

# **El Colegio de México**

**Centro de Estudios Internacionales**

***MEXICO EN EL CONGRESO ESTADUNIDENSE:  
COALICIONES Y ALINEAMIENTOS (1981 - 1986)***

**Tesis que para optar por el grado de  
Licenciado en Relaciones Internacionales  
presenta**

**Carlos González Gutiérrez**

**México, D. F., 1987**

A Marina y a Juan Jesús

## AGRADECIMIENTOS

De manera breve quisiera hacer patente mi agradecimiento a un grupo de personas sin cuya ayuda no me hubiera sido posible elaborar la presente tesis.

En primer lugar quiero agradecer a la gente que forma parte del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México por haberme permitido cursar ahí el programa de estudios de la licenciatura en relaciones internacionales. Gracias a la preparación y al respaldo que recibí del CEI puedo ahora continuar mis estudios en el extranjero. Profesores del Centro como Blanca Torres, Rosario Green, Soledad Loaeza, Celia Toro, Luis Díaz Müller, y Manuel García y Griego me ayudaron inclusive en los primeros meses de mi vida profesional, lo que desde luego valoro mucho. A Marissa, Claudia, Juana Hilda, Bruno, Miguel Angel y José Fernando también quiero agradecerles, entre otras cosas, lo mucho que he aprendido de ellos.

Hacia Carlos Rico mi gratitud es muy especial. Dos semanas después de haber terminado cursos en el Colegio, Rico, mi asesor de tesis, me invitó a colaborar con él en el entonces naciente "Programa de Estudios de América del Norte", que dirigía junto con Guadalupe González en el Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET). Supuestamente fui contratado como asistente de investigación. La verdad es que hasta ahora no recuerdo haber asistido jamás a nadie. Desde un principio gocé de plena libertad para dedicarme tiempo completo a mis propias investigaciones, cuyo primer resultado es la presente tesis. Mi permanencia de un poco más de un año en el ILET, y la consecuente oportunidad de conocer ahí a gente tan interesante, ha sido una de las experiencias más formativas por las que he tenido la fortuna de pasar.

De la infraestructura que me proporcionó el Instituto, quizá lo más valioso haya sido la posibilidad de discutir mi trabajo con un grupo de investigadores con mucha mayor experiencia y preparación que yo. De ahí que me considere en deuda no sólo con Carlos Rico, a quien aprecio y admiro, sino también con el resto de mis compañeros de seminario: Blanca Salgado, Guadalupe González, Ma. Amparo Casar, Patricia de los Ríos, Ma. Isabel Studer, Víctor Godínez, León Bendesky, Juan M. Mijares, Miguel Acosta y Raúl Rodríguez. Aparte de ellos, Sergio Aguayo, Celia Toro y Bernardo Mabire hicieron comentarios valiosos sobre algunos capítulos. A todos ellos agradezco su tiempo y paciencia.

A la Profra. Marie-Claire Fischer y al personal de la Biblioteca Benjamín Franklin agradezco su ayuda en la recopilación bibliográfica. También debo decir que sin la asesoría técnica de Fernando Gutiérrez, no hubiera podido hacer uso de las computadoras que me permitieron llevar a cabo una

buena parte de la investigación.

He dejado hasta el final los agradecimientos más difíciles. Resulta claro que sin el sacrificio de mis padres yo no hubiera podido aspirar a un grado de licenciatura. Sin embargo, el problema en torno a cómo agradecerse los es uno que vengo arrastrando desde hace mucho, y que por supuesto no voy a resolver en estas páginas. Algo similar me sucede con Alina. Si bien me apoyó siempre en la elaboración de este trabajo, las deudas que ahora tengo con ella resultan mínimas si se les compara con todo lo que todavía me falta por pedirle.

MEXICO EN EL CONGRESO ESTADUNIDENSE: COALICIONES Y ALINEAMIENTOS  
(1981-1986)

INDICE

INTRODUCCION	
Propósito, hipótesis y estructura.....	1
La importancia del Congreso de Estados Unidos para México...5	
Percepciones ¿para qué?.....	9
El proyecto conservador.....	11
CAPITULO 1: EL PROCESO LEGISLATIVO EN ESTADOS UNIDOS	
Introducción.....	18
El proceso legislativo.....	20
El proyecto original.....	20
El sistema de comités.....	24
Los límites.....	26
Descentralización y desequilibrio.....	26
Interés particular vs. interés general.....	29
La burocracia.....	32
Los partidos políticos.....	34
El Presidente.....	36
El Congreso, la política exterior, y México.....	38
Conclusión.....	41
CAPITULO 2: MEXICO EN EL DIARIO DE DEBATES	
Introducción.....	43
El debate y las variables.....	43
La discusión en los plenos.....	43
El tema.....	44
La calificación ideológica.....	46
El partido.....	51
La región geográfica: el suroeste.....	54
El origen étnico: los hispanos.....	54
Población hispana.....	55
La muestra.....	56
Precisiones metodológicas.....	56
Una perspectiva general.....	59
Centroamérica.....	63
Inmigración.....	66
Narcotráfico.....	68
Comercio.....	70
Deuda.....	71
Política interna.....	73
Condiciones económicas de la frontera.....	74
El origen étnico, los distritos hispanos y los estados fronterizos.....	75
Conclusión.....	79
CAPITULO 3: LAS VOTACIONES: UN PUNTO DE COMPARACION	
Introducción.....	82

Las votaciones y su análisis.....	82
Una óptica mexicana.....	87
Cámara de Senadores: votaciones.....	88
Cámara de Representantes: votaciones.....	91
Partidos y mayorías.....	93
El mapa ideológico.....	97
Inmigración.....	98
Narcotráfico.....	100
Deuda.....	102
Política interna.....	104
Comercio.....	105
Centroamérica.....	106
Calificaciones personales y arquetipos.....	108
El encuentro con los conservadores.....	114
Posiciones mexicanas y categorías ideológicas: una síntesis.....	116
El origen étnico, los distritos hispanos y los estados fronterizos.....	125
Conclusiones.....	129
CAPITULO 4: EL DEBATE SOBRE LA POLITICA INTERNA MEXICANA	
Introducción.....	131
La política interna mexicana en la agenda bilateral.....	135
La ruptura de los acuerdos.....	135
México: el proceso político en transición.....	140
Estados Unidos: la redefinición estratégica y el papel del Congreso.....	145
La política interna mexicana en la agenda del Congreso.....	147
La protección de ciudadanos estadounidenses en México.....	147
El narcotráfico y la política interna.....	150
La política económica y la política interna.....	157
El respeto a los derechos humanos en México.....	162
Conclusión.....	166
CAPITULO 5: MEXICO EN EL DEBATE SOBRE INMIGRACION	
Introducción.....	170
El proyecto Simpson-Rodino-Mazzoli.....	171
La historia legislativa: negociaciones y compromisos.....	171
Lo normativo y lo empírico.....	173
La posición oficial mexicana.....	176
México en las discusiones sobre el proyecto de ley.....	179
Cooperación bilateral e inmigración.....	180
La prioridad de lo nacional.....	185
La síntesis.....	188
Conclusión.....	191
CONCLUSION.....	198
BIBLIOGRAFIA.....	211

## INTRODUCCION

### Propósito, hipótesis y estructura.

Uno de los rasgos distintivos del sistema político estadounidense es el carácter bipartidista de la lucha electoral. Desde la pugna inicial entre federalistas vs. antifederalistas hasta la contienda actual entre demócratas vs. republicanos, la disputa por el poder en Estados Unidos ha girado en torno a dos bandos o partidos. Tradicionalmente se han ofrecido dos razones para explicar esto, una técnica y otra política. La primera se refiere al sistema electoral. Al descansar en el escrutinio mayoritario de una sola vuelta, el sistema provoca que la oposición esté permanentemente subrepresentada, por lo que los electores que no quieren votar por el partido en el poder tienden a concentrar sufragios en la opción relativamente más poderosa. La segunda razón, la de orden político, tiene que ver con el hecho de que las bases fundamentales del régimen (la democracia liberal y el modo de producción capitalista) producen un amplio consenso que hace innecesaria la existencia de más partidos.<sup>1</sup>

Debido a lo consensual de la cultura política estadounidense, afanarse por diferenciar partidos y posturas ideológicas parece en ocasiones una tarea inútil. En México no es extraño escuchar opiniones que invalidan esfuerzos en este sentido por considerar que, al fin y al cabo, en lo que toca a las relaciones con su vecino del sur, republicanos y demócratas adoptan indistintamente los mismos métodos y persiguen los mismos fines, sin importar demasiado cuál de ambos partidos los abandera. Más aún, en vista de la estrechez de los márgenes ideológicos, si se excluye a los políticos que se encuentran en los extremos del espectro, las diferencias ideológicas en el grueso de la clase política estadounidense son tan insignificantes que, de acuerdo con este razonamiento, no constituyen una variable relevante en el análisis de las políticas hacia México.

De alguna manera estas percepciones son expresión de una convicción más general: la que supone que los Estados Unidos actúan como un "actor racional unificado" que puede no sólo vincular con éxito los distintos ámbitos de negociación bilateral (utilizando por ejemplo la política migratoria estadounidense con el propósito de modificar la política mexicana en Centroamérica), sino que también es capaz de unificar las distintas opiniones al interior de Estados Unidos para presentar frente al exterior una postura común. Quizá como una extrapolación de lo que sucede en México, desde aquí se tiende a exagerar la capacidad de

---

<sup>1</sup> Patricia de los Ríos, "1984: realineamiento electoral o cambio en los términos del debate político norteamericano", 1986 (mimeo).

concertación del Presidente estadounidense y se menosprecia, paralelamente, el poder de otros actores políticos, en especial del Congreso.

La presente tesis busca aportar información que contribuya a lograr un mejor entendimiento de este tipo de lugares comunes. Con base en la revisión del diario de debates del Congreso de Estados Unidos de 1981 a 1986, se pretenden estudiar las percepciones que los legisladores tienen sobre México. En la medida de lo posible se busca señalar las visiones predominantes de los congresistas en las diversas áreas de la relación bilateral. El objetivo es deslindar las coaliciones y alineamientos que están detrás de las percepciones compartidas. De esta manera se intenta contribuir, mediante un análisis fundamentalmente empírico, a una mejor ponderación de la utilidad que tienen los cortes ideológicos, partidistas o regionales en la identificación de los distintos sectores de opinión dentro del Congreso.

La hipótesis central de la tesis, que sirve de hilo conductor alrededor del cual está estructurada toda la investigación, puede definirse de la siguiente manera: de todos los procesos que afectan las relaciones entre México y Estados Unidos, unos se explican en la dinámica propia de la relación mientras que otros son producto de fuerzas que poco o nada tienen que ver con México; si lo que se pretende es analizar las percepciones que en el Congreso de Estados Unidos se tienen sobre nuestro país, es preciso tener presente esta distinción fundamental, ya que para cada uno de estos dos tipos de procesos a México le corresponderá un lugar distinto en el debate interno estadounidense; por tal motivo, las diferentes coaliciones y alineamientos de congresistas que se formen alrededor de las visiones predominantes variarán según qué clase de proceso (de los dos arriba señalados) se esté analizando.

Con esta idea como eje, se estructuró la tesis en cinco capítulos.

El primer capítulo se dedica a estudiar el funcionamiento del Congreso. Si de lo que se trata es de analizar las percepciones de los legisladores, entonces un primer paso necesario es entender el papel que están llamados a cumplir dentro del sistema político de Estados Unidos. Gran parte de las opiniones aquí analizadas se explican por la posición burocrático-institucional de los congresistas; esto hace que, a menudo, las posturas asumidas por ellos estén al margen de su tendencia ideológica y/o su filiación partidista. De igual modo, la diversidad de puntos de vista que a veces parece aflorar de las Cámaras obedece muchas veces a la descentralización y fragmentación del proceso legislativo. La revisión de la literatura especializada que se hace en este primer capítulo contribuye a un mejor entendimiento del peso que tiene este tipo

de factores en las percepciones de los legisladores.

Una vez hecho un somero exámen de los móviles que inspiran la actuación de los miembros del Congreso y del contexto en el que trabajan, en el capítulo dos se pasa revista a las opiniones sobre México que contiene el Congressional Record de 1981 a 1986. En total se revisaron casi 300 intervenciones entre senadores y representantes. De su lectura se identificaron siete temas principales bajo los cuales se puede agrupar a casi todos los pronunciamientos: la política mexicana hacia Centroamérica, la inmigración, el narcotráfico, el comercio, la deuda externa, la política interna mexicana y las condiciones económicas de la frontera. Luego de haber identificado los temas relacionados con México más aludidos en el debate, se creó una ficha para cada intervención en donde se vertió, aparte de un breve resumen sobre su contenido, una serie de datos personales del congresista que la pronunció: su nombre, la Cámara de la que era miembro, el estado al que representaba, su partido, su calificación ideológica, su origen étnico y, en el caso de los miembros de la Cámara Baja, el porcentaje de población hispana que habitaba en su distrito.<sup>2</sup> Con la ayuda de una computadora todas estas variables fueron "cruzadas", de tal suerte que para cada tema se obtuvieron las coaliciones y alineamientos tanto de los congresistas que simpatizaban como de quienes antagonizaban con las posiciones mexicanas.<sup>3</sup> Es así como se obtuvo una perspectiva general de las percepciones de los legisladores cuando, de manera explícita, se refirieron a México en sus discursos ante los plenos.

