

# Reflexiones sobre la propuesta de reformas migratorias en Estados Unidos\*

*Doris Meissner*

Quisiera empezar por decir que la XV Reunión de Embajadores y Cónsules de México coincidió con un significativo anuncio en materia de política migratoria estadounidense. Esta coincidencia seguramente ayudará a que la discusión sea más amena e interesante.

De acuerdo con lo anterior, en este artículo describiré la propuesta migratoria que el presidente Bush presentó el 7 de enero, tal y como la entendemos. A continuación expondré mi análisis; es decir, cómo pienso que esta iniciativa debe ser vista; cuáles son las consideraciones políticas que la rodean, y qué podemos esperar que suceda en el futuro próximo.

Comenzaré por describir los elementos centrales del discurso: el problema actual —según señaló el presidente—, es que las leyes migratorias de Estados Unidos no funcionan. Empleadores y empresas están contratando a trabajadores indocumentados, incluso a sabiendas de que no deberían hacerlo. Los trabajadores así contratados son condenados a vivir en un ambiente de miedo e inseguridad. Esto además de que la

---

\*Este trabajo fue presentado en el panel “Migración”, durante la XV Reunión de Embajadores y Cónsules de México, que tuvo lugar en la Cancillería, los días 7 y 8 de enero de 2004 (versión original en inglés).

existencia de migración indocumentada dificulta a Estados Unidos el poder garantizar la seguridad de sus fronteras. Conforme con esto, el presidente consideró que, precisamente porque las leyes no funcionan, Estados Unidos necesita de un mejor sistema que beneficie su economía, y ayude a los muchos trabajadores que están en el país, en busca de un mejor futuro, a que puedan alcanzar ese sueño.

Otra cuestión, a la cual se refiere como el problema de fondo, es la siguiente: hay trabajos en Estados Unidos que no son cubiertos por sus ciudadanos, y que nacionales indocumentados de otros países desean. Al respecto subrayó que el esquema actual era incorrecto, y usó el término *incorrecto* muy enfáticamente. Ésta —añadió—, no es la manera en que Estados Unidos debe operar. Así, las leyes deberían permitir que los trabajadores que van a ocupar estos puestos entren al país de una manera más racional y humana, sin poner en riesgo los derechos de los trabajadores estadounidenses.

Una vez establecido el problema, la solución —dijo— debería basarse en cuatro principios básicos: de acuerdo con el primero, debe ayudar a hacer más seguras las fronteras estadounidenses, que han de permanecer abiertas al movimiento de personas y al comercio, pero cerradas a toda actividad criminal, incluyendo el terrorismo; en conformidad con el segundo, la solución debe ayudar a cubrir las necesidades económicas del país; según el tercero, las políticas que se adopten no deben generar condiciones que resulten en desventaja para los trabajadores estadounidenses, y, por último, el cuarto señala que el nuevo esquema debe generar incentivos para que la gente desee regresar a sus países y comunidades de origen, cuando su periodo de estancia en Estados Unidos haya concluido.

Acto seguido, el presidente Bush estableció su propuesta en forma bastante detallada. Para empezar, hizo un llamado a la creación de un programa de trabajadores temporales, en el

que podrían inscribirse quienes ya están en territorio estadounidense de manera indocumentada, sin importar su nacionalidad. Más aún, especificó que gente de otras naciones, que deseen trabajar en el país, también podrían inscribirse en dicho programa. En ambos casos, deberían contar con un empleo, o con un empleador dispuesto a apoyar su solicitud, con lo cual se generaría el claro lazo entre cada trabajador y una empresa específica, vínculo en el cual se fundamenta la propuesta anunciada el 7 de enero.

En el siguiente punto declaró que los trabajadores obtendrían un permiso temporal de tres años, que podría extenderse hasta tres años más. Sin embargo, estableció claramente que todo individuo tendría que salir del país, ya sea al término de este periodo, al momento de perder su empleo, o en caso de que violara alguna ley.

