

Mitos y realidades del Congreso estadunidense: una perspectiva mexicana

*Rafael Laveaga R.**

En México, el Congreso de los Estados Unidos de América es objeto de innumerables percepciones no apegadas a la realidad, las cuales no han hecho más que perjudicar el manejo de la relación bilateral. Sorprende esto, porque los vínculos de nuestro gobierno con el Poder Legislativo de dicho país datan de muchos años atrás y, por lo tanto, hemos ido conociendo en forma cada vez más sistemática los motivos que explican el comportamiento de los legisladores estadunidenses.

El evento que “detonó” el acercamiento más importante que hemos tenido como país con el Capitolio fue el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), cuando México inició la exploración de una nueva forma de hacer política exterior y aprendió a acercarse, con más destreza y en forma discreta, a los miembros del Congreso estadunidense.¹

*Las opiniones aquí expresadas son exclusiva responsabilidad del autor y no reflejan, en modo alguno, la posición oficial de las instituciones con las que está relacionado.

¹ La idea de que las negociaciones del TLCAN se convirtieron en el detonador de una nueva manera de formular nuestra política exterior es compartida por diversos académicos, entre los cuales destacan Rafael Fernández de Castro y

En este ensayo se describen tres mitos que, en mi opinión, se han construido en México en torno al Congreso de Estados Unidos. Se utilizarán ejemplos concretos para probar que dichos mitos no corresponden a la realidad. No se pretende aportar ideas muy innovadoras; así, se esbozan conceptos ya aprendidos por quienes conocen bien los entretelones del Capitolio. Ante sus ojos, quizá esté corriendo el riesgo de caer en lugares comunes. Sin embargo vale la pena correrlo, en aras de aportar elementos de análisis útiles que sirvan para mejorar el trato con los miembros del Poder Legislativo estadounidense, desde una perspectiva mexicana.

El primer mito tiene que ver con la etiqueta de “amigo de México” o “enemigo de México”, que suele colocarse a determinados legisladores, en especial cuando nuestros medios de comunicación publicitan elogios o críticas de dichos legisladores hacia nuestro país. Se demostrará, a través de un par de ejemplos concretos, que, más que amigos o enemigos, lo que se tiene en el Congreso son intereses conexos —mas no comunes—, compartidos o no compartidos, según el tema y el momento.

Un segundo mito es el de la atención hacia México en el Capitolio. Sostengo que, en nuestro país, se piensa que el mismo es objeto de permanente atención en el Congreso en general, cuando en realidad no es así. Explicaré la *subestimación* del tema *México* en función de las asimetrías entre nuestros países, de las prioridades electorales de los congresistas y de su desconocimiento sobre asuntos internacionales.

El tercer mito se refiere a la creencia de que el profesionalismo es producto del sistema de reelección en el Congreso. Expondré las razones por las que, si bien algunos legisladores

Jorge I. Domínguez, quienes hacen un magnífico recuento de las relaciones bilaterales durante la última década en el libro *¿Socios o adversarios? México-Estados Unidos hoy*, México, Océano, 2001, 337 pp.

adquieren cierta experiencia, el manejo técnico de los temas de la agenda no recae en ellos, sino en sus asesores, comúnmente conocidos como *staffers*.

Finalmente, aludiré a algunos de los temas que actualmente inquietan a los congresistas con respecto a México y haré algunas propuestas para que, sin mitos ni complejos, sigamos fortaleciendo, como país, nuestras relaciones con el Congreso de los Estados Unidos de América.

Mito número uno: “amigos y enemigos” de México

Se dice que, en política, no hay amigos ni enemigos sino intereses. De manera similar, el perfil de un legislador estadounidense responde claramente a intereses según sus necesidades electorales del momento. De esto se percató, de manera más bien hostil, quien fue nuestro embajador en Washington durante la primera mitad del sexenio del presidente Ernesto Zedillo, Jesús Silva Herzog. Cuenta don Jesús que el trato con el Congreso fue, sin duda, lo más difícil en su desempeño como embajador.² Al referirse a sus frecuentes entrevistas en el Capitolio, Silva Herzog señaló: “En ocasiones, yo salía plenamente convencido de que los había hecho reflexionar e incluso cambiar su opinión sobre nuestro país. Esa misma tarde, o al día siguiente, los congresistas ‘convencidos’ presentaban de nuevo en el *floor* alguna iniciativa de ley contra los intereses o la imagen de México”.³

Uno de los ejemplos que mejor ilustra lo que describe nuestro ex embajador es el de Jesse Helms, senador republica-

² Entrevista del autor con Jesús Silva Herzog en Rafael Laveaga Rendón, *Embajadores de México en Washington: un estudio comparativo 1970-2000*, tesis de maestría, México, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2001, pp. 153-163.

³ *Ibid.*, p. 157.

no que duró 30 años en el Capitolio y que fue presidente del Comité de Relaciones Exteriores. Hasta hace poco tiempo se le conoció en México por ser uno de los más mordaces críticos de nuestro país. La prensa mexicana dio cuenta cabal de las audiencias organizadas por Helms sobre narcotráfico y corrupción, sus temas predilectos cuando se refería al sur del Río Grande. Desde el asesinato en Guadalajara del agente antidrogas estadounidense Enrique Camarena en 1986, Helms no dejó de dirigir feroces críticas a nuestro país, sobre todo, a sus gobernantes.⁴ Parecía tal su aversión hacia México, que recurrió a su “convencimiento” de que el país estaba infestado por el tráfico de estupefacientes. Llegó incluso a cuestionar —hasta que la echó abajo— la nominación del ex gobernador de Massachusetts, William Weld, en 1997, para ser embajador de Estados Unidos en México.⁵

De repente, y sin que alguien hubiera podido pronosticarlo, la actitud de Helms hacia México dejó de ser hostil e incluso se volvió más bien amable. Dos razones importantes se encontraban detrás de su radical cambio. La primera ocurrió en noviembre del año 2000, cuando se estableció el consulado de México en Raleigh, capital de Carolina del Norte y estado natal de Helms, donde la población de origen mexicano se estima hoy en 400 000 personas.⁶ Ocurrió lo impensable: Helms y su equi-

⁴ Véase, por ejemplo, *Hearings on Mexico*, correspondientes a la 99 Legislatura del Congreso de Estados Unidos, Sesión 2, Comité de Relaciones Exteriores del Senado, Washington, DC, Government Printing Office, 1986.