Pero como lo señala la hipótesis de esta tesis, las relaciones entre ambos países se ven cotidianamente afectadas por procesos que poco tienen que ver con México. Con el objeto de matizar de alguna forma el sesgo que implica estudiar exclusivamente las veces en las que México es expresamente mencionado, se juzgó conveniente crear un marco de referencia que sirviera para ubicar en un cierto contexto los resultados obtenidos al estudiar el diario de debates. El capítulo tres ofrece dicho marco. Bajo el supuesto de que al votar los legisladores tienen muy poco en cuenta a México, se eligieron, entre ambas Cámaras, 19 votaciones. Esta vez se hizo una ficha individual para cerca de 600 congresistas;<sup>4</sup> en cada una de ellas

---

<sup>2</sup> Una variable adicional fue la fuente en el caso de las intervenciones que citaron alguna referencia periodística.

<sup>3</sup> Como se explica más adelante, por posición mexicana se entendió la postura oficial del gobierno mexicano en cada tema.

<sup>4</sup> Se incluyeron a todos los legisladores que permanecieron siquiera dos años en el Congreso durante el lapso estudiado.

se incluyeron las votaciones del legislador respectivo, así como la misma información personal que incluían las fichas del capítulo anterior (partido, calificación ideológica, cámara, etc.). De nuevo se cruzaron entre sí todas las variables con el objeto de obtener las coaliciones y alineamientos de quienes, al votar, coincidieron o difirieron con las posiciones identificadas aquí como las del gobierno de México.

Con sendas bases de datos, los capítulos dos y tres ofrecen una visión de conjunto que en cierta medida permite averiguar qué tipo de legisladores apoyaban qué tipo de posiciones. Sin embargo, es claro que un análisis cuantitativo y empírico como éste no es suficiente para comprender cabalmente las percepciones de los miembros del Congreso. De ahí que se decidiera dedicar, en un sentido congruente con la hipótesis de la investigación, los dos capítulos siguientes al análisis más específico de dos estudios de caso.

El capítulo cuatro examina las intervenciones registradas en el diario de debates que abordan el tema de la política interna mexicana. En la discusión sobre este tema es obvio que México y sus problemas constituyen el foco central de atención. Como se explica en este apartado, a raíz sobre todo de la crisis económica los supuestos sobre los que se basó por mucho tiempo la política estadounidense hacia nuestro país han cambiado, y en esa medida un nuevo tema "informal" de la agenda, el sistema político mexicano, ha cobrado importancia.

En cambio, en la discusión sobre la reforma a las leyes de inmigración, analizada en el capítulo cinco, México y sus problemas ocuparon un lugar relativamente marginal en el debate. Como se menciona en este último capítulo, un legislador común y corriente, antes que preocuparse por los posibles daños que la nueva ley pudiera acarrear a México, tuvo que considerar factores de orden fundamentalmente interno a la hora de votar las diferentes versiones del proyecto de ley Simpson-Rodino.

En resumen, esta segunda parte de la tesis trata de hacer evidente el contraste entre las dos diferentes circunstancias en las que México aparece en las discusiones legislativas. Mientras que en el tema sobre política interna México es analizado en el Congreso a la luz de procesos que se explican, en buena medida, en la propia dinámica de la relación bilateral, en lo que toca al problema de la inmigración México es analizado marginalmente: la reforma a las leyes migratorias será producto de un proceso que se explica por factores que poco tienen que ver con la problemática mexicana.

Hasta aquí se han expuesto el propósito, la hipótesis y la estructura de la investigación. Sin embargo, para tener una idea completa de la presente tesis hace falta conocer también los supuestos sobre los que descansa. A este respecto convendría

hacerse tres preguntas: ¿Qué importancia tiene para México estudiar al Congreso de Estados Unidos? ¿De qué sirve analizar las percepciones? ¿Cuáles son los rasgos distintivos del período estudiado? A continuación se tratará de responder a cada una de estas preguntas.

#### La importancia del Congreso para México

Existen dos maneras de valorar la importancia del Poder Legislativo estadounidense para México.<sup>5</sup> Un primer enfoque consiste en revisar la literatura sobre las relaciones bilaterales y señalar los eventos más importantes en los que aparecen las Cámaras. Si se sigue este primer camino, aún cuando el Congreso tuvo una participación destacada en algunos de los principales ámbitos de negociación bilateral, en general se termina concluyendo que el Congreso influyó poco en el desarrollo de las relaciones, al menos hasta mediados de los setenta.<sup>6</sup> Para explicar lo anterior se aducen razones que en realidad nada tienen que ver con el Congreso mismo: su aparente bajo perfil era un reflejo de la poca influencia relativa que lo externo parecía ejercer, en general, sobre el modelo de desarrollo mexicano de las dos primeras décadas de posguerra.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> El autor de esta tipología es Carlos Rico, quien sin embargo jamás la ha dejado por escrito.

<sup>6</sup> Me refiero concretamente a los distintos convenios sobre braceros, al problema de la salinidad del Río Colorado, y al diferendo sobre el Chamizal. Fuera de estos, el papel que jugaron los legisladores estadounidenses no parece haber ido mucho más allá de las reuniones interparlamentarias anuales México-Estados Unidos. Ver Morelos Jaime Canseco, "Las reuniones interparlamentarias México-Estados Unidos", en Partido Revolucionario Institucional, Grandes Temas de política exterior, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1983; Jorge Chabat, "El papel del legislativo en política exterior: las reuniones interparlamentarias", en Carta de política exterior mexicana, VI,2 (abril-junio 1986).

<sup>7</sup> Para los gobiernos posrevolucionarios, la prioridad era promover el crecimiento acelerado de la economía mediante la consolidación de una industria nacional en formación. Dentro de este esquema el mercado interno debía constituir el principal motor de desarrollo, y tanto la inversión como el financiamiento externo sólo debían cumplir funciones complementarias al capital nacional. De cualquier manera cabe apuntar que el abastecedor natural de estos capitales extranjeros fue el mercado estadounidense. Con la economía de ese país se concentró más del 60% del comercio exterior, cerca del 75% de la inversión extranjera y aproximadamente el 80% del turismo proveniente del exterior. Mario Ojeda, "The structural context of US-Mexican

El segundo enfoque consiste en revisar la historia del proceso legislativo en Estados Unidos, sin preocuparse en absoluto por averiguar si México ocupa o no un lugar en los anales de dicha historia. De acuerdo con esta perspectiva, México es afectado por lo que hacen o dejan de hacer los congresistas estadounidenses cuando actúan en áreas de legislación doméstica. Para ilustrar esta idea, quizá el ejemplo más claro lo constituya el ámbito comercial. Parecería poco útil tratar de estudiar la influencia de los legisladores estadounidenses en las relaciones comerciales bilaterales si nuestra única preocupación fuera revisar los tratados de comercio firmados entre los dos países. La casi absoluta ausencia de estos nos podría llevar a pensar que los congresistas han desempeñado un papel marginal en la materia. Sin embargo, esta sería a todas luces una conclusión engañosa. De acuerdo con este segundo enfoque, lo verdaderamente interesante sería estudiar simple y llanamente la política comercial de Estados Unidos, la cual no se explica sin la participación del Congreso. Por ejemplo, del proyecto de ley Smooth-Hawley de 1929, a la Trade Act de 1974, las Cámaras aprobaron legislación comercial que en total redujo los aranceles estadounidenses de 49.5% a menos del 10%. Gracias a su posición como primera potencia económica del mundo, al reducir a tal grado sus barreras, los Estados Unidos se convirtieron en el motor de un movimiento generalizado en pro del libre comercio.<sup>6</sup> Sin ese entorno antiproteccionista, muy probablemente la economía mexicana no hubiera alcanzado el ritmo de crecimiento económico que mantuvo durante la etapa del desarrollo estabilizador.

Ahora que el modelo de desarrollo del país ha dado un viraje de 180 grados (al punto de convertir a la promoción de exportaciones en el principal incentivo para el crecimiento) la importancia de lo externo en la vida política y económica de México se ha hecho cada vez más patente.<sup>7</sup> De esta manera el

---

relations", en Tommie Sue Montgomery (comp.), Mexico Today, Philadelphia: Institute for the study of human issues, c1982, p. 113; Mario Djeda, "Mexico and United States relations: interdependence or Mexico's dependence?", en Carlos Vázquez y Manuel García y Griego (comps.), Mexican-US relations: conflict and convergence, Los Angeles, CA.: UCLA Latin American Center Publications, 1983, p.p. 115-119.

<sup>6</sup> Robert A. Pastor, Congress and the politics of US foreign economic policy, 1929-1976, Los Angeles: University of California Press, 1982 (c1980), p. 186.

<sup>7</sup> Guadalupe González, "La política exterior de México (1983-1985): ¿cambio de rumbo o repliegue temporal?", en Humberto Garza Elizondo (comp.), Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, México, D.F.: El Colegio de México, 1986, p.

segundo enfoque ha cobrado una mayor utilidad explicativa para entender la importancia que el Congreso estadounidense tiene para México. Esto no significa, sin embargo, que en las presentes circunstancias estudiar el rol del Congreso en las relaciones bilaterales (primer enfoque) se haya convertido en una tarea inútil. Al contrario. Quizá precisamente por razones que, como se verá más adelante, no son del todo ajenas a la mayor interdependencia de México frente al exterior, el papel que está llamado a desempeñar el Congreso en las relaciones entre los dos países tenderá a incrementarse. Analicemos brevemente este fenómeno.

El creciente involucramiento del Congreso en las relaciones bilaterales es un proceso que corre paralelo al ascenso de México como materia de análisis en los niveles de más alta prioridad de la agenda externa del gobierno de Washington. Generalmente se señalan tres factores principales para explicar este proceso.

El primero tiene que ver con el descubrimiento de nuevos yacimientos de petróleo en el sureste de México y la voluntad para explotarlos a partir del sexenio anterior. La proximidad geográfica de esas reservas, así como la negativa del gobierno mexicano a ingresar a la Organización de Países Exportadores de Petróleo, transformaron comprensiblemente la posición de México en los cálculos de seguridad nacional en Estados Unidos.<sup>10</sup>

La caída del gobierno somocista y el recrudecimiento de la guerra civil en El Salvador y Guatemala modificaron aún más las consideraciones estratégicas respecto de México. No era sólo la cercanía de los nuevos pozos de petróleo a la zona de conflicto centroamericano. De acuerdo con quienes en Estados Unidos revivieron la teoría del dominó, la misma estabilidad interna de México se encontraba amenazada por la inherente tendencia expansionista del espíritu revolucionario que se había apoderado de Centroamérica.<sup>11</sup>

Finalmente deben tomarse en cuenta las dificultades en las que está sumergida la economía mexicana desde 1982. Su deterioro ha impedido ofrecer empleo a los cerca de 800,000 jóvenes que se

---

266.

<sup>10</sup> Edwin A. Deagle Jr., "México y la política de seguridad nacional de los Estados Unidos", en Carlos Tello y Clark Reynolds, Las relaciones México-Estados Unidos: México, D.F.: FCE, 1981, p. 228.

<sup>11</sup> Juan González M., Yolanda Muñoz Pérez, Georgina Núñez y Fricila Sosa, "El impacto de las audiencias Helms en la relación bilateral", en Carta de Política Exterior Mexicana, año VI,2 (abril-junio 1986), p. 5.

incorporan anualmente al mercado de trabajo y que por tanto se han visto obligados a engrosar las ya de por sí amplias filas del ejército de desempleados y subempleados. Si bien las preocupaciones por el futuro de la economía mexicana comenzaron a principios de los setenta con los primeros síntomas de agotamiento del modelo económico seguido hasta entonces, el auge petrolero posterior ocultó momentáneamente los obstáculos que se harían evidentes de nuevo a partir de la devaluación de febrero de 1982. Desde entonces, a las preocupaciones sobre la amenaza que para la seguridad nacional de Estados Unidos representa la falta de empleo en México se ha aunado el desasosiego causado por los problemas económicos que en algunas regiones y para ciertos sectores de la economía estadounidense han aparecido como consecuencia de la crisis mexicana.<sup>12</sup>

Conviene detenerse un momento en este último punto. Aún cuando a mediano o largo plazo las reservas de petróleo se agoten o la situación centroamericana se estabilice, los contactos no-gubernamentales entre México y Estados Unidos tenderán a multiplicarse, complicando con ello en ambos lados de la frontera el manejo gubernamental de las relaciones. Al margen de la buena o mala voluntad con la que ambos gobiernos traten de conducir sus relaciones políticas, las relaciones inter-sociales entre los dos países impondrán el marco dentro del cual aquéllas se deban desenvolver.<sup>13</sup>

En la creciente importancia que el ámbito interno de cada país ha adquirido en el desarrollo de las relaciones México-Estados Unidos radica la influencia del Congreso estadounidense en la formulación de la política de ese país hacia México. El Congreso es el foro idóneo en la estructura del gobierno federal de Estados Unidos para que los muchos grupos de interés involucrados en la amplia variedad de áreas que afectan a México expresen sus puntos de vista y defiendan sus intereses. A través de los múltiples puntos de acceso que el proceso legislativo les ofrece, estos grupos influyen en el diseño de la política pública y con ello modifican conciente o inconcientemente el desarrollo de las relaciones bilaterales.