Además, como otro punto más de su propuesta, estableció que los empleadores que se sumaran al programa tendrían la responsabilidad de contratar, de preferencia, a los ciudadanos estadounidenses que deseen ocupar el puesto en cuestión. En aquellos casos en los que no existieran empleados locales disponibles, se les permitiría contratar a trabajadores temporales, pero nunca a trabajadores indocumentados o a aquellos cuyo permiso de estancia hubiera expirado. El presidente aclaró que los empleadores estarían asimismo obligados a notificar al gobierno cuando algún trabajador temporal deje de estar ligado laboralmente a ellos. Al respecto añadió que la vigilancia de la aplicación de las leyes laborales habría de reforzarse y que las multas a los infractores serían severas.

El siguiente punto de su propuesta consistió en el anuncio de acuerdo con el cual cada trabajador temporal habría de recibir una tarjeta que le permitiría viajar libremente entre su lugar de empleo y su país de origen. En esta parte del discurso, el presidente Bush dijo explícitamente que se les permitiría obte-

ner licencias de conducir y que, por lo tanto, serían capaces de establecer legalmente su identidad en Estados Unidos.

Al continuar con otro punto subrayó la necesidad de que estos trabajadores regresen a sus comunidades de origen, acerca de lo cual explicó los incentivos que se generarían para asegurar esta dinámica. Entre dichos incentivos se encuentra el pago de pensiones a través de Acuerdos de Totalización de Pagos de Seguridad Social, un tema que se encuentra ya en discusión entre México y Estados Unidos. Habló también de la creación de cuentas de ahorros con tratamientos fiscales preferenciales, que les permitiría contar con capital al regresar a sus países.

En otro punto expresó su intención de solicitar al Congreso que se incremente el número de tarjetas de residente permanente (*green cards*) para, de este modo, permitir que un mayor número de personas arreglen su estatus y puedan ser residentes permanentes de Estados Unidos. La conexión entre esta idea y el programa del estatus temporal no quedó, en mi opinión, muy clara. Finalmente hizo referencia tanto a la importancia de reducir el tiempo que tarda el trámite de este estatus migratorio, como a la de reforzar el proceso de naturalización.

Por último, habló sobre la necesidad de generar la cooperación internacional y regional, a propósito de lo cual aludió a la expansión de las oportunidades económicas disponibles para la población del continente americano, con lo que se reducirían las fuerzas que empujan la emigración. Al respecto se refirió a la próxima Cumbre Extraordinaria de las Américas, y de cómo en dicho foro tratará este asunto con los líderes de América Latina.

Ésta es la propuesta. Su análisis genera muchas preguntas. Por ahora, quisiera concentrarme en la atmósfera política que rodeó el anuncio, y en algunas otras cuestiones que son importantes para entender cuáles son las motivaciones del discurso.

Primero, consideremos la forma en la que se anunció esta propuesta. Existen muchos mecanismos mediante los cuales el presidente estadounidense puede enviar un mensaje; normalmente se suele discutir con amplitud al interior del gobierno cuál de ellos se debe utilizar. Se podría, por ejemplo: filtrar el anuncio a la prensa y permitir que el público se entere a través de la voz de los medios; citar a una conferencia de prensa y hacer que el vocero oficial comunique el mensaje, o encomendar a algún alto funcionario —en este caso el secretario de Seguridad Interna Ridge, o el secretario de Estado Powell— la presentación.

También, el presidente podría hablar en algún evento ante un público receptivo, como, por ejemplo, un comité de veteranos de guerra o la Cámara de Comercio. Dado que el reporte anual al Congreso, el Informe sobre el Estado de la Unión (State of the Union Speech), tendrá lugar dentro de dos semanas, la propuesta se podría haber incluido asimismo en ese texto, o en el mensaje que acompañará la presentación del proyecto de presupuesto durante la primera semana de febrero. La Casa Blanca pudo haber recurrido a cualquiera de estas opciones, y a otras más.

Una alternativa es invitar a un grupo de personas a la Casa Blanca y permitir que el presidente mismo haga el anuncio. Éste es uno de los mecanismos más formales y políticamente significativos, porque se utiliza la majestuosidad y dignidad del lugar, el centro del poder de la nación, y se asocia el proyecto con la autoridad y el prestigio del Ejecutivo de Estados Unidos.