⁵ La falta de apoyo de Helms a Weld obedeció también a razones interpartidistas y a las posiciones de Weld sobre los usos médicos de la marihuana. Véase Norman Ornstein, “El nuevo Congreso”, en R. Fernández de Castro y Robert A. Pastor (coords.), *El actor controvertido: el Congreso de Estados Unidos y América del Norte*, México, PARMECA/ITAM/Miguel Ángel Porrúa, 2001, pp. 115-116.

⁶ Cifra obtenida el 12 de marzo de 2005, de la página electrónica del consulado de México en Raleigh, en <http://sre.gob.mx/raleigh>.

po llamaron al entonces embajador de México en Washington, Jesús Reyes Heróles, interesándose por la noticia y ofreciendo todo tipo de colaboración.

La otra razón de la nueva personalidad de Helms fue un poco más sofisticada, pero igualmente importante: el triunfo de Vicente Fox en las elecciones de 2000. En buena medida, congresistas conservadores como Helms identificaron la fuente de todos los problemas del vecino del sur en el hecho de que un solo partido gobernara el país por tantas décadas. Más aún, estos mismos republicanos conservadores percibían al Partido Acción Nacional (PAN), y lo siguen haciendo, como su auténtica contraparte mexicana, al menos a nivel ideológico.

Fue así que, en la recta final de su periodo como legislador, Helms daría muestras inéditas de simpatía hacia México. Con bombo y platillo, la Cancillería mexicana anunció la entrevista del secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, con el mítico senador, encuentro que mereció la mayor atención de los medios de comunicación mexicanos. Más aún, Castañeda lo invitó al país y aceptó. Voló a la ciudad de México a principios de 2001 y fue recibido, incluso en el propio Congreso mexicano, con excepcional cortesía. El mensaje de Helms fue claro: antes de la llegada del presidente Fox al poder, México era un país corrupto con el que no se podía trabajar.⁷

En el otro extremo del mito se encuentran los legisladores catalogados como “amigos de México”, así concebidos debido a la configuración de sus intereses, lo que les ha permitido mostrar su simpatía hacia nuestro país. En este sentido es posible mencionar al congresista David Dreier, republicano de California, presidente del poderoso Comité de Reglas, donde se fijan las normas de todos y cada uno de los debates; se decide por

⁷ Así lo relata el ex embajador de Estados Unidos en México, Jeffrey Davidow, en *El oso y el puercoespín. Testimonio de un embajador de Estados Unidos en México*, México, Grijalbo, 2003, pp. 295-297.

cuánto tiempo se puede hacer uso de la palabra, y se determina cuántas y cuáles enmiendas pueden ser presentadas para modificar un proyecto de ley.

La vinculación de Dreier con México tiene más de una vertiente. Él mismo comenta que, durante los últimos 25 años, es el legislador estadounidense que ha asistido a más reuniones interparlamentarias con México. Proviene del distrito 26 de California, ubicado en la zona de Los Ángeles, hecho que le ha permitido conocer a fondo los problemas que giran en torno a la comunidad mexicana en Estados Unidos. Además, sus múltiples viajes a nuestro país le han dotado de una amplia red de contactos que ha sabido utilizar para promover una de sus más fuertes convicciones: el libre comercio.

A principios de los años noventa Dreier no era, como ahora, uno de los congresistas más influyentes en el Capitolio, pero su activismo por el libre comercio y su cercanía a México lo hicieron convertirse en un gran promotor del TLCAN. Desde que los republicanos ganaron el control de la mayoría en 1994, Dreier se convirtió en pieza clave para todos los temas relacionados con nuestro país. Por sus antecedentes históricos, tradicionalmente se le consideró un “amigo de México”.

Sin embargo, en política, cuando el cargo que se tiene puede estar en juego, la amistad sufre. En 2004, desde el inicio del proceso electoral —en lo que se conoce como elecciones primarias— los adversarios políticos de Dreier comenzaron a difundir, con buen éxito, la idea de que éste se había olvidado de los problemas de California y de que era un personaje demasiado pro México, demasiado pro inmigrante. Al abordar este último tema, dichos adversarios lograron tocar el talón de Aquiles de los estados fronterizos del sur de Estados Unidos: la inmigración ilegal, un fenómeno que ha estado generando crisis diversas, particularmente por lo que se refiere a la saturación de

servicios públicos, tales como la atención hospitalaria y las escuelas.⁸

A Dreier no le quedó más remedio que dar un golpe de timón para conservar su escaño. La democracia no perdona. Menos aún lo hace un sistema como el estadounidense, en el que los legisladores tienen que hacer suyos los intereses locales de sus electores, por encima de cualquier otra consideración. Ni la línea marcada por su partido, ni las políticas seguidas por el presidente se toman en cuenta. Incluso sus convicciones personales llegan a ceder cuando se trata de una demanda del electorado que, potencialmente, les puede costar el puesto.