Es así como un órgano de orientación fundamentalmente interna como el Congreso hace política exterior. No por nada los Comités de Asuntos Exteriores de ambas Cámaras organizan año con

---

<sup>12</sup> Committee on Government Operations, House of Representatives, The federal response to the impact of Mexican peso devaluations on US border business, (Twenty-second Report, 98th. Congress, 1st. Session, November 18th., 1983), Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1983, p. 2.

<sup>13</sup> Programa de Estudios de América del norte, Documento metodológico, México, D.F.: ILET, 1986 (mimeo).

año un porcentaje mínimo del total de audiencias públicas que los distintos Comités llevan a cabo para analizar los asuntos relacionados con México.<sup>14</sup> En la medida en que la frontera que separa al ámbito interno del externo tiende a borrarse (a consecuencia de la mayor interdependencia económica entre los dos países) ambos gobiernos se ven en apuros frente a problemas respecto a los cuales sus estructuras burocráticas no están adecuadamente preparadas para afrontar.<sup>15</sup>

Desde esta perspectiva se entiende mejor la hipótesis de la presente investigación. La importancia de las condicionantes internas en las relaciones México-Estados Unidos impone a quien analiza la obligación permanente de distinguir, de entre todos los factores que afectan la evolución de las relaciones, aquellos procesos que se explican en la dinámica propia de la relación de aquéllos que obedecen a causas relativamente ajenas. Dado que esta tesis pretende contribuir al esclarecimiento de la distinción anterior a partir de un análisis sobre la forma en que los legisladores estadounidenses conciben las relaciones de su país con México, valdría la pena examinar la utilidad analítica de las percepciones como objeto de estudio.

#### Percepciones: ¿para qué?

La lectura del diario de debates del Congreso de Estados Unidos ofrece, en mi opinión, dos posibilidades de análisis. En una primera instancia la revisión del Congressional Record se justifica como una manera de aproximarse al Congreso mismo, como una oportunidad para estudiar su intervención en las relaciones bilaterales. Pero al mismo tiempo, en tanto que las Cámaras son cuerpos legislativos plurales que en mayor o menor medida representan las diferentes corrientes ideológicas y de opinión que en un momento dado imperan en el gobierno y la sociedad estadounidense, el estudio de los congresistas y sus debates ofrece la oportunidad de examinar ese contexto más general. Después de todo, la gestación y la metamorfosis de las percepciones sobre México son procesos que no sólo ocurren dentro del Congreso, sino también y principalmente, fuera de él.

Definir con precisión el clima o la atmósfera política que influye en la formulación de la política estadounidense hacia México es una tarea difícil desde un punto de vista analítico. Las percepciones son un objeto de estudio poco tangible, y descubrir con certeza el vínculo que las une con las acciones concretas es por lo general materia de especulación. ¿Vale la

---

<sup>14</sup> Wyman, op. cit., p. 52.

<sup>15</sup> Bayless Manning, "The Congress, the Executive and intermestic affairs: three proposals", en Foreign Affairs, vol. 55,2 (enero 1977), p. 314.

pena estudiarlas? ¿De qué sirve analizar percepciones cuya verdadera influencia sobre el proceso de toma de decisiones no puede ser plenamente identificada?

De acuerdo con Robert Jervis, estudiar las percepciones se justifica sólo cuando "existen diferencias importantes en preferencias de política que puedan ser atribuidas a diferencias en las percepciones que los encargados de tomar las decisiones tienen sobre el medio que les rodea"; o bien cuando "existen diferencias importantes entre la realidad y las percepciones comunes o compartidas". La idea subyacente es que existen muchos otros niveles de análisis aparte de las percepciones, y que en realidad un analista sólo debe recurrir a éstas cuando no encuentra respuestas satisfactorias en aquéllas. Si por ejemplo, cualquier persona que hubiera estado en la posición del encargado de tomar una decisión determinada, obligado por las circunstancias, hubiera actuado de la misma manera, entonces de poco sirve estudiar las percepciones de quien tomó la decisión. Para citar una ilustración clásica, imagínese a un grupo de individuos, de caracteres muy distintos, que se encuentran en el interior de una casa en llamas. Lo más lógico es suponer que todos saldrán corriendo en busca de salidas. Para explicar su reacción, parece de poca utilidad analizar las decisiones individuales de cada uno de ellos por separado.<sup>16</sup>

Los estudios más conocidos que se han escrito sobre percepciones en el área de relaciones internacionales se han interesado por estudiar las percepciones individuales de los encargados de tomar las decisiones en momentos de crisis.<sup>17</sup> Es decir, el análisis se ha centrado en el proceso de toma de decisiones que ocurre al interior del Poder Ejecutivo. No es el caso de la presente investigación. Esta vez se tratan de estudiar las percepciones colectivas de una comunidad de legisladores que no están encargados de tomar decisiones clave. En este sentido esta tesis no está dedicada a investigar los nexos que unen al mundo abstracto de las ideas con el mundo real de los hechos concretos. El propósito último es mucho más

---

<sup>16</sup> Robert Jervis, Perceptions and misperception in international politics, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976, p.p. 13-30. Jervis distingue cuatro niveles de análisis principalmente: "toma de decisiones", "burocrático", "funcionamiento de los procesos políticos internos" y "contexto internacional" (p. 15).

<sup>17</sup> Además del libro de Jervis conviene consultar a Richard W. Cottan, Foreign policy motivation: a general theory and a case study, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977; George Alexander, Presidential decisionmaking in foreign policy: the effective use of information and advice, Boulder, Col.: Westview Press, 1980.

modesto. El estudio de las percepciones colectivas sirve para demarcar los márgenes dentro de los cuales los encargados de tomar las decisiones actúan, y la presente tesis aspira a contribuir en la delimitación de tales márgenes.<sup>18</sup> Gracias a que el Congreso es un espacio donde convergen representantes de diferentes partidos, regiones geográficas, orígenes étnicos y tendencias ideológicas, su estudio permite utilizar todas esas variables para definir con mayor precisión las fronteras que dibujan las percepciones colectivas.

Desde esta perspectiva la tesis tampoco puede diferenciar los conflictos reales de interés entre México y Estados Unidos de aquéllos que se fundan en un mero conflicto de percepciones. Naturalmente las divergencias entre uno y otro gobierno no son simples juegos de malentendidos, y por tanto no pueden resolverse tan sólo con buena voluntad y mayor comprensión mutua.<sup>19</sup> Sin embargo, cotejar lo que dicen con lo que votan los congresistas estadounidenses puede eventualmente ayudar a comprender mejor la profundidad de los conflictos. A mi juicio este esfuerzo se justifica en la medida en que permite comparar las coaliciones y alineamientos de legisladores que simpatizan con las posiciones mexicanas en un plano retórico con las coaliciones y alineamientos de congresistas que, de manera casi siempre involuntaria, coinciden en sus votaciones con las posiciones del gobierno de México.

Evidentemente los resultados que arroje esta comparación están circunscritos a un período histórico determinado. Al menos brevemente parecería útil revisar el espacio de tiempo que cubre la investigación.

#### El proyecto conservador

El lapso que estudia esta tesis va de 1981 a 1986. Abarca los tres períodos legislativos en los que una mayoría republicana dominó la Cámara Alta al tiempo que una mayoría demócrata controló la Cámara Baja. Los seis años analizados cubren la primera administración del Presidente Reagan y la mitad de la segunda.

Ronald Reagan llegó a la presidencia de los Estados Unidos con un programa electoral bien definido ideológicamente. Basado en unas cuantas fórmulas muy coherentes entre sí y atractivamente sencillas, Reagan proponía cuestionar desde sus fundamentos el

---

<sup>18</sup> María Amparo Casar y Guadalupe González, "El papel de la variable internacional en los análisis sobre el sistema político mexicano", México, D.F.: ILET, 1987 (mimeo).

<sup>19</sup> Wayne A. Cornelius, "El mexicano feo", en Nexos, 89 (mayo 1985), p. 25.

papel que el gobierno desempeñaba en la vida de los estadounidenses. Su llamado a reducir el gasto federal en prácticamente todos los ámbitos salvo el militar, a detener las políticas de derechos civiles de administraciones anteriores y a adoptar una actitud de mayor firmeza frente a los enemigos externos de Estados Unidos hicieron de su programa una mezcla de conservadurismo económico, populismo y nacionalismo que le aseguró un rotundo triunfo electoral en 1980.<sup>20</sup>

Rebasa los límites de la presente introducción trazar el origen de los diferentes movimientos conservadores que en 1980 confluyeron en torno a la candidatura presidencial de Ronald Reagan. Basta con tener presente que la victoria republicana se explica, en buena medida, por el descontento que diversos sectores en Estados Unidos sentían como consecuencia de la crisis relativa de legitimidad interna y la recesión económica que trajo consigo la década de los setentas para el gobierno y la economía de Estados Unidos. La crítica neoconservadora sostendrá que el origen de los problemas fundamentales del país estribaba en la crisis de autoridad a la que habían llevado los liberales a las instituciones gubernamentales estadounidenses, la cual estaba íntimamente asociada con la "crisis cultural" que representaba el desgaste de los ideales y valores fundamentales del pueblo norteamericano, especialmente en lo relativo a la religión y a la familia.<sup>21</sup>

En el fondo, detrás del diagnóstico conservador se encontraba un rechazo a la expansión del Estado Benefactor que en el proyecto de la "Gran Sociedad", durante las administraciones demócratas de Kennedy y Johnson, había encontrado su máxima expresión. Había que acabar con la intromisión gubernamental para que los mecanismos de mercado recuperaran no solamente su capacidad de distribución óptima de recursos, sino que a la vez fortalecieran su función como garantes de la libertad individual y defensores de los intereses de la empresa privada. Paralelamente, los ideólogos conservadores proponían un refortalecimiento de los postulados ideológicos originales con el objeto de acabar con la llamada "contracultura" o "cultura adversa" de los setentas, principal culpable de la erosión que habían sufrido los más altos valores de la cultura occidental. En una situación caracterizada por la inflación de dos dígitos y la expectativa de mayores tasas impositivas, un discurso como éste parecía atractivo a amplios sectores de clase media y

---

<sup>20</sup> Gillian Peele, Revival and reaction: the right in contemporary America, Oxford: Clarendon Press, 1984, p. 194.

<sup>21</sup> Ma. Isabel Sen y Guillermo Jesús Velasco, "La administración Reagan y los proyectos de una derecha articulada como respuesta a la crisis norteamericana", en Iztapalapa, vol. 2,4 (enero-junio, 1981), p.p. 76-81.

obreros calificados que, luego de haberse beneficiado durante mucho tiempo por los siempre crecientes niveles de consumo que propició el Estado Benefactor, estaban bien dispuestos a impedir el acceso de los grupos marginales de la sociedad (los desposeídos, los negros, las minorías étnicas, etc.) a niveles más altos de bienestar, si su llegada implicaba una concomitante disminución de su poder adquisitivo.<sup>22</sup>

En un principio Reagan no tuvo mayores dificultades para instrumentar su programa. El equipo de asesores del Presidente creía que la economía del país podía ser reanimada si se liberaban las fuerzas del mercado que por mucho tiempo habían estado sometidas a un exagerado intervencionismo estatal. En ese sentido el Ejecutivo abogaba no sólo por reducir el crecimiento del gasto público y la masa monetaria, sino también por eliminar muchas de las reglamentaciones con las que el gobierno controlaba diferentes sectores de la economía y por disminuir buena parte de la carga impositiva de empresas e individuos. En 1981 las Cámaras aprobaron sin problemas políticas que perseguían estos objetivos. Al hacerlo, el Congreso creía estar respondiendo a un mandato popular que se había hecho evidente en lo aplastante de la victoria republicana.<sup>23</sup>

La política económica de la nueva administración logró reducir drásticamente la tasa inflacionaria pero a un precio muy alto. Si bien el freno al crecimiento de la masa monetaria logró detener el alza continua en el índice de precios, la liberación de recursos que produjo la reducción de las tasas impositivas no ocasionó el repunte económico esperado. Por el contrario, la economía estadounidense entró en una profunda recesión que paralizó un tercio de la potencialidad productiva de la industria y permitió que once millones de personas quedaran sin empleo.<sup>24</sup>

A partir de finales de 1982 la administración republicana reformó la estrategia seguida con el objeto de asegurar la recuperación económica. Se adoptó un camino ecléctico y en el fondo desequilibrado, puesto que se aumentó el nivel de gasto sin que por ello se incrementara consecuentemente la recaudación

---

<sup>22</sup> Walter Dean Burnham, "American politics in the 1980's", en Dissent, vol. 27,1 (primavera 1980), p.p. 149-155.

