec.*, vol. 132, núm. 87, H4055 (junio 24, 1986).

La síntesis

Aprobar una reforma significativa a la vieja ley de inmigración no implica, necesariamente, desconocer que ella puede afectar a otros países. Los congresistas identificados dentro del tercer grupo parten de este supuesto para asumir una posición ambigua.

Gary Hart, candidato a la nominación del Partido Demócrata para las elecciones presidenciales de 1988, criticaba en 1983 el proyecto de su entonces colega Alan Simpson por considerar únicamente los factores de atracción (*pull factors*) y dejar de lado los de expulsión (*push factors*).

Indudablemente, todos hemos sentido el calor de la opinión pública. Toda encuesta importante celebrada en los últimos años ha confirmado que una mayoría substancial del pueblo americano apoya la reforma a la inmigración. . . Pero remover los incentivos internos de la inmigración ilegal no nos va a llevar muy lejos. . . Debemos también enfrentar los incentivos externos que ocasionan que las personas dejen sus hogares y entren ilegalmente a Estados Unidos. . . Temo en particular que este cuerpo no haya tomado en cuenta adecuadamente la relación entre nuestros problemas de inmigración y los problemas que enfrenta México.⁵³

Robert García, un representante demócrata por Nueva York, expresaba una idea similar en los siguientes términos:

No quiero decir que los Estados Unidos deban tener una política de inmigración laxa para ayudar a México con sus problemas de desempleo y balanza de pagos. Nuestros propios problemas son primero. . . Pero se ha hecho evidente que estamos directamente afectados por lo que suceda en México y América Latina. No podemos permitir que México vaya a la bancarrota: eso sólo empeoraría las cosas en nuestra propia casa.⁵⁴

Hart y García son dos congresistas liberales cuya postura no parece diferir mucho de la descrita al principio, la de aquellos políticos estadounidenses que no sólo reconocían la dimensión internacional del problema, sino que además proponían proyectos concretos de asistencia bilateral como solución alternativa. Pero de ninguna manera este tipo de posición intermedia es exclusiva de los congresistas liberales. Como

⁵³ 99th. Cong., 1st. Sess., *Cong. Rec.*, vol. 129, núm. 74, S7575 (mayo 25, 1983).

⁵⁴ 97th. Cong., 2nd. Sess., *Cong. Rec.*, vol. 128, núm. 141, E4922 (diciembre 6, 1982). García finalmente votó en contra de la Simpson-Rodino.

ejemplos conviene citar al líder republicano del Comité de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes, Robert J. Lagomarsino, quien a pesar de ser un defensor del proyecto Simpson-Mazzoli, sostenía que:

La única manera de contar con medios efectivos para controlar la inmigración ilegal proveniente de México a los Estados Unidos es teniendo la cooperación de México para rendir la marea. Eso requerirá de un mayor desarrollo económico de México. . .⁵⁵

El carácter ecléctico de la postura es más explícito en la intervención del representante republicano por Arizona, Jim Kolbe:

Siento que aquellos de nosotros que estamos abogando fuertemente por las sanciones a los empleadores, prohibiendo el empleo de gente que no sea ciudadano o que esté aquí ilegalmente, tenemos la responsabilidad de informar a nuestros colegas y de tratar de producir acciones en esta Cámara que enfrenten el problema fundamental que representa el hecho de que México necesita de nuestra asistencia conforme trata de crecer económicamente, o nunca resolveremos este problema.⁵⁶

La nueva ley de inmigración de Estados Unidos recoge este espíritu de conciliación en varios de sus apartados. En ella México aparece expresamente como un motivo de preocupación, como un país cuyos intereses no deben ser afectados excesivamente con la aprobación de la (por otra parte necesaria) reforma a las políticas migratorias estadounidenses. De ahí que en la sección 301 sobre trabajadores agrícolas temporales se encuentre un “sentir del Congreso” (*sense of Congress*) relativo a México:

Es el sentir del Congreso que el Presidente debe establecer una comisión asesora que deberá consultar al gobierno de México y a otros gobiernos apropiados y aconsejar al Procurador General (*Attorney General*) sobre la operación del programa de trabajadores extranjeros temporales establecido bajo la sección 216 de la Ley de Inmigración y Nacionalidad.⁵⁷

⁵⁵ 98th. Cong., 2nd. Sess., *Cong. Rec.*, vol. 130, núm. 81, H5773 (junio 13, 1984).