Esto último es lo que sucedió. Un grupo numeroso de individuos fue invitado a la Sala Este para escuchar el mensaje del presidente Bush. Se trata del salón en el cual suelen tener lugar las cenas de Estado, ya que es el espacio más bello de la residencia, en el que puede reunirse a un gran número de personas. En el público estaban líderes hispanos de todo el país, algunos

miembros del gabinete, incluyendo al secretario Powell, así como algunos funcionarios del Departamento de Seguridad Interna. Aunque en la transmisión no se hizo evidente la presencia de líderes de ambos partidos en el Legislativo, éste suele ser el caso.

El anuncio fue, además, precedido por una conferencia de prensa. La Casa Blanca se comunicó con los periódicos más importantes del país para darles un adelanto de lo que se anunciaría; de esta manera se “apropió” del tema en los medios durante dos días. Así, la noticia apareció en los periódicos con el enfoque que ellos deseaban, sin que otros grupos tuvieran siquiera la oportunidad de hacer comentarios al respecto. El mensaje será repetido en los noticiarios y en los periódicos, dado el nivel de importancia que se le dio y la hora a la que se decidió pronunciar el discurso. Podemos concluir, entonces, que el gobierno estadounidense considera que se trata de un anuncio político muy importante, y ha por tanto actuado en consecuencia.

El siguiente punto que se debe considerar como parte del análisis es tanto lo que se dijo como lo que se decidió dejar de lado; a veces lo segundo es tan importante como lo primero. El discurso comenzó recordando cómo la historia y los valores estadounidenses son iguales a los de los inmigrantes, a quienes el presidente describió como individuos que tienen fe en Dios, fuertes lazos familiares y una gran voluntad para salir adelante. Éstos son los valores que él considera han hecho de Estados Unidos una gran nación.

Además, se refirió a los inmigrantes que han servido recientemente en las fuerzas armadas. A los muchos inmigrantes que han sacrificado sus vidas en beneficio del país, a propósito de lo cual citó el caso de Iraq, y a quienes se encuentran hoy en día ahí. Al respecto resaltó: “Ellos somos nosotros”. De esta manera, en su mensaje, asocia al país, a lo mejor del país, con los inmigrantes, con esta gente sobre la cual estaba haciendo una

propuesta concreta. Teje así un claro vínculo entre la migración y la seguridad e integridad de la nación.

Al hablar sobre los valores fundamentales de la identidad estadounidense, se dirigió a aquellos sectores de su partido y de la nación que tienen reservas sobre el fenómeno migratorio, y que están muy preocupados por los efectos que éste tiene sobre su sociedad. Claramente les dice que la inmigración es positiva para el país. No obstante, la propuesta que delineó sólo otorga permisos temporales de trabajo para inmigrantes. El discurso aplaude el papel que desempeñan, pero no aclara si se permitirá que, los muchos trabajadores que contribuyen ya al bienestar del país y han mostrado poseer los valores estadounidenses, se conviertan en miembros permanentes de nuestras comunidades. A fin de entender las motivaciones reales de la actual administración, tendremos que saber con exactitud cómo piensa conciliar estas dos posiciones divergentes.

Además, solicitó al Congreso que se una al esfuerzo para aprobar leyes que cumplan con estos principios. ¿Qué significa esto en el sistema político estadounidense? El exhorto del Ejecutivo no implica que el Legislativo vaya a actuar; no obstante es muy importante que lo haya hecho, ya que su liderazgo es crucial para hacer avanzar la agenda migratoria.

El presidente no dijo que presentará una iniciativa determinada a la consideración del Congreso; en cambio, optó por pedir la aprobación de leyes en relación con estos principios. Es difícil saber, con base en el discurso, si el Ejecutivo planea redactar un paquete y enviarlo a las Cámaras; si prefiere apoyar algunas iniciativas que ya se encuentran en discusión, o si instará a los legisladores a redactar nuevos esquemas.

El presidente tampoco estableció una fecha límite, antes de la cual le gustaría ver aprobadas algunas medidas, contrariamente a su modo de actuar en el pasado. Por ejemplo, para lograr la aprobación de una reforma fiscal al inicio de su admi-

nistración, o para crear el Departamento de Seguridad Interna, presionó intensamente al Legislativo para que actuara con respecto a esos temas, al igual que en otros como la Seguridad Social. Esta vez, sin embargo, decidió no hacer lo mismo.