Hacia el final de la 108 Legislatura, Dreier subió en múltiples ocasiones al pleno de la Cámara para denunciar los peligros de la inmigración ilegal procedente de México y para exigir la construcción de una reja en la zona conocida como “la barranca del traficante”, en San Diego.⁹ El representante californiano fue más allá: presentó la iniciativa H.R. 98, en la cual propone la creación de una tarjeta infalsificable de Seguridad Social, como requisito indispensable para obtener un trabajo en Estados Unidos, y en la que se establecen drásticas medidas tendentes a inhibir la contratación de indocumentados en todos los sectores. Como coautor del proyecto, Dreier invitó a Tom Tancredo, líder del Immigration Reform Caucus, el grupo más radical del Congreso, que favorece deportaciones masivas y otras medidas extremas destinadas a detener el flujo de inmigrantes. Tancredo aceptó de inmediato. El fervor con el cual Dreier presentó en el pleno su proyecto de ley contrastó,

⁸ Véase, por ejemplo, “Patients won’t be asked Immigration Status”, *The New York Times*, 2 de octubre de 2004.

⁹ La construcción de la reja fue aprobada en la 109 Legislatura, como parte de la iniciativa H.R.418, también apoyada por Dreier, en la que se restringen las condiciones para pedir asilo político en Estados Unidos y se prohíbe a los estados expedir licencias de conducir a los indocumentados. Antes de convertirse en ley, la H.R. 418 deberá ser considerada y aprobada por el Senado.

inevitablemente, con todas sus participaciones anteriores relacionadas con México. Mientras los analistas dilucidan si este golpe de timón será temporal o no en la carrera del congresista, lo cierto es que, por el momento, la “amistad” con México se congeló.

Mal haríamos en caer en la trampa del mito que nos ocupa y etiquetar a Dreier como “enemigo de México”. Este congresista pasa por una coyuntura que le exige actuar como lo está haciendo, pero sus vínculos y *know how* sobre nuestro país no desaparecerán de la noche a la mañana. Más adelante, cuando el entorno político cambie, Dreier podrá ser de nuevo un aliado —que no amigo— de México en otro tema específico en el que, electoral y políticamente, le convenga promover intereses compatibles con los de nuestro país.

Mito número dos: la atención hacia México

El capítulo que el ex embajador de Estados Unidos en México, Jeffrey Davidow, dedica en sus memorias a las visitas oficiales de funcionarios estadounidenses a México se titula “Visitas del planeta Washington”. El ex embajador cuenta cómo una delegación de seis representantes visitó nuestro país sin saber que, en ese momento, la comunidad empresarial mexicana con la que se entrevistaron estaba muy inquieta por una nueva ley estadounidense relativa al aseguramiento de activos pertenecientes a empresas vinculadas al narcotráfico. Al respecto Davidow señala: “El incidente reveló una vez más el contraste entre la gran importancia que México le otorga a las acciones de Estados Unidos relacionadas con él y la falta generalizada de conocimiento de los miembros del Congreso acerca de lo que es importante para el país del sur”.¹⁰

¹⁰ J. Davidow, *op. cit.*, p. 293.

Lo mismo pasó durante la 43 Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos, celebrada los días 13, 14 y 15 de mayo de 2004, en Guadalajara. Debido a que en esos días la prensa mexicana había dado difusión a un proyecto de ley presentado por el representante Dana Rohrabacher, ideado para negarle servicios de salud pública a los indocumentados, el tema más reiterado por los diputados y senadores mexicanos al plantear sus preocupaciones a los legisladores estadounidenses fue la “iniciativa Rohrabacher”, a la cual se refirieron dando por hecho que los estadounidenses la conocían. No era así. Hubo, incluso, un senador de la delegación estadounidense que, en privado, preguntó a su asistente: “¿Quién es Rohrabacher?”. El asesor, que apenas acababa de enterarse de la iniciativa, respondió rápidamente para que su jefe pudiera salir del paso.¹¹

Estos incidentes ilustran lo poco enterados que los congresistas de Estados Unidos están sobre las percepciones mexicanas y, también, lo poco informados que algunos actores mexicanos están respecto al proceder de los legisladores estadounidenses. No se trata, en modo alguno, de un desinterés malintencionado. Es, simplemente, un asunto de prioridades. Mientras en México los legisladores que fueron designados por sus líderes para participar en la Interparlamentaria con Estados Unidos se sentían honrados con su designación y preparaban con esmero su participación, en Washington, el organizador de la delegación estadounidense, el representante republicano de Arizona Jim Kolbe, se veía en problemas para reunir un número decoroso de colegas que quisiera hacer el viaje a nuestro país en un año electoral, como lo fue 2004.

En general, la dinámica en la que se encuentra un legislador estadounidense únicamente le permite estar al día de los

¹¹ Entrevista personal del autor, en julio de 2004, con el citado asesor legislativo, quien prefirió no ser identificado. Finalmente, la iniciativa de Rohrabacher fue sometida al pleno de la Cámara de Representantes, pero no fue aprobada.

asuntos de su distrito y/o de su estado. Las relaciones que más cuida son, por lo tanto, aquellas que lo vinculan al lugar que representa. Debe admitirse que hay miembros del Congreso bien enterados del acontecer mexicano, incluso con opiniones muy definidas respecto a problemas de orden bilateral. Tal es el caso de la mayoría de legisladores cuyos estados o distritos colindan con México, o bien de quienes cuentan en sus distritos con un importante porcentaje de población de origen mexicano. Fuera de este grupo, son casos verdaderamente aislados los que dedican algo de su tiempo a estudiar los temas de la relación con México.¹²