⁵⁶ 99th. Cong., 2nd. Sess., *Cong. Rec.*, vol. 132, núm. 59, H2394 (mayo 6, 1986).

⁵⁷ Committee of Conference, *Immigration reform and control act of 1986: conference report to accompany S. 1200* (99th. Cong., 2nd. Sess., Report 99-1000; octubre 14, 1986) Washington, D. C., Government Printing Office, 1986, p. 52. La fórmula “sentir del Congreso” se refiere a un tipo de resolución legislativa. Las resoluciones de las Cáma-

Posteriormente, en el capítulo donde se especifican los informes que las agencias del Poder Ejecutivo deben presentar al Legislativo sobre la ejecución de la nueva ley, un nuevo “sentir del Congreso” sostiene que el presidente de los Estados Unidos debe tener consultas con el presidente de México noventa días después de la promulgación de la ley, con el objeto de enviar luego un informe completo de las modificaciones que, como resultado de esas consultas, valdría la pena hacer a la nueva legislación.⁵⁸

Una última aparición de México en la ley tiene lugar cuando se establece la “Comisión para el estudio de la migración internacional y el desarrollo económico cooperativo” (*Commission for the study of international migration and cooperative economic development*), que estará formada por doce miembros: tres senadores republicanos, tres senadores demócratas, tres representantes republicanos y tres representantes demócratas. Su responsabilidad consiste en examinar, “junto con los gobiernos de México y de otros países proveedores”, las condiciones económicas que prevalecen en esas naciones y las posibles soluciones bilaterales que pudieran llevarse a cabo en los terrenos comercial y financiero para contribuir a su desarrollo. En un plazo no mayor de tres años contados a partir de su nombramiento, los miembros de la Comisión deberán presentar un informe de sus investigaciones tanto al Congreso como al presidente.⁵⁹

Luego de haber descrito los argumentos “pro” y “anti” mexicanos, la posición de la ley parece lo suficientemente ambigua como para dificultar la formulación de un pronóstico sobre los alcances de la explícita preocupación por México. No obstante, el análisis comparativo de los tres grupos de opinión ya reseñados permite trazar ciertos márgenes más allá de los cuales convendría adoptar una postura más bien escéptica. En la parte final del trabajo se pretende hacer un balance de este tipo.

ras sirven a menudo como medios auxiliares para influir en las acciones gubernamentales. Se diferencian de las leyes en tanto que no contienen legislación (no son obligatorias) ni tienen que ser aprobadas por el presidente. En tanto que medidas formales, las resoluciones pueden proceder, complementar o constituir una alternativa a la legislación. Ver Jerrold Zwirn, *Congressional publications; a research guide to legislation, budgets and treaties*, Littleton, Libraries Unlimited Inc., 1983, p. 118.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 79.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 80-81.

Conclusión

Considero que está por demás reiterar que a lo largo de la revisión del *Congressional Record* no encontré ninguna intervención “de piso” que permitiera suponer que los legisladores estadounidenses concebían la reforma de las leyes migratorias como un instrumento de presión contra México. Del mismo modo, sería una exageración afirmar que el temor a perjudicar al país vecino constituyó su principal motivo de preocupación y duda. Para ellos eran cuestiones mucho más urgentes e inmediatas: asegurar, por ejemplo, una oferta suficiente de mano de obra extranjera o tratar de que los nuevos castigos a empleadores no se tradujeran en prácticas discriminatorias contra la comunidad hispana. Con respecto a este tipo de intereses, apelar al bienestar de México y, en general, a tomar en cuenta las consecuencias internacionales de la reforma servía, para los opositores a la ley Simpson-Rodino, como un argumento más cuyo atractivo principal era el llamado a la defensa de un interés general y supremo: la seguridad nacional de Estados Unidos.