<sup>23</sup> Congressional Quarterly Inc., "97th. took bold steps to reduce federal role", en Congressional Quarterly Almanac, 1981 (the 37th. annual), Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1982, p. 14.

<sup>24</sup> Víctor M. Godínez, "¿Hacia una nueva economía?: la experiencia norteamericana en la década de los ochenta", México, D.F., 1986 (mimeo), p. 10.

fiscal.<sup>25</sup>

La prosperidad económica dió al Presidente Reagan una enorme popularidad y su reelección en 1984 no enfrentó mayores dificultades. Sin embargo las relaciones con el Poder Legislativo ya no volvieron a ser tan armoniosas como lo fueron en 1981. Conforme el déficit federal fue convirtiéndose en un problema de solución inaplazable, amplios sectores del Congreso comenzaron a favorecer soluciones poco atractivas para la administración republicana. Ante la necesidad de corregir el desequilibrio financiero, el Poder Ejecutivo ha preferido en varias ocasiones restringir el gasto social del gobierno antes que elevar los impuestos o detener el crecimiento de la industria bélica. Las Cámaras, en cambio, han favorecido más una reducción en los gastos militares o, en su defecto, un aumento en cierto tipo de impuestos, antes que eliminar o disminuir programas de gasto social. A finales de 1985 el Congreso aprobó un proyecto de ley patrocinado por los senadores Phil Gramm, Warren B. Rudman y Ernest F. Hollings que impone metas anuales de reducción del déficit federal con el propósito de equilibrarlo para 1991. La nueva legislación establece recortes de gasto público en casi todos los ámbitos. Estos entrarán en vigor automáticamente en

---

<sup>25</sup> A partir de finales de 1982 la administración republicana reformó la estrategia seguida con el objeto de asegurar la recuperación económica. Se adoptó un camino ecléctico. A los estímulos en pro del consumo que acompañaron la reducción de los impuestos, se aunaron los incentivos que trajo consigo una política monetaria más relajada. La ampliación del déficit fiscal, que no estaba prevista en los planes originales, se mantuvo. Como consecuencia de la "combinación conflictiva de las políticas macroeconómicas" (caracterizada por una política monetaria antiinflacionaria y un creciente desequilibrio financiero del presupuesto) el dólar sufrió un proceso continuo de sobrevaluación, pues el atractivo de las altas tasas de interés en Estados Unidos (que subían debido a las necesidades financieras del gobierno y a la imposibilidad de monetizar el déficit federal) atrajo capitales de todo el mundo y desalentó la salida de capitales estadounidenses al extranjero. Un tipo de cambio sobrevaluado empeoró considerablemente la pérdida de capacidad competitiva de las exportaciones de Estados Unidos, lo que a su vez ocasionó que el déficit comercial de ese país alcanzara niveles sin precedentes. Por último cabe apuntar que el crecimiento sin inflación que experimentó la economía estadounidense, en la medida en que fue financieramente desequilibrado, provocó que el país se convirtiera en un deudor neto frente al resto del mundo. Ibid, p.p. 10-20.

caso de que los topes señalados para cada año no se cumplan.<sup>26</sup>

En general pueden identificarse tres áreas en las cuales las divergencias entre la Casa Blanca y el Capitolio han sido mayores. Una es la agenda social del Presidente. En este terreno, ni siquiera en 1981 la administración logró que propuestas tales como la prohibición de la práctica del aborto, la eliminación del transporte escolar con fines anti-segregacionistas o la re-introducción del rezo en las escuelas públicas fueran aceptadas.<sup>27</sup>

Los otros dos ámbitos donde el conflicto entre poderes ha sido permanente tienen que ver con los dos sectores de la economía estadounidense que, en medio de una era de supuesta prosperidad generalizada, más afectados han visto sus intereses: los granjeros y las industrias nacionales cuya supervivencia se ha visto amenazada por las importaciones. En aras de responder a sus demandas, los legisladores han favorecido programas de subsidios y apoyos crediticios al campo, así como también han promovido la adopción de medidas proteccionistas en contra de Japón y otros países respecto a los cuales Estados Unidos mantiene un déficit comercial en su balanza de pagos.<sup>28</sup>

En materia de política exterior, la llegada al poder del Presidente Reagan significó el ascenso de un grupo de conservadores convencidos de la necesidad de detener la pérdida relativa de poder de Estados Unidos en el mundo. En más de un sentido, la victoria republicana representó un repudio a las falsas expectativas creadas durante ocho años de Detente. A juicio de los nuevos dirigentes estadounidenses, su país había perdido su lugar preponderante en el contexto internacional en parte porque administraciones anteriores se dejaron llevar por la falsa idea de que la rivalidad entre superpotencias era evadible. Con explicaciones atractivas por su falta de rebuscamiento, Ronald Reagan propuso recobrar el respeto perdido mediante una firme recuperación del liderazgo occidental que partiera del reconocimiento de que la primacía en política exterior era

---

<sup>26</sup> Ronald Brownstein, "Clashing agendas", en National Journal, 3 (enero 18, 1986), p. 134; Congressional Quarterly Inc., "On balance, a year of taking the initiative", en Congressional Quarterly Almanac, 1985 (the 41st. annual), Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc, 1986, p.p. 11 y 15.

<sup>27</sup> Congressional Quarterly Inc., "98th. Congress leaves thorny legacy for 99th.", en Congressional Quarterly Almanac, 1984 (the 40th. annual), Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1985, p. 11.

<sup>28</sup> Congressional Quarterly Inc., "On balance, a year of taking the initiative", op. cit., p. 11.

detener al comunismo internacional. El resto de los objetivos de Estados Unidos debían subordinarse a ese objetivo prioritario.<sup>29</sup>

En buena medida la administración del Presidente Reagan ha constituido una piedra de toque en la política exterior estadounidense. Fuerzas de ese país fueron efectivamente desplegadas en puntos conflictivos como Líbano, Granada o Libia, y la política seguida hasta ahora en la región centroamericana muestra, antes que nada, la voluntad de la presente administración por superar algunos de los tabúes que dejó la experiencia de Vietnam como legado. Por otra parte, el gobierno de Reagan ha re-ideologizado los términos del debate y, durante varios años, logró que los presupuestos militares de Estados Unidos crecieran considerablemente en un intento no del todo fracasado por evidenciar un fortalecimiento tanto de su liderazgo en el bloque occidental como de su posición estratégica frente a la Unión Soviética.<sup>30</sup>

Sin embargo, la presente administración no ha podido crear consenso en torno a sus nuevos esquemas de política exterior, ni entre sus aliados europeos ni entre los miembros del Congreso estadounidense. En ocasiones la política exterior no puede ser fácilmente reducida a esquemas ideológicos de alcance global que soslayan la importancia de condicionantes locales en las regiones conflictivas del mundo. Si bien es cierto que ya no es posible esperar el resurgimiento de un consenso al estilo del que produjo la Guerra Fría durante la posguerra inmediata, no deja de ser cierto tampoco que la política exterior de la presente administración ha profundizado aún más las divisiones internas de la opinión pública nacional e internacional dado su énfasis en lo ideológico. De hecho esta re-ideologización de las estrategias de Washington ha creado un extendido sentimiento de incertidumbre en torno a la utilidad de fórmulas que en ocasiones parecen ser el producto de un anhelo nostálgico por recuperar el poderío perdido de otras épocas.

La llegada en 1987 de una mayoría demócrata al Senado estadounidense complicó la posición del Presidente Reagan vis a vis el Congreso. Los últimos dos años de su administración han sido y serán sin duda un escenario propicio para que, desde ambas Cámaras, los demócratas busquen explotar su condición mayoritaria con miras a las elecciones presidenciales de 1988. El rumbo que adquiera la política estadounidense en los noventa es difícil de predecir en estos momentos. Sin embargo, desde una perspectiva mexicana, conviene proyectar el análisis hacia el futuro y tratar

---

<sup>29</sup> Robert Pastor, "El gobierno de Reagan y América Latina: la búsqueda implacable de seguridad", en Foro Internacional, vol. XXVII, 1 (julio-septiembre, 1986).

<sup>30</sup> Peela, op. cit., p. 189.

de distinguir aquellas percepciones que no están llamadas a desaparecer rápidamente. Ojalá esta tesis contribuya a hacer dicha distinción.

## CAPITULO 1

### EL PROCESO LEGISLATIVO EN ESTADOS UNIDOS

#### Introduccion

No obstante que la dispersión de poder fue uno de los objetivos primordiales de quienes diseñaron al sistema político de Estados Unidos, hoy en día es prácticamente un lugar común afirmar que, al interior del Congreso, esta dispersión ha ido demasiado lejos, al grado de que frecuentemente las Cámaras parecen servir más para obstruir el diseño de una buena política pública que para construirla. A principios de la presente década el grupo de expertos de la llamada "Comisión Presidencial por una Agenda Nacional de los Ochentas", creada a propuesta del entonces Presidente Jimmy Carter con el objeto de elaborar un balance crítico sobre el funcionamiento del sistema político estadounidense durante la década anterior, decía lo siguiente acerca del Poder Legislativo:

Si bien el apoyo en general de los ciudadanos hacia sus instituciones (tanto públicas como privadas) ha descendido de manera uniforme desde los años sesentas, la confianza pública en el Congreso es particularmente baja. Desde mediados de los sesentas, el porcentaje de votantes que acude a las urnas cuando se llevan a cabo elecciones legislativas ha descendido de un 46.3% en 1962 a un 35.1% en 1978... Las razones de esta pérdida de confianza y apoyo públicos no son claras. En parte, las actitudes hacia el Congreso reflejan una creciente falta de fe en nuestras instituciones nacionales en general. En parte, son una respuesta pública a una variedad de escándalos políticos, financieros y sexuales que involucraron a algunos miembros del Congreso durante la década anterior. Una razón más importante, sin embargo, es la idea ampliamente compartida de que a pesar de que el país enfrenta serios problemas, nuestras instituciones políticas, incluyendo al Congreso, exhiben una cada vez mayor dificultad para tomar decisiones políticas oportunas.<sup>1</sup>

Las conclusiones del informe de la Comisión Presidencial son parecidas a las de muchos otros autores preocupados por el descontento de la opinión pública estadounidense hacia su Gobierno. Por citar solamente una de las críticas más célebres, la de la Comisión Trilateral, se dice que los desafíos actuales

---

<sup>1</sup> President's Commission for a National Agenda for the Eighties, Report of the Panel on the Electoral and Democratic Process, The electoral and democratic process in the eighties, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, Inc., 1981.

del gobierno de Estados Unidos (al igual que en el caso de los demás países industrializados) son producto de la feliz convergencia, durante toda la posguerra, de un crecimiento económico acelerado con un sólido sistema de democracia representativa. En estos países, cada vez más gente se ha incorporado a un status de clase media desde el cual se han disparado sus expectativas y vuelto más intransigentes sus demandas cuando (a consecuencia de un cambio en la situación económica) sus aspiraciones no pueden ser satisfechas. De esta forma la expansión de las formas de participación política ha creado una "sobrecarga" (overload) gubernamental que fomenta, por un lado, la expansión desbalanceada de la actividad estatal, y por otro, una intensificación de la disputa política y de la fragmentación de los intereses en conflicto.<sup>2</sup>

Independientemente de si se comparten o no las tesis pesimistas de la Comisión Trilateral,<sup>3</sup> su diagnóstico converge con otras interpretaciones al señalar la cada vez menor capacidad del sistema para crear consenso. En el caso específico de los Estados Unidos, durante los setentas la desconfianza en la competencia del Gobierno Federal<sup>4</sup> pudo estar ligada a ciertos eventos concretos como la Guerra de Vietnam, Watergate, la inflación de dos dígitos, el desempleo, la mayor criminalidad, la crisis del petróleo, etc.<sup>5</sup> Sin embargo, detrás de esos

---

<sup>2</sup> Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, The crisis of democracy, Nueva York: New York University Press, 1975, 172 p.

<sup>3</sup> Frente a la perspectiva neoliberal que propone reducir las demandas que desbordan a un Estado social "sobrecargado" (el retorno al mercado político), se oponen quienes, sin dejar de reconocer la crisis del Estado liberal moderno, abogan por un reforzamiento del orden regulado. En él se prestaría más atención a la conciliación de intereses contrapuestos en una gestión cuasicolegiada de tres sectores: sindicatos, empresariado y Gobierno (como árbitro último del conflicto). Ver Phillippe C. Schmitter, "Still the century of corporatism?", en The Review of Politics, vol. 36,1 (enero de 1974), p.p. 11-172.

<sup>4</sup> Medida mediante encuestas, la crisis de confiabilidad significa que, mientras en 1966 el 43% de los entrevistados respondía tener una gran confianza en las instituciones políticas estadounidenses, en 1979 sólo el 23% respondía en el mismo sentido. Ver President's Commission for a National Agenda for the Eighties, op. cit., p. 2.