Otro termómetro útil para medir la relevancia que el Congreso otorga a un asunto determinado, es el momento y la forma en la que los líderes legislativos permiten que un tema sea sometido a la consideración del pleno. Un gran número de discursos o resoluciones políticas sobre temas internacionales son presentados en el pleno, en horas en las que sólo un puñado de empleados —y casi ningún congresista— está presente. Un buen ejemplo se dio en la 108 Legislatura con un proyecto de resolución del representante demócrata de Texas, *Ciro Rodríguez*, en el que se hacía alusión al 50 aniversario de la Presa Falcón, pero a la vez se exhortaba al gobierno de México a cumplir sus compromisos en materia de entrega de agua, estableci-

¹² Dos ejemplos de “casos aislados”, es decir, fuera del grupo fronterizo o con población mexicana, son el de *Christopher Dodd*, senador demócrata por el estado de Connecticut, quien durante sus más de veinticinco años como legislador siempre se ha interesado por temas internacionales y, en particular, por asuntos del hemisferio occidental. Habla español, ha participado en un sinnúmero de reuniones interparlamentarias con México y mantiene una amplia red de contactos en América Latina. El otro ejemplo es el representante *Jerry Weller*, republicano de Illinois. Es miembro del Subcomité para el Hemisferio Occidental. Tiene propiedades en Centroamérica y está casado con la hija de un ex presidente guatemalteco. Aunque no es tan antiguo como el senador *Dodd* —*Weller* sólo ha cumplido una década en el Capitolio—, se ha mantenido interesado por el acontecer en México y Latinoamérica.

dos en el tratado bilateral de 1944 sobre la materia.¹³ El proyecto fue leído casi a la medianoche, en la hora dedicada a los llamados *special order speeches*, cuando ni legisladores ni periodistas se encontraban siguiendo el debate, ni siquiera por la cadena televisiva C-SPAN, que transmite en vivo todas las actividades del pleno. La propuesta del representante Rodríguez fue aprobada al día siguiente, casi como un trámite, dentro del paquete de iniciativas y resoluciones a las que los líderes del Congreso no les ven mayor problema, pero tampoco les dan difusión alguna. La prensa, tanto la estadounidense como la mexicana, no se dio por enterada.

Por el contrario, en la página en Internet del congresista el tema fue de la mayor relevancia. De haberse dado cuenta la prensa mexicana —porque la estadounidense igualmente hubiera hecho caso omiso— y de no existir alguna otra noticia de impacto, esta resolución pudo haber sido primera plana en algunos medios de corte amarillista, con algún título escandaloso como “Denuncian a México en Estados Unidos por incumplir Tratado”. Es justamente en estas situaciones en las que se van construyendo los mitos en torno al Congreso estadounidense.

Para los legisladores del sur de Texas, como Rodríguez, es muy rentable políticamente exigir con vehemencia a México que entregue una mayor cantidad de agua para los tejanos. Y el hecho de hacerlo ante la más alta tribuna de su nación les

¹³ Fue un proyecto de resolución presentado en la 108 Legislatura con el número H.RES.527. Es pertinente aclarar que, en el Congreso estadounidense, una Resolución simple (*Resolution*) no tiene carácter de ley, ni tiene que ser aprobada por la otra Cámara. Una Resolución Concurrente (*Concurrent Resolution*) tampoco tiene fuerza de ley, aunque sí debe ser aprobada por ambas cámaras. Finalmente, una Resolución Conjunta (*Joint Resolution*) sí tiene fuerza legal. Puede decirse que las resoluciones simples y concurrentes son el equivalente, en nuestro Congreso, a los denominados “puntos de acuerdo”. Sobre las diferencias entre resoluciones puede consultarse Walter J. Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process*, 6a. ed., Washington, DC, CQ Press, 2004.

“viste”, a pesar de que en Washington nadie se entere. En este caso, desgraciadamente para Rodríguez, su “denuncia” de poco le sirvió. Luego de un incómodo proceso de disputas judiciales, el legislador fue derrotado en las elecciones primarias por su contrincante demócrata, el ahora representante Henry Cuéllar.

Un nuevo ingrediente, que no puede soslayarse respecto de la atención hacia México en el Congreso estadounidense, es el de la seguridad. No es estrictamente “nuevo” porque temas vinculados a la seguridad nacional, como el narcotráfico y el control de la frontera, siempre han estado presentes. Pero tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 y con una frontera tan dinámica como la que comparten Estados Unidos y México, se advierte un creciente temor entre algunos miembros del Capitolio de que nuestro país podría ser utilizado por terroristas para ingresar a Estados Unidos. Uno de los congresistas que más se ha referido a la necesidad de fortalecer la cooperación con México para evitar un escenario de esta naturaleza es Salomón Ortiz, representante demócrata de Texas. Su distrito está ubicado en la frontera, en la ciudad de Brownsville, en donde con gran frecuencia se tiene noticia de la detención de “polleros” e indocumentados de nacionalidades distintas de la mexicana. Ortiz sostiene que 40% de los extranjeros no mexicanos, detenidos en el último año en toda la frontera, proviene de las inmediaciones de su distrito y que es urgente fortalecer los mecanismos de cooperación con el vecino del sur a fin de evitar el paso de personas no deseadas a territorio estadounidense.¹⁴

Como puede verse, México ha tenido la atención del Capitolio cuando alguno de los asuntos de la agenda bilateral hace crisis con posibles perjuicios para los intereses de Estados Uni-

¹⁴ Véase el texto de la comparecencia de Salomón Ortiz ante el Subcomité de Inmigración del Comité de Asuntos Legales en la Cámara de Representantes, Washington, DC, 3 de marzo de 2005.

dos. Si, además, el interés es generalizado y hay grupos en torno a él con actividad política relevante, entonces pasamos a ser noticia de primera plana y tema importante para todo el Congreso. Así ocurrió, por ejemplo, durante el debate alrededor del TLCAN, en 1993. Desde entonces, como es comprensible, ningún asunto sobre México discutido en el Congreso ha alcanzado tal relevancia. Lo que ha aumentado, sin embargo, es la frecuencia con la cual —en todas las etapas del proceso legislativo— llegan a discutirse temas relacionados con México. Esto se explica no sólo por la dinámica económica generada por el TLCAN sino por la creciente presencia de población mexicana en Estados Unidos y su consecuente impacto político y cultural.