Un reclamo de esa naturaleza no debe parecer extraño en absoluto. Prácticamente cualquier discusión legislativa da la impresión de ser una competencia, entre las partes involucradas, por identificar sus intereses respectivos con los de la sociedad en general. Como se mencionaba anteriormente, los promotores de la reforma también pusieron el acento en la necesidad de fortalecer la seguridad nacional al hablar sobre la pérdida de control de las fronteras estadounidenses. En el caso particular de quienes criticaron la nueva ley por no considerar los efectos nocivos que tendría sobre México, utilizaron la “retórica de la interdependencia”⁶⁰ para combatir el espíritu proteccionista y de aislacionismo que inspiró a los reformadores.

Sin embargo, deben distinguirse los diferentes usos que la retórica tuvo. Si bien México no era la preocupación última y, en consecuencia, el argumento de la atención prioritaria que debía prestársele sirvió para proteger intereses más vitales, no se debe tampoco desconocer que al menos para algunos sectores del Congreso apelar al bienestar de México tenía un significado muy real y concreto. Me refiero especialmente a los legisladores de origen hispano y a aquéllos que provenían de la frontera.

Es evidente la motivación que alentaba a estos últimos a adoptar una posición consecuente hacia México. Desde el momento en que “el bienestar económico de la región fronteriza estadounidense es más de-

⁶⁰ Carlos Rico, *op. cit.*, p. 135.

pendiente de la economía mexicana que de la de Estados Unidos”,⁶¹ resulta comprensible el esfuerzo de estos legisladores por hacer conciencia en Washington sobre los perjuicios que la crisis económica de México ocasiona a su región.

Por lo que respecta a los congresistas de origen hispano, la mayoría de los cuales son a la vez representantes de distritos cercanos a la frontera con México, las referencias a los intereses del país vecino cumplieron una función que no se limita a la formulación de frases huecas sin contenido real. Ya se mencionaba en la primera parte de este trabajo el importante papel que estos legisladores desempeñaron en los primeros esfuerzos exitosos por frustrar la reforma a las leyes de inmigración. La certeza de saberse en minoría los obligó a valerse de subterfugios legales que impidieran al proyecto llegar al “piso” de la Cámara Baja para ser votado. En la instrumentación de este sabotaje legislativo es obvio que participaron otros grupos e intereses sin cuya ayuda no hubiera sido posible derrotar a la Simpson-Mazzoli. De cualquier forma, la cara más visible de la coalición opositora en esos primeros años fueron los representantes de origen hispano. Prueba de ello es que cuando el *Speaker* Thomas O’Neill tuvo que justificar su negativa a calendarizar el debate del proyecto esgrimió como razón principal la defensa de los derechos de las minorías.⁶²

En esas circunstancias los representantes de origen hispano fueron acusados de antidemocráticos y obstruccionistas. La presentación de proyectos acabados de cooperación bilateral con México representó un mecanismo funcional al alcance de esos legisladores para rebatir a sus críticos. La intervención del representante Bill Richardson en una audiencia organizada por el Subcomité de Censo y Población en 1985 es muy sintomática en ese sentido:

Nosotros no vamos a ser etiquetados en la forma como lo hemos sido en algunos medios (. . .), como un grupo de congresistas que no están listos para enfrentar el problema de la reforma a la inmigración (. . .). La asociación (de congresistas hispanos) buscará llevar a cabo estas propuestas internacionales de inmigración de manera conjunta a su continua oposición a cualquier proyecto de ley migratoria que incluya sanciones a em-

⁶¹ Committee on Government Operations, House of Representatives. *The federal response to the impact of Mexican peso devaluations on U.S. border business* (Twenty-second report, 98th. Cong., 1st. Sess., November 18, 1983), Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1983, p. 2.

⁶² 98th. Cong., 1st. Sess., *Cong. Rec.*, vol. 129, núm. 141, E5097 (septiembre 25, 1983).

pleadores y/o no prevea cláusulas de protección que contrarresten los efectos discriminatorios de las sanciones a empleadores.⁶³