<sup>5</sup> James Sundquist, "Congress, the President and the crisis of competence in Government", en Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer (eds.), Congress reconsidered (2a. ed.), Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1981., p. 353.

acontecimientos particulares está un fenómeno que los trasciende: la creciente incapacidad de las instituciones gubernamentales para diseñar, a partir de la multiplicación de los intereses en conflicto, políticas comunes que puedan ser apoyadas por una misma mayoría.

Uno de los propósitos del presente capítulo es analizar la parte de culpa que corresponde asumir al Congreso con respecto a las dificultades para crear consenso y coaliciones sólidas. Sin embargo no es éste el único de sus objetivos. Al estudiar al Congreso con base en autores estadounidenses se corre el riesgo de terminar adoptando -quizá involuntariamente- una cierta óptica que no necesariamente conviene a los intereses del analista extranjero. Si se busca entender la participación del Poder Legislativo en la formulación de la política estadounidense hacia México no basta con estudiarlo a partir de sus dificultades operativas. Hace falta analizarlo también ahí donde funciona, un ejercicio que no parece demasiado atractivo para los politólogos estadounidenses. Quizá no todo lo que ellos dan por descontado se deba también aquí dar por visto.

Por estas razones el capítulo se divide, en tres partes, aparte de la conclusión. En la primera se describe el funcionamiento interno de las Cámaras y los poderes de donde deriva su fuerza el Congreso de Estados Unidos. En la segunda se analiza qué tan bien cumple con su cometido de ser un ámbito propicio para la negociación y el compromiso político. Con el objeto de ubicar mejor la posición del Poder Legislativo en el sistema estadounidense, en esta parte se hace hincapié en la relación que guarda el Congreso con tres actores externos principales: la burocracia, los partidos políticos y el Presidente. Finalmente, en la última parte, se analiza el papel que está llamado a desempeñar el Poder Legislativo en un área de interés especial para México: la política exterior.

### El proceso legislativo

#### El proyecto original.

Lo primero que debe mencionarse del sistema político estadounidense es que, desde un principio, fue concebido como un sistema que entre más fomentara la descentralización y fragmentación del poder político mejor promovería el bienestar general. Detrás de la voluntad por dispersar el poder están, naturalmente, razones que tienen que ver con la experiencia histórica de Estados Unidos. Aunque rebasa los límites de este capítulo analizar con detenimiento dicha experiencia, conviene tener presente que en la mentalidad de los constituyentes de 1787 sin duda influyó el hecho de que su país no hubiera pasado jamás por una época feudal. A diferencia de lo que sucedió con las revoluciones liberales en Europa, la ausencia de un feudalismo

estadunidense no hizo necesaria la creación de un fuerte poder central del cual valerse para destruir resabios feudales. En opinión de Louis Hartz, los revolucionarios de 1776 heredaron la sociedad más libre del momento. Esto, paradójicamente, marcó su pensamiento con un profundo conservadurismo. Había que preservar un pasado que les había sido benévolo. Si en Europa la construcción de gobiernos liberales implicaba antes que nada un arduo proceso de destrucción, en Estados Unidos parecía innecesario esforzarse por destruir algo. El nuevo mundo no sólo ofreció una tierra virgen sobre la cual poder construir un sistema liberal: de hecho conspiró él mismo para sacar adelante ese sistema. De ahí que, según Hartz, el constitucionalismo estadunidense no fuera materia de evolución sino de planeación. No fue producto del peso de los siglos sino obra de unos cuantos años.<sup>6</sup>

Quienes fundaron al sistema político estadunidense buscaban esencialmente evitar que el poder se concentrara y para ello lo dispersaron en dos sentidos. Por un lado lo dividieron entre el Gobierno Federal y los distintos Gobiernos Estatales. Por otro, lo distribuyeron en tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), cada uno con atribuciones distintas, con el objeto de que entre sí existiera un sistema de pesos y contrapesos capaz de equilibrar el poder de unos con otros. De esta manera, como sostiene Lawrence C. Dodd, la Constitución los obliga a cooperar entre sí sobre la base de jurisdicciones compartidas pero prerrogativas distintas.<sup>7</sup>

Detrás de las formas republicanas están los conceptos de soberanía popular y gobierno representativo.<sup>8</sup> El poder proviene del pueblo pero es administrado por representantes electos que, reunidos en asamblea, discutirán y diseñarán las políticas que formalmente el Poder Ejecutivo se encargará de implementar. En este esquema el Poder Judicial tendrá como función administrar la justicia e interpretar, en caso de conflicto entre los otros dos poderes, el significado último de las normas constitucionales.

Debido a su carácter asambleísta, el Congreso de Estados Unidos es por excelencia la institución donde se reconcilian los intereses contrapuestos. De las tres ramas del Gobierno que tienen que ver con la administración federal, el Congreso es el

---

<sup>6</sup> Louis Hartz, The liberal tradition in America, Nueva York: H.B.J. Inc., 1983.

<sup>7</sup> Lawrence C. Dodd, "Congress, the Constitution and the crisis of legitimation", en Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer (eds.), op. cit., p. 391.

<sup>8</sup> Carl P. Chelf, Congress in the American system, Chicago: Nelson Hall, 1977, p. 2.

árbitro de las disputas políticas más accesible y activo.<sup>9</sup> En tiempos de crisis sirve como válvula de escape para la protesta o el descontento al prestarse como foro para la expresión de una gran variedad de puntos de vista.<sup>10</sup>

El Congreso se compone de dos Cámaras: el Senado y la Cámara de Representantes. Aunque con excepciones, puede decirse que las dos tienen competencia en las mismas áreas. Esta duplicidad de funciones obedece al temor que algunos constituyentes estadounidenses tenían a la "tiranía de las mayorías" que podía emanar de la Cámara Baja. Por eso la creación de un Senado formado por igual número de senadores por Estado (2), a diferencia de la Cámara Baja, donde el número de representantes varía de acuerdo con la población.

Entre las funciones exclusivas de la Cámara Baja está la de iniciar proyectos de ley relativos a la política fiscal; la de llevar a juicio (impeach) al Presidente; la de determinar el resultado de una elección presidencial en caso de que no haya una mayoría electoral; así como la de establecer sus propias reglas de procedimiento y nombrar a sus propios líderes.

En contraste con los miembros de la otra Cámara, los senadores no pueden elegir al Presidente de su asamblea. Constitucionalmente este puesto corresponde al Vicepresidente, pero como pocas veces asiste a las sesiones, en su ausencia los mismos senadores se rotan temporalmente la presidencia. Entre las responsabilidades exclusivas del Senado está la de procesar al Presidente en caso de que la Cámara Baja lo solicite;<sup>11</sup> la de confirmar el nombramiento de funcionarios para ciertos puestos específicos (los embajadores, los jueces más importantes, los miembros del gabinete, etc.); la de ratificar tratados por un margen de al menos 2/3 de los miembros y la de acordar sus propias reglas de procedimiento.

Aún cuando con el tiempo muchas de las prerrogativas del Congreso han pasado, de facto, al Poder Ejecutivo, el Legislativo mantiene su fuente principal de fortaleza: el control sobre el dinero. Los poderes que la Constitución confiere en relación con

---

<sup>9</sup> Jerrold Zwirn, Congressional publications: a research guide to legislation, budgets and treaties, Littleton, Co.: Libraries Unlimited, Inc., 1983, p. 17.

<sup>10</sup> President's Commission for a National Agenda for the Eighties, op. cit., p. 42.

<sup>11</sup> Cabe apuntar que en caso de que tenga lugar el impeachment, la ley obliga al Vicepresidente a renunciar temporalmente a su puesto como Presidente del Senado para que su lugar sea ocupado por el Presidente de la Suprema Corte.

las cuestiones financieras de la Nación le garantizan un lugar preponderante en el sistema político estadounidense.

Sólo el Congreso puede acuñar moneda y establecer las penas con las que se deba castigar a quien la falsifique. El derecho de recolectar impuestos federales y establecer su monto sólo compete al Congreso, así como todo crédito que el gobierno estadounidense solicite debe ser autorizado por las Cámaras. Igualmente, el comercio es un área natural de jurisdicción legislativa. En Estados Unidos las relaciones comerciales tanto interestatales como internacionales son reguladas por los legisladores. Por último y quizá más importante, el Congreso tiene el poder para rechazar o aprobar (con o sin modificaciones) los presupuestos anuales de gasto público. Gracias a esta facultad de supervisión, no existe virtualmente área alguna de la actividad estatal donde el Congreso no tenga capacidad efectiva de intervención.

Algunas otras prerrogativas del Congreso que señala expresamente la Constitución y que resulta pertinente mencionar aquí son las siguientes: velar por la defensa de la Nación mediante el mantenimiento de las Fuerzas Armadas; en caso necesario, declarar la guerra contra potencias extranjeras; establecer oficinas de correo y construir caminos que aseguren una eficaz comunicación en el territorio nacional; alentar el desarrollo de las artes y las ciencias por medio del registro de patentes y marcas; crear nuevas cortes federales de justicia cuando se requieran; decidir sobre la admisión de nuevos estados a la Unión; suspender la garantía del habeas corpus (que se refiere a la garantía individual de no ser encarcelado sin que exista algún motivo específico) en situación de emergencia nacional extrema, etc.<sup>12</sup>

Mientras que la Cámara de Representantes está integrada por 435 miembros, cada uno representando a un distrito de su Estado durante -por lo menos- dos años, el Senado está compuesto por 100 miembros, cada uno representando a todo su Estado durante -por lo menos- seis años. Estas tres diferencias sustanciales ocasionan que los contextos en los cuales se desenvuelven los miembros de una y otra Cámara sean bien distintos. Un senador es ya una figura nacional desde el momento en que llega al cargo. Un diputado tiene generalmente que esperar varios años para poder, gracias a su antigüedad, ocupar un puesto relevante en algún Comité que le permita ganar reconocimiento y prestigio más allá de su propio Estado. Debido a la diferencia en tamaño, un voto individual en la Cámara Alta tiene un mayor valor relativo que

---

<sup>12</sup> Una explicación sencilla y completa sobre las prerrogativas constitucionales del Congreso se encuentra en Patricia C. Acheson, Our federal government: how it works (cuarta edición), Nueva York: Dodd, Mead and Company, 1984.

uno en la Cámara Baja. Además, las reglas de procedimiento en el Senado son más flexibles y en consecuencia no es difícil hacer uso de la palabra por largo tiempo. Por último, los senadores no tienden a especializarse en uno o dos temas, como sucede con los representantes, quienes además tienen menos recursos humanos y materiales a su disposición.<sup>13</sup>

#### El sistema de comités.

El grueso del trabajo legislativo lo realizan los Comités de ambas Cámaras y, más específicamente, los Subcomités. Como se verá más adelante, es en este sistema de Comités donde comienza la fragmentación y particularismo en los métodos del Congreso.<sup>14</sup> Para entender el funcionamiento del sistema es fundamental comprender primero cómo se decide en cada Cámara, quiénes deben ocupar qué puestos en qué Comités. El mecanismo no tiene en realidad nada de meritocrático.<sup>15</sup> Se basa, en términos generales, en dos criterios: la autoselección y la antigüedad. Un congresista de reciente ingreso sabe que si proviene, por ejemplo, de un distrito agrícola, lo más probable es que si quiere formar parte del Comité de Agricultura no tendrá mayor problema en ingresar. Ya adentro, como se mencionaba más arriba, tendrá que esperar a tener (en comparación con sus compañeros de partido que estén en el mismo Comité) la antigüedad suficiente para reclamar la dirigencia de alguno de los Subcomités o del propio Comité.<sup>16</sup>

Un tercer criterio no formal, el de la reciprocidad, permite hacer efectivas las normas anteriores. Si bien esto sucede con menor frecuencia en la Cámara Alta (debido a su menor membresía) puede decirse que, por lo general, cuando alguna Cámara en pleno considera un proyecto de ley ya probado por el (o los) Comité(s) respectivo(s), es casi seguro que será ratificado. Por un lado es natural que así sea si se toma en cuenta la ya mencionada tendencia a la especialización de los congresistas, sobre todo de los representantes. Por otro es claro que aquí también opera un principio de reciprocidad: todo congresista tratará en lo posible

---

<sup>13</sup> Rochelle Jones y Peter Woll, The private world of Congress, Nueva York, Free Press, 1979, p. 290.

<sup>14</sup> David E. Price, "Congressional committees in the policy process", en Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer, op. cit., p. 158.

<sup>15</sup> Morris P. Fiorina, "Congressional control of the bureaucracy: a mismatch of incentives and capabilities", en Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer, op. cit., p. 336.

<sup>16</sup> Arthur Mass, Congress and the common good, Nueva York: Basic Books publishers, 1983, p. 106.

de no hacer a otro lo que no quiera que le hagan.<sup>17</sup> Con el objeto de hacer más coherente la estructura del capítulo, se han dejado para más adelante las reformas que -en especial los demócratas- han buscado implementar en torno al sistema de Comités y sus tres criterios.