Entre otros muchos ejemplos de temas relativos a México en la última década, pueden citarse los acontecimientos en Chiapas en 1994; el “rescate” financiero de más de 40 000 millones de dólares (MDD), con el que el presidente Clinton apoyó a nuestro país en 1995;¹⁵ la aprobación de la Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y Responsabilidad (IIRIRA) en 1996;¹⁶ la “certificación” anual antidrogas y su posterior suspensión; la designación de narcotraficantes extranjeros importantes; las extradiciones desde México; las disputas comerciales vinculadas al TLCAN; la reforma al Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN),

¹⁵ La cifra proviene de Nora Lustig, “Los Estados Unidos al rescate de México en crisis: ¿Repetición de la historia?”, en Mónica Vereá, R. Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coords), *Nueva Agenda Bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM/UNAM/FCE, 1998. pp. 443-490.

¹⁶ Algunos académicos podrían cuestionar si el debate de la IIRIRA constituyó un tema “relacionado con México”, como lo sostengo, especialmente porque la legislación migratoria recae en los comités de Asuntos Legales de ambas Cámaras (*Judiciary Committees*), de competencia eminentemente interna y no de política exterior. Sin embargo, cualquier discusión sobre migración necesariamente tiene que hacer alusión —como lo estamos viendo en estos meses— a los mexicanos que viven en Estados Unidos y a los tratos con el gobierno de nuestro país.

y la matrícula consular expedida por el gobierno de México a sus nacionales en Estados Unidos.

A pesar de la diversidad de estos temas, que pareciera indicar una auténtica preocupación de la institución del Congreso hacia su vecino del sur, lo cierto es que el localismo exacerbado del sistema político estadounidense sólo parece permitir la discusión de estos asuntos cuando tienen consecuencias dentro del estricto marco de prioridades impuesto por la realidad: el espacio distrital o estatal. No en balde se ha hecho famosa la frase de “toda política es local”, atribuida a Tip O’Neill Jr., el legendario líder del Congreso que duró 34 años en el Capitolio, 10 de los cuales como presidente de la Cámara de Representantes (*Speaker of the House*). En sus memorias, O’Neill Jr. refiere el consejo que recibió de su padre cuando ingresó a la política: “Baila con quien te trajo a la fiesta”.¹⁷ Algunos actores mexicanos —del sector público y privado— que visitan Washington y desconocen esta “máxima”, muestran sorpresa cuando algún miembro del Congreso estadounidense declina una invitación a sus eventos o cancela a última hora alguna cita con ellos. De inmediato surge la pregunta: “¿Pero qué no sabe este señor quién soy yo?” La pregunta, por legítima que sea, es un oportuno recordatorio del mito que nos ocupa.

Mito número tres: el profesionalismo como producto de la reelección

En los debates, que recientemente se han tenido en México sobre el tema de la reelección de legisladores, se ha dicho que

¹⁷ El profesor de la Universidad de Stanford, Morris P. Fiorina, uno de los más reconocidos expertos en política y gobierno estadounidense, sostiene que la frase de O’Neill es vigente, pero ya no puede aplicarse tajantemente, como antes, debido a que el electorado, especialmente a partir de los años noventa, con-

una de las más claras ventajas de este mecanismo radica en que con él se logran diputados y senadores más especializados y “profesionales.” En Estados Unidos, donde la reelección se permite por periodos consecutivos, de manera indefinida, si bien los legisladores obtienen mayor contacto con algunos temas, no son, por la reelección misma, ni más especializados ni más profesionales.

Es cierto que algunos congresistas, luego de permanecer como tales durante largos años, particularmente cuando están adscritos a un mismo Comité —y, en especial, en el Senado— desarrollan sensibilidad y conocimientos más especializados sobre ciertos asuntos,¹⁸ sin embargo, su trabajo no es el manejo técnico de los temas, ni mostrar destreza científica en todo aquello que buscan probar. Su trabajo es en esencia político, y para ello no requieren ser expertos en las materias que discuten. Desde luego, *alguien* en el Congreso los tiene que respaldar y debe manejar, con nivel de excelencia, cada uno de los temas que conforman la amplia agenda legislativa. Ese alguien es el impresionante grupo de asesores del cual se dispone en el Congreso.

La reelección dota de continuidad a la labor legislativa, pero no es la reelección *per se* la que otorga el manejo diestro de un tema. Concebir, por lo tanto, que un legislador es experto en algún asunto o materia por el hecho de que permanece muchos

sidera también la posición general de sus partidos sobre temas específicos, así como la posición del candidato en cuestión sobre los grandes temas de la agenda nacional, la cual no se determina a nivel distrital o estatal, sino nacional. Véase M. P. Fiorina, “Keystone Reconsidered”, en Lawrence C. Dodd y Bruce Oppenheimer, *Congress Reconsidered*, Washington, DC, CQ Press, 2005, pp. 159-179.

¹⁸ A manera de ejemplo, entre otros varios, puede citarse al congresista republicano por Texas, Joe Barton, a quien se le reconoce como la máxima autoridad de la Cámara Baja en materia de política energética. Igualmente, el senador demócrata de Massachussets, John Kerry, es experto en el tema de proliferación nuclear.

años en su curul, es un mito. *Responsables* del mito son, como he dicho, los asesores del Congreso, a los que vale la pena referirse.