Las “propuestas internacionales de inmigración” a las que se refería Richardson son las ya mencionadas anteriormente: crear un Banco Binacional de Desarrollo y una Zona de Libre Comercio. Si bien está fuera de los alcances de este trabajo analizarlas con profundidad, vale decir que no porque dichos proyectos sean presentados en el Congreso estadounidense como favorables a los intereses de México, éstos lo sean en la realidad, al menos desde una perspectiva mexicana. La propuesta de Zona Libre parece el ejemplo típico de iniciativa que subraya el carácter complementario de ambas economías y soslaya los costos que una integración formal traería al socio de menor desarrollo relativo. Pero si se deja de lado lo anterior, no cabe duda que los representantes hispanos y fronterizos llevaron hasta el final su intención de defender los intereses mexicanos, de tal suerte que en la Declaración Explicativa Conjunta del Comité de Conferencias (*Joint Explanatory Statement of the Committee of Conference*) se establece que los delegados de la Cámara Baja en el Comité de Conferencia aceptaron la propuesta de sus colegas del Senado al retirar el proyecto de Zona de Libre Comercio a condición de que, durante 1987, el Comité de la Cámara de Representantes encargado de los asuntos financieros (*Committee on Ways and Means*) llevara a cabo una serie de audiencias sobre la materia.⁶⁴

En el futuro, si se realizan audiencias como las previstas en la Declaración Explicativa, la idea de la Zona de Libre Comercio ganará relevancia y un cierto lugar en la agenda pública. De la misma manera, no es del todo improbable que la propuesta del Banco Binacional reciba la atención que hasta ahora no ha tenido si su promotor principal, Henry B. González, llega a ocupar la presidencia del Comité de Banca, Finanzas y Asuntos Urbanos (*Committee on Banking, Finance and Urban Affairs*), lo que bien puede suceder en los próximos años dada la antigüedad de González. Aún cuando la celebración de audiencias no es un hecho que represente por sí mismo la garantía de una potencial ejecución, sí constituye una oportunidad valiosa para que se vaya definiendo un cierto “sentido legislativo” conforme los grupos e intereses involucrados ganan voz y espacio en este tipo de foros.

⁶³ Subcommittee on Census and Population of the Committee on Post Office and Civil Service, House of Representatives, *Demographic impact of immigration on the United States, Part I* (99th. Cong., 1st. Sess., marzo 19, 26; mayo 3, 1985), Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1985, pp. 3-5.

⁶⁴ Committee of Conference, *op. cit.*, p. 98.

Algo similar podría suceder con los mecanismos de consulta bilateral que están previstos en la ley. En atención a su mayor jerarquía, una recomendación de la Comisión que se encargará de estudiar los efectos nocivos que la nueva legislación tendrá sobre México podría ser objeto de consideración nacional e inmediata. Sin embargo conviene tener presentes los obstáculos que primero habría que vencer para que esas consultas se tradujeran en medidas favorables a México. A mi juicio, esas dificultades aconsejan esperar con reserva las sugerencias de la Comisión.

Ha transcurrido más de un año desde que se aprobó el proyecto Simpson-Rodino, y en este lapso no le han faltado críticas a la nueva ley. Al parecer, en la mayor parte de los centros de legalización instalados se han registrado menos solicitudes de las que se tenían previstas. Para explicar esto se han aducido dos razones principales: la desconfianza que sobre los verdaderos fines del programa de regularización comparten los beneficiarios potenciales, y el exceso de burocratismo que, voluntaria o involuntariamente, ha dificultado los trámites para muchos indocumentados. Algunas agrupaciones de agricultores han acusado a la nueva ley de provocar la escasez de mano de obra en la recolección de cosechas, al tiempo que ciertas asociaciones de trabajadores agrícolas han argumentado que ésta es una estratagema de los empleadores para mantener los sueldos bajos. En el Congreso, quizá el logro más importante de los críticos a la reforma hayan sido las diversas propuestas que, sobre todo en el Senado, se han promovido con el fin de posponer la entrada en vigor de las sanciones a los patrones que contraten ilegales. Respecto a México, los contactos bilaterales al parecer han sido frecuentes desde que en diciembre de 1986 el comisionado Alan Nelson visitara México. En estas circunstancias no han faltado propuestas, como la de Vegetaleros del Estado de Illinois, que han demandado la firma de un memorándum de entendimiento entre México y los Estados Unidos, similar al que existe con Canadá, para la contratación de trabajadores agrícolas migratorios.