Las características centrales del proceso legislativo son su falta de coordinación central y la multiplicidad de canales de acceso que ofrece.<sup>18</sup> Dicho de una manera muy esquemática, cuando un proyecto de ley es introducido a algún Comité, en primer lugar tiene que esperar a que se le asigne a uno o varios Subcomités. Luego tiene que esperar a que se le calendaricen audiencias (*hearings*) donde se invitan como testigos a las partes interesadas. Es ahí y en sesiones posteriores sin testigos (aunque públicas) donde se revisa el proyecto y, en su caso, se aprueba. Entonces se reporta al Comité, que a su vez puede aprobar o no el (o los) informe(s) de su (o sus) Subcomité(s). Si se trata de un Comité de la Cámara Baja y el proyecto es aprobado, entonces se manda a un Comité de Procedimientos (que no tiene contraparte en el Senado) donde se calendariza para su consideración en el "piso" de la Cámara. Aunque en esta etapa intervienen normas que formalmente son sólo de procedimiento, en la realidad éstas adquieren un valor político considerable, ya que muchas veces se puede "matar" a un proyecto simplemente con posponer indefinidamente su consideración. En caso de que no suceda esto, el proyecto pasa al pleno o "piso", donde luego de ser debatido es votado. Si no es rechazado entonces tiene que esperar (si bien en ocasiones son procesos simultáneos) a que una versión del proyecto siga un curso similar pero en la otra Cámara. Si esa otra versión también es aprobada, entonces ambas se envían a un Comité de Conferencia (creado especialmente para analizar el proyecto en cuestión) en el que representantes de las dos Cámaras tratan de limar las diferencias y sacar un proyecto único de compromiso. Si tienen éxito, éste de nuevo tiene que ser aprobado por los plenos en sendas votaciones. Cuando las dos Cámaras han votado favorablemente por el proyecto de compromiso, el Presidente tiene todavía la posibilidad, si lo desea, de erigir un último obstáculo al proyecto negándose a firmarlo. En estas circunstancias sólo si una mayoría de 2/3 de ambas Cámaras decide pasar sobre el veto del Presidente el proyecto se convierte en ley, aún sin la firma presidencial.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Walter J. Oleszeck, Congressional procedures and the policy process, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1978, p. 59.

<sup>18</sup> Jerrold Zwirn, op. cit., p. 28.

<sup>19</sup> Congressional Quarterly Inc., Congressional Quarterly Almanac 1984 (Vol. XL), Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1985, p. XXIV!

Como puede verse, para que un proyecto de ley llegue a ser adoptado plenamente tiene que ir formando diferentes coaliciones para cada una de las etapas por las que atraviesa. De hecho pasa por tantas que ofrece múltiples oportunidades a quienes participan de una u otra manera en alguna fase del proceso para retrasar, modificar o derrotar el proyecto entero o parte de él. Si se quiere promover verdaderamente una nueva legislación, no hay más remedio que negociar cada paso y ceder en algunas áreas para consolidar otras, aún a costa de que el resultado final sea, en cuanto a su alcance, distinto al que imaginaron sus patrocinadores originales.<sup>20</sup>

De lo expuesto hasta aquí pueden inferirse las ventajas que trae consigo la división de trabajo del sistema de Comités para la mayoría de los congresistas. Con base en esa división ha surgido la especialización que, en algunos terrenos, ha permitido al Congreso cumplir mejor sus funciones legislativas, sea en el diseño de nueva legislación o sea en la supervisión de las tareas del Ejecutivo. Asimismo la división que permiten los Comités ha repartido el poder de tal forma que muy poca gente dentro del Congreso carece de oportunidades reales de participación.<sup>21</sup>

Ahora se presentarán las desventajas de la descentralización. En esta segunda parte se pretenden ubicar en un plano más real algunos de los esquemas formales expuestos en la primera.

#### Los límites

##### Descentralización y desequilibrio.

Si el proceso legislativo consiste en la negociación continua su crisis se refiere principalmente a la incapacidad del Congreso para llegar a compromisos duraderos, a coaliciones estables. Como se mencionaba al principio del capítulo, esta incapacidad no es exclusiva del Poder Legislativo estadounidense sino que constituye al parecer un problema compartido por varias democracias occidentales que lo enfrentan en distintos ámbitos y a diferentes niveles. Sin embargo, los desequilibrios del Congreso no son únicamente reflejo de una problemática general y ajena. Al lado de las razones relacionadas con el contexto externo están las que tienen que ver más bien con el funcionamiento de las Cámaras. A continuación se presentarán algunas de éstas últimas.

---

<sup>20</sup> Jerrold Zwirn, op. cit., p. 28.

<sup>21</sup> Lawrence C. Dodd, "Congress, the Constitution and the crisis of legitimation", op. cit., p. 398.

¿Qué motiva la actuación de un congresista?

Esta es una pregunta clásica en el estudio del Congreso estadounidense. Dificilmente puede ofrecerse una respuesta única. Richard Fenno afirma que son tres las motivaciones principales: el deseo de reelegirse, el deseo de ganar prestigio y status, y el deseo de contribuir a una mejor política pública.<sup>22</sup> Otros autores no descartan el deseo de votar de acuerdo con la mayoría de sus compañeros de partido (siempre que esto no vaya en contra de otros intereses fundamentales).<sup>23</sup> Otros más subrayan la variable regional, que consiste en actuar de manera similar a la de otros colegas de distritos o Estados vecinos (por ejemplo, los demócratas del sur).<sup>24</sup> Hay quien incluso está en contra del lugar común que sostiene que la ideología tiene muy poco que ver con la forma en que proceden los congresistas estadounidenses.<sup>25</sup>

Al margen de las diferentes jerarquizaciones que los autores consultados puedan hacer de las influencias a las que está sometido un congresista, no parece exagerado suponer que la principal (o al menos la más constante) es la de reelegirse. En el Congreso, y sobre todo en la Cámara Baja, donde las elecciones son cada dos años, no se acaba de salir de una elección cuando ya se debe empezar a trabajar con miras en la siguiente.<sup>24</sup> Y la posibilidad de reelegirse depende exclusivamente de la voluntad de los votantes que constituyan el electorado particular de cada congresista.

La mayoría de los miembros del Congreso ni son meros reproductores de las percepciones de que sus electorados se supone tienen, ni tampoco actúan de manera totalmente independiente, como si la voluntad del electorado se redujera, por delegación o encargo, a los dictados de su propia conciencia. La mayoría son

---

<sup>22</sup> Citado por David E. Price, op. cit., p. 167.

<sup>23</sup> Austin Ranney, "The President and his party", en Anthony King (ed.) Both ends of the avenue: the Presidency, the Executive Branch and Congress in the eighties, Washington, D.C.: The American Enterprise Institute, 1983, p. 145.

<sup>24</sup> Barbara Sinclair, "Agenda and alignment change: The House of Representatives 1925-1978", en Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer, op. cit., p. 243.

<sup>25</sup> Phillip Brenner, "An approach to the limits and possibilities of Congress", en Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer, op. cit., p. 373.

<sup>26</sup> Morris P. Fiorina, "Congressional control of the bureaucracy: a mismatch of incentives and capabilities", op. cit., p. 339.

más bien políticos pragmáticos: no hacen compromisos inquebrantables ni con su distrito, ni con su partido, ni consigo mismos. Las cambiantes demandas políticas los mueven a modificar de posición casi tanto como las circunstancias lo exijan.<sup>27</sup>

Por lo anterior es importante resaltar que tanto esta prioridad por la reelección como la orientación local de los legisladores los lleva a concentrar sus esfuerzos en el aprovisionamiento de servicios a su distrito, en la promoción de leyes localistas, y en la atención de los problemas cotidianos de su comunidad que requieren de la concurrencia del Gobierno Federal.<sup>28</sup> Al parecer el cumplimiento de este tipo de labores guarda una relación estrecha con las probabilidades de reelección.

En realidad hoy en día es muy poco probable que un legislador que busque reelegirse no lo logre. Cada vez es menor el número de distritos (llamados "marginales") donde el candidato ganador triunfa con un porcentaje menor del 55% de los votos. Esto habla de lo arraigados que están en sus curules los miembros del Congreso. Según Morris P. Fiorina, el descenso en el número de distritos marginales se explica en los privilegios que ofrece la incumbencia al congresista que busca reelegirse, y que en consecuencia colocan en situación desventajosa al candidato que lo reta. Estos privilegios se refieren principalmente a la posibilidad de canalizar recursos del Gobierno Federal hacia la satisfacción de demandas particulares de los electorados distritales o estatales, gracias al control que sobre la burocracia y los presupuestos ejerce el Congreso. De esta manera senadores y diputados han sido capaces de sacar provecho de una burocracia hasta hace poco en expansión al explotar, con fines políticos precisos, las nuevas necesidades y expectativas creadas. Para un congresista siempre será más conveniente (en términos de costos y beneficios electorales) restar importancia a su controvertido papel como formulador de políticas nacionales y enfatizar en cambio su rol políticamente seguro de prestador de servicios.<sup>29</sup> Es así como cerca del 95% de los congresistas que

---

<sup>27</sup> Chelf, op. cit., p. 9.

<sup>28</sup> Richard M. Pious, "Sources of domestic policy initiatives", en Harvey C. Mansfield Congress against the President, Nueva York: Praeger publishers, 1975, p. 106.

<sup>29</sup> Morris P. Fiorina, "Congressional control of the bureaucracy: a mismatch of incentives and capabilities", op. cit., p. 339.

pretenden reelegirse en cada elección lo consiguen.<sup>30</sup>

El descenso en el número de distritos marginales es un fenómeno potencialmente peligroso para el Congreso. Los representantes que provienen de distritos marginales representan un medio por conducto del cual los cambios de la voluntad popular se manifiestan: la actuación de un mal Presidente, por ejemplo, puede costar a su Partido la pérdida de varios distritos marginales. En la medida en que haya una menor rotación de miembros del Congreso habrá menos posibilidades de cambio en los rumbos del Poder Legislativo.<sup>31</sup>

La capacidad de los congresistas para canalizar recursos federales a sus respectivos distritos es uno de los factores que explica por qué los estadounidenses están cada vez más dispuestos a "dividir su boleta" y votar por candidatos de partidos distintos para los diferentes cargos de elección popular. Por eso los miembros del Congreso no ven ya su suerte necesariamente ligada a la del Presidente o a la de su Partido. Si se lleva el argumento al extremo, su reelección dependerá sobre todo de su capacidad para ofrecer a su base electoral servicios que no tienen nada que ver con ningún programa partidista o posición alguna de principios.<sup>32</sup>

#### Interés particular vs. interés general.

A pesar de que muy difícilmente se llegará a esta situación extrema (aunque pocos, siempre habrá votos que si sean tomados en cuenta por el electorado) no debe perderse de vista que, en última instancia, el interés a corto plazo que representa la preocupación por la carrera de un congresista choca, tarde o temprano, con el interés a largo plazo del Congreso como institución por hacer una buena política pública. Este es un fenómeno patente sobre todo a nivel de Subcomités. La estructura descentralizada que permite dividir a los Comités en varias subunidades asegura a la mayoría de los miembros del Congreso la

---

<sup>30</sup> Chelf, op. cit., p. 42. Hay, sin embargo, autores que sostienen que éste es un porcentaje exageradamente alto que no podría sostenerse en los años por venir, sobre todo en el Senado. Ver Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer, "Electoral upheaval and congressional change: a prologue to the 1980's", en Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer, op. cit., p. 2.

<sup>31</sup> Morris P. Fiorina, Congress: keystone of the Washington establishment, New Haven: Yale University Press, 1977, p. 12.

<sup>32</sup> Anthony King, "A mile and a half is a long way", en Anthony King (ed.) Both ends of the avenue: the Presidency, the Executive Branch and Congress in the Eighties, Washington, D.C.: The American Enterprise Institute, 1983, p. 249.

oportunidad de hacer un uso efectivo del poder en una época muy temprana de sus carreras. Pero por otro lado esta misma descentralización también obstaculiza el diseño de políticas generales, comprensivas, o por lo menos coordinadas unas con otras.<sup>33</sup>

Para tener una idea más clara de lo que representa este proceso de dispersión de poder vale la pena comparar algunas cifras. Mientras que en 1955 había 83 Subcomités en la Cámara Baja, en 1979 había ya 139; y si antes (a mediados de los cincuentas) se llevaban a cabo tan sólo entre el 20 y el 30% de las audiencias de Comité a nivel de Subcomité, ahora en ellos tiene lugar el 90% del total.<sup>34</sup>

De manera concomitante a estos cambios crecieron los recursos a la disposición de cada legislador. Si a finales de los cincuentas estaban contratadas 4,000 personas como miembros del staff de asistentes de congresistas y Comités, este número llegaba a 12,000 a fines de la década de los setentas.<sup>35</sup> A esto deben agregarse los equipos de apoyo comunes (Congressional Research Service, The Office of Technology Assessment, The Congressional Budget Office, etc.) que se crearon en el decenio anterior con el propósito de mejorar la capacidad de supervisión del Congreso sobre el Ejecutivo. Gracias a ellos y al crecimiento del personal subordinado directamente al servicio de cada miembro, ahora las tareas legislativas pueden hacerse con más profundidad y mayor amplitud de cobertura, lo que se traduce en una mayor notoriedad pública de los miembros más jóvenes.<sup>36</sup>

Como consecuencia lógica de estos procesos, algunas de las normas consuetudinarias que en la parte anterior se describen como esenciales para el buen funcionamiento de las tareas legislativas han perdido importancia. Tales son los casos de los principios de antigüedad, reciprocidad y especialización. A un

---

<sup>33</sup> Lawrence C. Dodd, "Congress, the Constitution and the crisis of legitimation", op. cit., p. 406.