Por un lado, están las grandes oficinas de investigación al servicio de los congresistas: la Government Accountability Office (GAO), con 3200 empleados y un presupuesto anual de 463 MDD; la Congressional Budget Office (CBO), con 230 investigadores especializados en el proceso de elaboración del presupuesto, y el Congressional Research Service (CRS), que aglutina a 700 investigadores.¹⁹ El CRS forma parte de la estructura del otro gran gigante de la información a disposición del Capitolio: la Biblioteca del Congreso, la más grande del mundo. Estos “brazos investigadores”, como se les suele llamar, son absolutamente independientes de los asesores que, en lo individual, tiene cada congresista, de aquellos que prestan sus servicios en la estructura de los comités y, también, de quienes trabajan en las oficinas distritales o estatales de los legisladores.

Mientras la GAO se encarga de realizar investigaciones tendentes a reforzar el papel de supervisión del Congreso hacia las actividades del Poder Ejecutivo (cómo se ejerció el presupuesto autorizado en un rubro específico, qué deficiencias se encontraron en la aplicación de un programa, entre otras), la CBO y el CRS son cuerpos de investigadores más reducidos, con la misión de responder las dudas que les plantean los miembros del Congreso sobre cualquier tema. Desde luego, la CBO se concentra, como su nombre lo indica, en los temas presupuestales, y el CRS cubre los demás.

A pesar de que tanto la GAO, como la CBO y el CRS producen estudios de manera autónoma y tienen prohibido, por ley, mos-

¹⁹ Las cifras de empleados son en números redondos y pueden confrontarse en las respectivas páginas electrónicas de estas instituciones en: <http://www.gao.gov>; <http://www.cbo.gov>, y <http://www.crs.gov>. El presupuesto anual de la GAO citado corresponde al año fiscal 2004 y está disponible, también, en su página electrónica.

trar en sus investigaciones cualquier inclinación de tipo partidista, el hecho de que los miembros del Poder Legislativo estadounidense tengan la facultad de solicitarles estudios sobre el tema específico que ellos quieran, ocasiona que la agenda científico-académica de estos organismos difícilmente pueda separarse de las prioridades políticas de los congresistas. Si, por ejemplo, al final de un estudio, a un legislador no le convencen o no le convienen las evidencias encontradas, el estudio se da a conocer porque se tiene que hacer público, pero el legislador en cuestión jamás lo mencionará en debate alguno. Si, por el contrario, el hallazgo de los investigadores coincide con el interés de quien ordenó el estudio, los datos obtenidos serán difundidos por el congresista, a través de todos los medios a su alcance, que pueden ser innumerables: audiencias, pancartas desplegadas en el pleno, boletines para medios de comunicación, conferencias de prensa, páginas electrónicas, entre otros.

Por lo que se refiere a los asesores individuales y a los adscritos a los comités, no es ningún secreto que ellos representan “el poder tras el trono”. Sus jefes están tan ocupados en cultivar las relaciones públicas necesarias para su promoción política, que se ven obligados a dejar que sus asesores sean los que verdaderamente alcancen un nivel de especialización en el manejo de los temas de la agenda legislativa. Desde luego, el legislador controla los “hilos básicos” de su posición política y tiene el termómetro más eficaz sobre las prioridades del momento en su estado o en su distrito, además de conocer a la perfección los intereses de quienes aportan recursos para su campaña.

Sin embargo, fuera de estos “hilos básicos”, los asesores legislativos cuentan con un inmenso margen de maniobra para redactar proyectos de ley, intercambiar información con sus colegas, planear audiencias, ordenar reportes a los mencionados órganos de investigación del Congreso y organizar viajes de familiarización al extranjero.

Estos viajes de familiarización revisten una importancia especial y conllevan riesgos muy claros, pues cualquier problema que el asesor “detecte” durante su viaje, puede, con relativa facilidad, convertirse en un proyecto de ley; en una carta colectiva de congresistas dirigida a un presidente, o en un asunto de mayor envergadura política, que el gobierno de Washington bien pudiera verse obligado a tratar con el país en cuestión, a raíz de la visita del *staffer*.

Cuenta el ministro para Asuntos Especiales y Derechos Humanos de nuestra embajada en Washington, Rodrigo Labardini, que, en una de las primeras veces que acompañó a un funcionario mexicano al Capitolio para entrevistarse con un legislador, comprendió el peso específico que tienen los *staffers*. Cuando nuestro funcionario preguntó al legislador visitado sobre su posición respecto a un tema que en esos momentos era de gran relevancia para México, el legislador, sin inmutarse, miró a su asesor, allí presente, y le preguntó: “¿Cuál es mi posición en este tema?”, pregunta a la cual el asesor respondió ampliamente, con lujo de detalles.²⁰

Es justo reconocer que el caso de los senadores no es igual que el de los representantes, ya que mientras los primeros van a campaña para reelección cada seis años, los segundos viven en permanente campaña política, pues se reeligen cada dos años, lo cual implica ritmos y estilos de trabajo diferentes. Por citar un ejemplo, en promedio, la campaña de un senador cuesta un millón de dólares, mientras que la de un representante se ubica en los 500 000 dólares.²¹ Conseguir ese dinero como donación a una campaña no es tarea fácil.

²⁰ Entrevista del autor con el ministro Rodrigo Labardini. Washington, DC, 9 de marzo de 2005.

²¹ Números redondos, promedio, calculados por el autor con base en información de Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann y Michael J. Malbin (eds.), *Vital Statistics on Congress, 1999-2000*, Washington, DC, American Enterprise Institute, 2000.