Al no decir que presentará una propuesta legislativa y no establecer un calendario para sus acciones, está indicando que considera que el proceso de reforma migratoria es un proyecto de más largo plazo. El Congreso es la instancia encargada de hacer los cambios necesarios, y la migración es un tema muy controversial en el sistema político estadounidense, en particular al interior del Partido Republicano.

Mi predicción es que probablemente se requerirá de un periodo de debate de entre dos y tres años antes de que la reforma propuesta por el presidente pueda entrar en vigor. El resultado final será, seguramente, distinto de lo que se ha planteado. Quizá, hasta resulte algo ambicioso pensar en este lapso, ya que en los años ochenta la discusión en el Congreso duró al menos cinco años antes de que se aprobara la ley de 1986.

Mi suposición es que, a pesar de que las nuevas leyes no se aprobarán en los próximos meses, las discusiones al respecto serán intensas. Es importante que los líderes de otras naciones estén conscientes de que habrá un gran debate entre el Ejecutivo y el Legislativo estadounidenses, mismo que, en ocasiones, puede ser difícil de entender desde el exterior.

Por último, quisiera hacer referencia a la elección de la fecha para hacer este anuncio ¿Por qué tuvo lugar en esta fecha? ¿Por qué en este momento político? La campaña electoral del 2004 ha iniciado, por lo que muchos analistas sospecharán sin duda que la Casa Blanca ha decidido actuar más por motivos político-electorales que por un auténtico compromiso con el proceso de reforma de las leyes migratorias. En un par de semanas tendrán lugar las elecciones primarias en Iowa, la primera oportunidad real para que el electorado haga saber su

opinión. Los partidos buscan el voto de los ciudadanos de origen latino, quienes ciertamente están interesados en el tema migratorio.

En estas circunstancias, es común que el Ejecutivo busque actuar —la práctica es conocida como “inmunizarse”—, mostrando que tiene una posición definida y activa en temas de interés para el electorado en general, o para grupos que son clave para determinar el resultado de la contienda. El objetivo es incorporar el tema en sus discursos, y que durante la campaña no tenga que estar a la defensiva. Éste es el momento exacto en el que este tipo de anuncios son hechos, pues éste es, por tradición, el momento en el que se busca definir la agenda electoral.

Al haberse definido el presupuesto del año entrante al interior de la administración desde la época navideña, y a la espera de que se haga público y se envíe al Congreso en febrero, éste resulta el momento adecuado para buscar enviar mensajes sustantivos al público en general. El Congreso seguirá en receso durante varias semanas más, lo que da amplios espacios políticos al Ejecutivo. De considerarlo necesario, en el próximo Informe sobre el Estado de la Unión, el presidente podrá retomar los mensajes enviados.

El momento actual también permite atender asuntos políticamente difíciles, en espera de que las controversias disminuyan en las próximas semanas y no jueguen papeles importantes en la campaña. Por todos estos motivos, el anuncio podría ser una maniobra política más que un esfuerzo por impulsar reformas.

Sin embargo, sabemos que el presidente Bush ha estado interesado en el tema migratorio desde el inicio de su mandato, en gran medida por su interés en México y en el presidente Fox. Sabemos también que la economía ha empezado a mejorar y, como regla, podemos decir que en Estados Unidos sólo se puede debatir seriamente, o aprobar, una reforma migratoria

en periodos de prosperidad y optimismo. Desde este punto de vista, el momento actual es el indicado para impulsar el debate migratorio.

¿Cuál de las dos explicaciones alternativas es la correcta? No lo sabemos. No sabemos si estamos ante una decisión político-electoral o ante un serio esfuerzo por modificar las políticas públicas. Si bien ambas motivaciones están claramente presentes, la lógica principal del anuncio se hará evidente conforme avance el año.

Lo relevante para quienes estamos interesados en este tema, así como para los países afectados por las políticas estadounidenses en la materia, en particular México, es que el debate se ha reabierto. El tema está en la agenda. Hace poco un legislador señaló que éste era el tema más importante para nuestro país, y que simplemente no lo tratábamos. Asimismo es el tema más sobresaliente para la relación bilateral entre nuestros países, y no lo hemos tratado en más de dos años. Esa etapa ha terminado; hoy, el tema está sobre la mesa, y eso es lo que cuenta; en los meses venideros, seguiremos por este camino. Ésta ha sido, ciertamente, una fecha muy significativa.