<sup>34</sup> Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer, "The House in transition: change and consolidation", en Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer (eds.) op. cit., p. 41.

<sup>35</sup> Anthony King, "The American polity in the late 1970's: building coalitions in the sand", en Anthony King (ed.) The new American political system, Washington, D.C.: The American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978, p. 374.

<sup>36</sup> Norman J. Orstein, "The open Congress meets the President", en Anthony King (ed.), Both ends of the avenue: the Presidency, the Executive Branch and Congress in the Eighties, op. cit., p. 196.

miembro de reciente ingreso (cuya permanencia en la Cámara depende menos de su disciplina de partido que de su esfuerzo personal por mantener una campaña permanente de autopromoción electoral) le interesará muy poco respetar, más allá de un cierto límite, las prerrogativas de sus colegas más antiguos.<sup>37</sup>

Es importante mencionar aquí, al menos tangencialmente, algunas de las reformas promovidas por los congresistas más jóvenes del Partido Demócrata en aras de una distribución más igualitaria del poder. Amparándose en la fuerza de su número, los legisladores que estaban a favor del cambio revitalizaron estructuras partidistas relativamente olvidadas (específicamente el House Democratic Caucus, que asocia a los representantes demócratas de la Cámara Baja) para imponer su voluntad sobre sus compañeros más viejos (y por tanto más interesados en mantener el statu quo). Un primer tipo de reformas (que datan de 1970, 1973 y 1975) consistió en abrir los métodos de ambas Cámaras al escrutinio público: no más votaciones secretas ni sesiones a puerta cerrada en casi ningún Comité.<sup>38</sup>

Un segundo tipo de enmiendas buscó establecer ciertos límites a las ventajas que la antigüedad otorga. Para 1975 las fracciones demócratas de las dos Cámaras ya habían aceptado reformas según las cuales todo Presidente de Comité tenía que ser ratificado en su puesto por sus compañeros de partido. De entonces para acá, si bien la mayoría de las veces las asociaciones partidistas se han limitado a ratificar a los candidatos a quienes por antigüedad corresponden los puestos, no han faltado ocasiones en que representantes especialmente impopulares son bloqueados por sus propios compañeros.<sup>39</sup>

Igualmente se impusieron (a través de varias resoluciones) límites al número de Subcomités y Comités importantes al que un congresista puede pertenecer y/o dirigir simultáneamente.<sup>40</sup> Por último, en ambas Cámaras se limitaron las competencias de los Presidentes de los Comités para determinar el número, tamaño y presidencia de sus Subcomités, o para prohibir o convocar

---

<sup>37</sup> Ibid, p. 200; Anthony King, "The American polity in the late 1970's: building coalitions in the sand", op. cit., p.p. 373-4.

<sup>38</sup> Walter J. Oleszeck, op. cit., p. 41.

<sup>39</sup> Anthony King, "The American polity in the late 1970's: building coalitions in the sand", op. cit., p. 374.

<sup>40</sup> Price, op. cit., p. 175.

reuniones de estos.<sup>41</sup>

Más adelante se tratarán las pocas reformas que se implementaron con el propósito de centralizar un poco el poder en torno al Vocero de la Cámara Baja (Speaker). Sin embargo estas no contrarrestan, ni por mucho, el impulso descentralizador de los cambios promovidos por los congresistas jóvenes. Al fracturarse las jurisdicciones de los Comités se consolidó el proceso de fragmentación de intereses al interior del Congreso, lo que a su vez afectó la relación de las Cámaras con su entorno. En las páginas que siguen se tratará de describir ese contexto mediante el análisis del papel que juegan en dicho proceso tres actores políticos externos: la burocracia, los partidos políticos y el Presidente.

#### La burocracia.

El vínculo que une al aparato burocrático estadounidense con el proceso de fragmentación interno del Congreso es la actividad de los grupos de presión, especialmente de los comités de acción política (PAC's, según sus siglas en inglés) y los grupos con un interés específico (single-issue groups).<sup>42</sup>

Durante los últimos veinte años las asociaciones de cabildeo o "lobbies" han crecido geoméricamente en Estados Unidos. Aunque su desarrollo puede entenderse como una causa de primer orden en el proceso de desarticulación de intereses políticos, no debe perderse de vista que su reproducción constituye también una respuesta a la crisis de competencia gubernamental.<sup>43</sup> Mediante el uso de nuevos adelantos tecnológicos -listas postales computarizadas, sistemas privados de larga distancia telefónica, campañas televisivas vía satélite, etc.- estas asociaciones han

---

<sup>41</sup> Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer, "The House in Transition: change consolidation", op. cit., p. 44.

<sup>42</sup> Es importante destacar que no es lo mismo un grupo de presión que un comité de acción política. El primer tipo de asociación es una "organización de ciudadanos que tiene preocupaciones comunes y que trabajan juntos a fin de alcanzar metas específicas para su grupo o para lo que ellos consideran como el bien público"; en cambio, un comité de acción política es "uno o varios grupos privados, independientes, compuestos de individuos con una profesión o interés común, que recaban fondos para pagar la promoción de las causas que les interesan, el apoyo a los candidatos que ellos escojan, o para ambas cosas". Ver: Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América, Elecciones '84, Washington, D.C.: USIA, 1984.

<sup>43</sup> President's Commission for a National Agenda for the Eighties, op. cit., p. 5.

ganado no sólo una autosuficiencia económica plena (apelando directamente al ciudadano común y corriente) sino también una mayor efectividad en sus métodos de presión y canalización de demandas al Gobierno Federal. Prácticamente no hay industria, comercio o profesión estadounidense que no esté organizada en Washington para hacer labor política abierta, muchas veces con el propósito exclusivo de dirigir la votación de sus simpatizantes con base únicamente en las posiciones públicas asumidas por los distintos candidatos en torno a un tema específico (como el aborto, el rezo en las escuelas, la libertad para portar armas, etc.). Cuando estos grupos llegan a ser lo suficientemente poderosos dentro del Congreso nulifican prácticamente las posibilidades de negociación y compromiso, pues su defensa de una posición única en torno a un solo tema es a ultranza y no admite concesión alguna.<sup>44</sup>

Naturalmente no todos los grupos tienen la misma fuerza, ni en todas las áreas pueden gozar de la misma influencia.<sup>45</sup> Sin embargo, por norma general, su campo de acción natural son los llamados "triángulos de hierro" o "subgobiernos". Una alianza típica de este estilo está formada por los miembros de algún Subcomité del Congreso, su "staff" o equipo de asistentes, un número reducido de burócratas de rango intermedio, y los representantes de grupos privados que tengan intereses a defender en el área específica de la que se trate.<sup>46</sup>

En el esquema general de separación de poderes, los subgobiernos facilitan la cooperación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Su efectividad radica en las cuestiones de rutina, las cuales son, a fin de cuentas, las que más tiempo y energía consumen en el proceso de toma de decisiones. Al cambiar sólo paulatinamente, las políticas de rutina ofrecen a la coalición de un subgobierno la posibilidad de trabajar unida durante largos períodos, consolidando con ello un monopolio de información que les garantiza su autonomía frente a los demás actores del sistema.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Ibid, p.p. 9-10; Norman J. Ornstein, "The open Congress meets the President", op. cit., p. 203.

<sup>45</sup> Randal B. Ripley y Grace A. Franklin, Congress, the bureaucracy and public policy, Homewood, Ill.: The Dorsey Press, 1984 (c1976), p.p. 10 y 15.

<sup>46</sup> Richard M. Pious, "Sources of domestic policy initiatives", en Harvey C. Mansfield, Congress against the President, Nueva York: Praeger publishers, 1975, p. 107; President's Commission for a National Agenda for the Eighties, op. cit., p. 10.

<sup>47</sup> Ripley y Franklin, op. cit., p.p. 10 y 15.

Gracias a su control del presupuesto, el Congreso está en posibilidades de ejercer una supervisión efectiva sobre la burocracia. Cuando en algunas áreas ésta no funciona como debiera, no se debe a la inexistencia de mecanismos de control. En Estados Unidos se tiene la burocracia que al Congreso quiere o le conviene tener.<sup>48</sup> Lo que hace falta en esos casos es un impulso externo lo suficientemente fuerte como para romper con el peso de la inercia y del statu quo. En lo que resta del capítulo se analizarán las posibilidades de los partidos políticos y del Presidente para iniciar este tipo de impulsos.

#### Los partidos políticos.

Si los "subgobiernos" se han vuelto las vértices donde realmente convergen los poderes separados, los partidos políticos fueron originalmente concebidos como los sitios más propicios para que tuvieran lugar estos vínculos.<sup>49</sup> Puede decirse que, hoy en día, su eficacia en tal sentido se ha visto sumamente comprometida.

A pesar de que los partidos en Estados Unidos jamás han tenido el carácter clasista de sus contrapartes europeos,<sup>50</sup> resulta claro que los índices de identificación partidista han decaído igualmente. En los cincuenta, el nexo psicológico que unía a cada votante con alguno de los partidos principales parecía ser relativamente estable: su voto en las elecciones legislativas era uno basado más en el partido que en el candidato (aunque, claro, en menor grado que en Europa). No obstante, según varias encuestas, esto cambió para las décadas posteriores. El votante estadounidense no sólo parece contar con más información acerca de los candidatos y temas de la agenda sino que, además, la utiliza a la hora de decidir su voto.<sup>51</sup> Ahora ya no es tan sencillo dividir al electorado en liberales y conservadores, pues cada tema genera en torno a sí coaliciones distintas. En este sentido es cada vez más difícil inferir las posteriores políticas de cualquier persona respecto a un problema

---

<sup>48</sup> Morris P. Fiorina, "Congressional control of the bureaucracy: a mismatch of incentives and capabilities", op. cit., p. 333.

<sup>49</sup> James L. Sundquist, "Congress, the President, and the crisis of competence in Government", op. cit., p. 356.

<sup>50</sup> Si bien es cierto que el Partido Demócrata ha sido visto tradicionalmente como el partido de las minorías y los grupos más desposeídos.

<sup>51</sup> Morris P. Fiorina, "Congress: keystone of the Washington establishment", op. cit., p. 24.

determinado a partir de lo que opinan en otro.<sup>52</sup>

Ante esta recomposición de las alianzas electorales, y dado el mayor premio que ofrece el control legislativo de la burocracia, la apuesta electoral de los candidatos ha tendido más a tomar cierta distancia del partido que a buscar mayores lazos de identidad con él. Paralelamente, la proliferación de elecciones primarias como método de nominación de candidatos ha restado poder a las autoridades centrales para escoger, según criterios más institucionales, a las personas que deben ser postuladas.<sup>53</sup> De esta forma los partidos pueden aspirar todavía a (en el mejor de los casos) ofrecer un marco de referencia general a millones de votantes, pero son definitivamente incapaces de servir como organizaciones unificadoras de intereses locales o regionales.<sup>54</sup>

Conviene ahora retomar lo que en páginas anteriores se mencionaba tangencialmente respecto al Vocero de la Cámara de Representantes (Speaker). En torno a su figura se han hecho reformas tendientes a recuperar la capacidad de concertación que los partidos han perdido. Estos esfuerzos corrieron a cargo, principalmente, de los mismos congresistas jóvenes que a comienzos de los sesenta promovieron la descentralización del poder en las Cámaras. En ese entonces la mayoría demócrata estaba ocupada en resistir los esfuerzos del ex-Presidente Nixon por marginar al Congreso del involucramiento estadounidense en Vietnam. La necesidad de ofrecer una política alternativa coherente movió a algunos miembros de este partido a promover cambios que fortalecieran los recursos del líder. A través del House Democratic Caucus, en 1973 y 1975 se aprobaron sendas reformas que, en lo sustancial, dieron al Speaker la autoridad suficiente para: 1) asignar puestos en los diversos Comités a los nuevos miembros; 2) elegir a los miembros demócratas del Comité de Procedimientos; 3) nominar a los candidatos a las presidencias de los Comités; y 4) elegir para cada proyecto de ley los Comités que deban revisarlo. Paralelamente se creó un Comité de asesoría (Steering and Policy Committee), presidido por el Vocero, cuya función es diseñar líneas generales de acción para el Partido.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Anthony King, "The American polity in the late 1970's: building coalitions in the sand", op. cit., p.p. 377-378. En los dos siguientes capítulos se volverá a tocar este mismo punto.