Sin embargo, el hecho de que los senadores tengan seis años para recaudar esos fondos y promover sus ideas políticas hace que el Senado sea percibido como una institución menos influida por criterios localistas. *Menos* influida porque, de cualquier manera, cada dos años hay un tercio de senadores en campaña, debido al sistema escalonado de su reelección. Tanto senadores como representantes tienen una fuerte presencia en los temas de interés para el electorado, situación que se agudiza en años de campaña.²²

Realidades de la actual coyuntura

A la luz de los mitos antes descritos y con el fin de aportar elementos que permitan conocer el rumbo que lleva actualmente el tema *México en el Congreso de Estados Unidos*, es oportuno revisar los asuntos o materias que han captado la atención de los legisladores estadounidenses en lo que va de la 109 Legislatura, misma que inició en enero de 2005. A continuación se presenta un breve listado de temas, cada uno seguido de algunos ejemplos de iniciativas de ley. La lista no es exhaustiva y, por lo tanto, no incluye *todas* las iniciativas, sino una muestra representativa.²³

²² No es coincidencia que los legisladores que más interés tuvieron sobre la adopción del Plan Colombia —que incluyó la adquisición de decenas de helicópteros fabricados por las empresas Sikorsky y Bell— fueran el representante Sam Gejdensen y el senador Christopher Dodd, en cuyos lugares de origen se encuentran, precisamente, las sedes de estas compañías aeronáuticas, las cuales son, además, importantes donadoras para las respectivas campañas electorales.

²³ Enunciar la totalidad de proyectos de ley por cada tema sería interminable en este espacio. Sin embargo, con el número de iniciativa que se proporciona, puede verse toda la información relacionada que interese en <http://thomas.loc.gov>. Ésta es la página electrónica gratuita más completa que existe sobre la actividad legislativa del Congreso estadounidense. Por otro lado, para conocer en

Migración

Las opiniones sobre migración son polarizadas y pueden encontrarse proyectos de ley de la más amplia gama: desde los que proponen la regularización de la situación migratoria de trabajadores agrícolas, hasta los que prohíben expresamente el uso de la matrícula consular, expedida por el gobierno de México, a fin de impedir que los portadores de dicho documento abran cuentas bancarias.

En el primer caso se encuentran las iniciativas S.359, en el Senado, y la H.R.884, en la Cámara de Representantes. Ambos proyectos ya habían sido presentados en la 108 Legislatura. El hecho de que sus autores hayan decidido presentarlos de nuevo evidencia su interés por conseguir la aprobación. Los referidos autores son los senadores Edward Kennedy, demócrata de Massachussets, y Larry Craig, republicano de Idaho, así como el representante Chris Cannon, republicano de Utah. Estos legisladores consideran que su iniciativa es una solución inteligente, que atiende tanto la situación irregular y la incertidumbre del trabajador agrícola indocumentado, como la demanda real que existe, por parte de los empresarios agrícolas, de este tipo de mano de obra.

En el otro extremo de los temas migratorios se encuentra el enfoque más bien represivo. Es el caso de la iniciativa H.R.815, promovida por el representante Scott Garret, republicano de Nueva Jersey, quien desde hace tiempo busca la prohibición de las identificaciones expedidas por gobiernos extranjeros (excepto pasaportes), como documentos válidos para abrir cuentas bancarias, por considerar que dichos documentos son objeto de falsificación. Garret, miembro del radical Immigra-

detalle el proceso legislativo, el mejor texto que hay es, en mi opinión, el de W. J. Oleszek, *op. cit.*

tion Reform Caucus, piensa que la matrícula consular mexicana pone en riesgo la seguridad del sistema bancario estadounidense y lo expone a ser utilizado para el financiamiento del terrorismo.

De aprobarse una iniciativa como la H.R.815, la labor de protección del gobierno de México en Estados Unidos se vería claramente perjudicada, no sólo porque la matrícula consular ha permitido a miles de mexicanos abrir cuentas bancarias —con el consecuente abaratamiento de costos para el envío de remesas— sino porque la iniciativa ignora por completo las medidas de seguridad adoptadas en el proceso de expedición de la matrícula. El proyecto de Garret contraviene, además, el interés de los bancos en Estados Unidos, los cuales han abierto cuentas con la matrícula consular por considerarla un documento seguro y, desde luego, por la captación de ahorro que ello significa.

Seguridad nacional

Luego de una amplia reforma al sistema de inteligencia de Estados Unidos, aprobada por el Congreso a fines de 2004, han seguido presentándose iniciativas relacionadas con este tema. Por ejemplo, la iniciativa H.R.418, promovida por el representante James Sensenbrenner, republicano de Wisconsin, es un proyecto con tres vertientes: a) hacer más estricto el procedimiento para obtener asilo en Estados Unidos; b) exigir a los estados que, al expedir licencias de conducir, establezcan como requisito la presentación de documentos que prueben la estancia legal en el país, y c) construir una reja en San Diego, California, en la zona fronteriza con México.

Sensenbrenner asegura que los tres componentes de su iniciativa son estrictamente de seguridad, no obstante que sus detractores criticaron el proyecto por “antiinmigrante”. Inde-

pendientemente de que se trate de un asunto de seguridad o migratorio, lo cierto es que los componentes b) y c) referidos afectan directamente los intereses de México. Por un lado, porque un importante número de trabajadores indocumentados, de origen mexicano, necesita la licencia de conducir para trasladarse a sus lugares de trabajo. Por el otro, la reja que se propone construir en la frontera con México envía una señal unilateral de separación, propia de todos los muros y contraria al espíritu de colaboración que, en teoría, debe caracterizar las relaciones bilaterales. La H.R.418 ya fue aprobada por el pleno de la Cámara de Representantes. Corresponderá al Senado su discusión, modificación y, en su caso, aprobación.