Rebasa los límites de este ensayo analizar las ventajas y desventajas que para México pudiera traer la firma de un nuevo convenio migratorio bilateral. Como ya se dijo, parece un tanto ilógico suponer que el gobierno mexicano acepte participar en un nuevo acuerdo sobre trabajadores temporales que, simplemente en aras de legalizar la entrada de los migrantes, se tradujera en una disminución en el número de trabajadores que ahora entran por la vía ilegal. Sin embargo, al mismo tiempo es importante reconocer que ahora la situación ha cambiado sustancialmente. Aun cuando la nueva ley no llegue a ser tan efectiva como suponen sus promotores, es claro que la postura del go-

bierno estadounidense se ha definido considerablemente. Frente a una actitud de mayor restricción en Estados Unidos, quizá México se vea forzado a cuestionar algunos de los fundamentos de su postura tradicional; y así como la opción bilateral no siempre parece conveniente, tampoco el camino unilateral, por el que han optado las autoridades mexicanas, tiene necesariamente que ser —en especial ahora que las circunstancias han cambiado— intrínsecamente benéfico.

Por lo demás, es probable incluso que los mecanismos creados con el fin de evaluar los perjuicios ocasionados a México resulten inoperantes para sugerir reparaciones efectivas. La inmigración es un problema típicamente internacional (*interdomestic affair*), es decir, es un asunto de aparente competencia interna que, sin embargo tiene tantas implicaciones externas que la frontera entre los dos ámbitos no es fácil de distinguir. Como sostiene Bayless Manning, ningún gobierno está burocráticamente preparado para afrontar con éxito problemas de tal naturaleza.⁶⁵ En el caso específico de la entrada ilegal de mexicanos a Estados Unidos, ésta es una cuestión donde el Departamento de Estado carece de prerrogativas. ¿Puede el Congreso ir más allá de sus preocupaciones más inmediatas y recoger las responsabilidades internacionales de Estados Unidos en la materia?

Salvo que exista una voluntad clara de parte del Ejecutivo por mantener en la agenda el tema de los efectos dañinos a México (y, en esa medida, el Congreso se sienta lo suficientemente estimulado para hacer lo mismo), no parecen existir mayores incentivos del lado de los legisladores para asumir una tarea que, no sólo no cae dentro de su campo natural de acción, sino que tampoco les ofrece ninguna utilidad práctica. El Poder Legislativo habitualmente no toma la iniciativa en política exterior. Sabe que carece de la autoridad suficiente y por tanto prefiere desarrollar una estrategia más bien reactiva frente a los lincaamientos que señala el Ejecutivo. Un senador o un representante casi nunca tienen que responder ante sus respectivos electorados por las posiciones asumidas en política internacional.⁶⁶

Por otra parte no cabe esperar de los legisladores estadounidenses la disposición indispensable para romper con el delicado equilibrio de fuerzas que esconde la ley en aras de rectificar posibles daños a México. Con frecuencia transformar el *statu quo* de las relaciones entre los dos países significa afectar tantos intereses internos que más vale dejar

⁶⁵ Bayless Manning, "The Congress, the executive and intermestic affairs: three proposals", en *Foreign Affairs*, vol. 55, 2 (enero de 1977), p. 315.

⁶⁶ Lee H. Hamilton y Michael H. Van Dusen, "Making the separation of powers work", en *Foreign Affairs*, vol. 57, 1 (otoño de 1978), p. 30.

todo como está, aún a costa de empeorar con ello las relaciones bilaterales.⁶⁷ Por eso mismo no tiene nada de extraño que al congresista promedio le suene un tanto ajena la idea de un trato preferencial para México. Al margen de si la mayoría de ellos comparten las percepciones que describen la entrada de indocumentados mexicanos, como una invasión silenciosa a cargo de un ejército de desempleados delincuentes, es muy factible que por lo general compartan una fe genuina por las soluciones globales, es decir, por las políticas uniformes que aplican para todos los países una fórmula única, que no permite los tratamientos excepcionales, con más razón si el reconocimiento de salvedades representa la potencial alteración de los distintos equilibrios internos de poder.

⁶⁷ David Ronfeldt y Caesar Sereseres, "The management of U.S.-Mexico interdependence: drift toward failure?", en Carlos Vázquez y Manuel García y Griego (eds.) *Mexican-U.S. relations: conflict or convergence?*, Los Ángeles: University of California, 1983, p. 90.