En el Senado también han surgido proyectos sobre seguridad con implicaciones para nuestro país. Es el caso de la iniciativa S.12, redactada con el objeto de combatir a los terroristas con mayor eficacia. La iniciativa propone diversas medidas y hace mención expresa a la colaboración que Estados Unidos debe impulsar con México y Canadá para avanzar en el fortalecimiento de la seguridad fronteriza. El autor de dicho proyecto, Joseph Biden, merece atención especial, no por ser originario del estado de Delaware, sino por su peso político: es el demócrata de más alto rango en el Comité de Relaciones Exteriores.

Caso Ciudad Juárez

Lo más probable es que la mayoría de los congresistas desconozca dónde está Ciudad Juárez. Sin embargo, independientemente del preocupante cuadro de violencia que se ha presentado en esta ciudad chihuahuense, estamos ante un caso típico de los proyectos que resultan en el Capitolio tras un viaje “de familiarización”.

La inquietud sobre el caso Juárez surge en la Cámara de Representantes a principios de 2004, luego de un viaje efectua-

do a la zona por la representante demócrata de California, Hilda Solís, a quien los temas de defensa de derechos humanos y derechos de las mujeres le han acompañado en su trayectoria política. En ese entonces, la jefa de asesores de Solís, que nació en Ciudad Juárez, redactó un proyecto de resolución, poco realista, en el que exigía colocar el asunto Juárez como tema central de la agenda bilateral México-Estados Unidos. El proyecto fue turnado al Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara, donde no prosperó.

Tiempo después, sin embargo, asesores del senador demócrata por Nuevo México, Jeff Bingaman, recorrieron diversas poblaciones de la frontera, incluyendo Ciudad Juárez, en donde se les explicó en detalle el avance de las investigaciones de los homicidios y otros esfuerzos realizados por el gobierno de México. Fue así como los asesores de Bingaman y Solís entraron en contacto y acordaron redactar, para presentar en esta legislatura, un proyecto de resolución concurrente más balanceado que el anterior. Se trata de las iniciativas S.CON.RES.16 y H.CON.RES.90. El lenguaje de ambas es idéntico y su aprobación dependerá del apoyo que consigan sus promotores, sobre todo entre los miembros que conforman la mayoría republicana en ambas cámaras. Como ya se mencionó, los proyectos de resolución concurrente son declaraciones políticas, sin carácter de ley.

Conclusiones

1. Los “amigos y enemigos” de México en el Congreso estadounidense no existen. Hay, desde luego, miembros del Capitolio que desarrollan sensibilidad, e incluso afecto hacia nuestro país. No obstante, como hemos visto, la amistad se puede convertir en enemistad, de la noche a la mañana, cuando lo que se pone

en juego son los intereses políticos de los legisladores, incluida su propia curul. En el otro lado de las percepciones, quienes atacan sistemáticamente a nuestro país, a su gente o a su gobierno, tienen detrás de sí una razón surgida, casi siempre, de los intereses y actitudes del electorado, muchas veces poco informado sobre la realidad mexicana y, menos aún, sobre las relaciones bilaterales. Estas actitudes no deben subestimarse, en primer lugar, por el daño real que pueden causar a México convirtiéndolo en un puñado de ideas radicales en legislación. En segundo lugar —no menos importante— porque pueden tener su origen en problemas reales que, por alguna razón, la comunidad mexicana o los gobiernos de ambos países no han atendido.

2. Nuestro país no capta la atención del Congreso estadounidense en la proporción y forma que suele creerse. Los medios de comunicación son, en buena medida, responsables de ello. Esta realidad no significa, sin embargo, que el Capitolio no haya tenido un papel relevante en las relaciones bilaterales o que preste nula atención a México. Al contrario, el Poder Legislativo de nuestro vecino del norte ha tenido —y tiene— un destacado papel en la formulación de la política exterior hacia nuestro país, según lo muestran los estudios más destacados sobre el tema.²⁴ De ahí la necesidad de promover las investigaciones académicas en México sobre la institución del Congreso estadounidense y poner sus resultados al alcance de todo aquel que interactúa con dicha institución.

3. Contrariamente a la creencia popular, los miembros del Congreso de Estados Unidos no son más profesionales o aptos por el hecho de que en su sistema exista la reelección. Su nivel

²⁴ Un buen repaso de la intervención del Congreso a lo largo de la historia de las relaciones bilaterales es el realizado por R. Fernández de Castro y R. A. Pastor en “El Congreso y México”, en R. Fernández de Castro y R. A. Pastor (coords.), *El actor controvertido: el Congreso de Estados Unidos y América del Norte*, México, PARMECA/ITAM/Miguel Ángel Porrúa, 2001, pp. 37-60.

de preparación técnica les permite desarrollar actividades políticas, pero no constituye el rasgo más destacado de sus carreras. Existen, desde luego, brillantes excepciones que, en algunos casos, se han convertido en las voces más expertas de todo el Congreso en ciertas materias. Aun así, la elevada capacidad técnica de la que disponen descansa en los casi 5000 investigadores y personal adscrito a los brazos investigadores del Congreso. Por su parte, los asesores individuales y de Comité tienen en sus manos el manejo técnico de la agenda legislativa y, con ello, un enorme poder de influencia sobre los congresistas.

4. La agenda mexicana de la 109 Legislatura parece estar dominada por *seguridad y migración*, dos temas que los miembros del Congreso se empeñan en relacionar estrechamente, en especial por el enfoque antiterrorista que desean imprimir en casi todas sus acciones. Cualquier proyecto de legislación vinculado a México debe, por lo tanto, estudiarse y seguirse con especial atención, pues las consecuencias en estas dos materias pueden ser de gran importancia para nuestro país. Por lo que se refiere a los proyectos de declaración política —o “resoluciones”— sus consecuencias reales sobre México dependen de muchos factores: el tipo específico de resolución que se trate, su contenido en particular, la difusión que se les dé y el impacto que causen entre quienes toman las decisiones.