<sup>53</sup> Lawrence C. Dodd, "Congress, the Constitution and the crisis of legitimation", op. cit., p. 407.

<sup>54</sup> Anthony King, "The American polity in the late 1970's: building coalitions in the sand", op. cit., p. 375.

<sup>55</sup> Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer, "The House in transition: change and consolidation", op. cit., p.p. 52-55.

La principal ventaja de las reformas fue la de obligar a los candidatos a presidir un Comité a mantener relaciones cordiales o semi-cordiales con el Speaker. A esto debe agregarse el control que éste puede ejercer sobre el Comité de Procedimientos, el cual le da un poder considerable en el proceso legislativo al contar ahora con los recursos suficientes como para impedir o retrasar el curso normal de la legislación que al Partido no le conviene promover.<sup>56</sup> Sin embargo, los ámbitos de poder independiente que constituyen los Subcomités no fueron prácticamente alterados por las reformas, así como tampoco éstas pudieron pasar sobre los principios generales de relación y autoridad entre congresistas (antigüedad, reciprocidad, autoselección, etc.). El líder de la mayoría parlamentaria no puede sustituir las labores coordinadoras del Partido. Como se tratará de mostrar en la última parte del capítulo, esto implica dejar al Presidente casi toda la responsabilidad.

### El Presidente.

El Congreso ha perdido poder vis a vis el Presidente casi desde el inicio de la vida independiente de Estados Unidos, por lo que no puede decirse que este proceso obedezca únicamente a la fragmentación del trabajo legislativo. No obstante, la dispersión de poder en las Cámaras sí ha servido de catalizador para que el Congreso pierda presencia en el sistema político estadounidense. De hecho hay quien sostiene que la ascendencia del Ejecutivo es el rasgo más sintomático de la crisis, sobre todo conforme el Congreso descansa cada vez más en el Presidente para fijar la agenda legislativa, al tiempo que delega en el aparato burocrático un mayor margen discrecional en la toma de decisiones.<sup>57</sup>

Dada la naturaleza de su puesto, el Presidente desempeña un rol de liderazgo en la formación de la agenda política nacional. Como jefe del Poder Ejecutivo, el Presidente observa los problemas desde una perspectiva amplia, en la medida en que es a una base electoral de carácter nacional a la que debe responder por lo que hace o deja de hacer. Además cuenta con vastos recursos de comunicación e información que, utilizados hábilmente, le permiten centrar la atención de la opinión pública

---

<sup>56</sup> En la medida en que el Vocero puede nombrar a los miembros demócratas del Comité de Procedimientos, estos tenderán a actuar de manera acorde con los intereses de aquél. Ibid, p. 53.

<sup>57</sup> Roger H. Davidson, "Two avenues of change: House and Senate Committee reorganization", en Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer (eds.), Congress reconsidered, op. cit., p. 108.

en los problemas que él señala como los relevantes.<sup>56</sup> En tanto se vuelva más compleja la función gubernamental en una sociedad post-industrial como la de Estados Unidos, es cada vez menos probable que este proceso se revierta en favor del Congreso o cualquier otro actor político del sistema.

Esta misma complejidad explica en parte la tendencia del Congreso a delegar crecientes responsabilidades al Ejecutivo. Conforme el Gobierno Federal se ve obligado a enfrentar nuevos problemas que vienen a añadirse a los ya existentes, y conforme más y más actores se incorporan al juego político, crece la sobrecarga de trabajo para los legisladores estadounidenses y por tanto la tentación de traspasar algunas de las viejas y nuevas tareas a la burocracia.<sup>57</sup>

Pero por otro lado también existe un interés muy claro de los congresistas por delegar autoridad en un sentido que es congruente con lo expuesto hasta aquí. A la mayoría de los congresistas les resulta muy riesgoso "invertir" sus recursos en iniciativas que no aseguran, a priori, una ganancia política clara en el futuro. En cambio parece más cómodo dedicarse a las labores de orientación localista y adoptar una posición reactiva frente a las iniciativas tomadas en otros lugares.<sup>58</sup> Una toma de posición franca e indudable desde un principio puede motivar el descontento de grupos o sectores electorales valiosos.<sup>59</sup> ¿Para qué correr riesgos estipulando regulaciones precisas sobre proyectos aprobados si esas normas pueden antagonizar a algún actor político importante? "Mejor dejar que la dependencia del Ejecutivo se lleve la culpa y el congresista el crédito".<sup>62</sup>

Contra lo que pudiera pensarse, la voluntad del Congreso por delegar atribuciones al Ejecutivo no necesariamente se traduce en mayor cooperación y menor conflicto. Los pesos y contrapesos que la separación de poderes busca institucionalizar funcionan porque, con todo, tanto el Presidente como los congresistas derivan su poder de electores distintos. En consecuencia, frecuentemente tienen que representar intereses diferentes. Y

---

<sup>56</sup> Jerrold Zwirn, op. cit., p. 20.

<sup>57</sup> Norman J. Orstein, Robert L. Peabody y David W. Rhode, "The contemporary Senate: into the 1980's", en Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer (eds.), Congress reconsidered, p. 25.

<sup>58</sup> Richard M. Pious, op. cit., p. 106.

<sup>59</sup> Randal B. Ripley y Grace A. Franklin, op. cit., p. 17.

<sup>62</sup> Morris P. Fiorina, "Congressional Control of the bureaucracy: a mismatch of incentives and capabilities", op. cit., p. 343.

como el desarrollo y la implementación de una política pública invariablemente implican un reajuste de las relaciones sociales, aquéllos que se vean más afectados por la posible aceptación de una nueva legislación tratarán de identificar sus propios intereses con los de la comunidad en general.<sup>63</sup> Cuando lo logran, el conflicto entre los poderes Legislativo y Ejecutivo es prácticamente inevitable. En caso de que sea necesario, al Presidente le corresponde evitar que los intereses de la mayoría se vean opacados por un grupo pequeño pero bien organizado en el sistema de Comités.<sup>64</sup> El particularismo del proceso legislativo tiene que ser corregido en la última instancia, es decir, en la oficina presidencial. De esta manera el apoyo que un Presidente recibe de su coalición electoral (por amplia o consensual que ésta pudiera haber sido) tiene que ser reconstruido cotidianamente con muchas alianzas coyunturales y fragmentadas que, al cruzar por igual a ambos poderes, dan coherencia al mandato general del Presidente en turno.<sup>65</sup>

### El Congreso, la política exterior, y México

Luego de esta somera revisión del papel que desempeña el Congreso en el sistema político estadounidense, bien cabría preguntarse sobre la utilidad que para los mexicanos representa entenderlo. En buena medida ya se respondió a esta pregunta en la introducción de la tesis, cuando se trató de demostrar que una investigación como la presente cobra sentido a la luz de la creciente importancia que las condicionantes internas tienen en la relación bilateral. Ahora convendría retomar esa idea simplemente para reiterar que, como sucede con Canadá y -en menor grado- con otros países cuyas relaciones económicas con Estados Unidos son muy intensas, México aparece en la agenda legislativa de dos maneras. La primera tiene lugar cuando los congresistas debaten cuestiones de política interna. La segunda cuando discuten temas relativos a la política exterior. Ambos mecanismos son dos formas diferentes de involucramiento legislativo. En cada uno de ellos México es observado desde diversas perspectivas.

El interés del Congreso por la política exterior de Estados Unidos no es de carácter coyuntural y desde luego trasciende a la presente administración. Por eso mismo resulta un tanto engañoso tratar de entenderlo de acuerdo con rivalidades partidistas que

---

<sup>63</sup> Jerrold Zwirn, op. cit., p. 69.

<sup>64</sup> David E. Price, op. cit., p. 166.

<sup>65</sup> Nelson W. Polsby, "Some landmarks in modern presidential-congressional relations", en Anthony King (ed.), "Both ends of the avenue: the Presidency, the Executive Branch and Congress in the 1980's", op. cit., p. 20.

subestiman las rivalidades institucionales entre el Congreso y el Poder Ejecutivo multiplicadas a raíz de la guerra de Vietnam.<sup>66</sup>

Obviamente, si el Presidente en turno pertenece a un partido distinto al que domina una o las dos Cámaras del Congreso, el conflicto entre ambos poderes en materia de política exterior se hace más probable. Sin embargo, existen otras razones de mayor peso que sirven para explicar por qué ya no es posible esperar que el Congreso regrese a la posición subordinada que mantuvo durante todo el período de guerra fría. Entre otros motivos pueden enumerarse el legado de desconfianza que dejó Vietnam; la pérdida del consenso que había detrás de la política exterior estadounidense; la creciente rivalidad económica entre los aliados, antagonismo que trajo consigo una mayor competencia jurisdiccional del Congreso en asuntos internacionales; el éxito y la proliferación de los grupos étnicos de cabildeo (como los lobbies judío o griego); el papel de los medios de comunicación, en especial la televisión, en la popularización de la política internacional, etc.<sup>67</sup>

La intervención legislativa en la formulación de la política exterior trae consigo ventajas y desventajas a la luz del interés nacional estadounidense. Entre las primeras puede contarse el fortalecimiento potencial que para la postura exterior del país representa el respaldo conciente de un Congreso activo en asuntos internacionales. Por otro lado el involucramiento de las Cámaras promete la continua fiscalización popular que la cultura política de Estados Unidos tiene como uno de los valores más altos.<sup>68</sup>

Desde la perspectiva de otros estados, aquellos que gracias a su labor de cabildeo, han sabido sacar provecho a la separación de poderes del gobierno estadounidense, el Congreso ha sido a veces sumamente útil en la defensa de sus intereses cuando estos son desdeñados por el Ejecutivo.<sup>69</sup>

Al mismo tiempo, sin embargo, la participación del Legislativo ocasiona algunos inconvenientes que afectan simultáneamente a otros países del mundo, entre ellos México. El temor clásico de los funcionarios responsables de la conducción

---

<sup>66</sup> Douglas J. Bennet, "Congress in foreign policy, who needs it?", en Foreign Policy, vol. 57,1 (otoño 1978), p. 41.

<sup>67</sup> Hrach Gregorian, op. cit., p. 96; Robert A. Pastor, "Coping with Congress's foreign policy", en Foreign Service Journal, vol. 52,12 (diciembre 1975), p. 16.

<sup>68</sup> James Chace, "Is a foreign policy consensus possible?", in Foreign Affairs, vol. 57,1 (otoño 1978), p.p. 2-3.

<sup>69</sup> Charles McMathias, "Ethnic groups and foreign policy", en Foreign Affairs, vol. 59,5 (verano 1981), p.p. 975-977.

de la política exterior es el de que la intervención legislativa reste consistencia y continuidad a sus políticas, provocando con ello confusión entre amigos y enemigos por igual.<sup>70</sup> Para entender la incomodidad del Departamento de Estado deben considerarse las naturales fobias burocráticas a la pérdida de prerrogativas jurisdiccionales, el recelo contra aquéllo que pueda quitar flexibilidad a la negociación diplomática, y el profundo desprecio contra todo lo que implique publicidad o debate abierto.<sup>71</sup>

En el caso de México lo anterior se complica debido a la frontera de 3,000 kms. que ambas naciones comparten. A diferencia de lo que sucede con otros países, cuando el Congreso trata asuntos relacionados con México, la mayoría de las ocasiones no lo hace por conducto de los Comités de Asuntos Exteriores, sino a través de muchos otros Comités de orientación fundamentalmente interna. Como resultado, México aparece en la discusión indirectamente, y sólo en relación a problemas específicos sobre los cuales corresponde al Congreso legislar unilateralmente, pues se consideran cuestiones de jurisdicción interna.<sup>72</sup> Al respecto la inmigración es quizás el ejemplo típico.

El Congreso no es el órgano mejor preparado para diseñar una política coherente y de hecho nadie espera que lo haga. Precisamente la función de sus miembros consiste en representar esos intereses particulares que a menudo le parecen al Departamento de Estado tan nocivos para las relaciones con México. Quien aboga por una estrategia coherente y coordinada lo hace pensando seguramente en el Presidente, la única institución con el poder necesario como para someter a la mayoría de los actores políticos importantes en aras de lo que se identifique como prioritario.

---

<sup>70</sup> Lee H. Hamilton y Michael H. Van Dusen, "Making the separation of powers work", en Foreign Affairs, vol. 57,1 (otoño 1978), p. 18.

<sup>71</sup> Robert A. Pastor, "Congress's impact on Latin America: is there a madness in the method?", en Abraham F. Lowenthal, et. al., The making of US policies toward Latin America: the conduct of routine relations, Report of the Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1975, p. 265.

<sup>72</sup> Donald L. Wyman, The United States Congress and the making of US policy toward Mexico, (working papers in US-Mexican Studies 13), San Diego: University of California, 1981, p. 24.

## Conclusión

A lo largo de este capítulo se ha tratado de seguir el proceso de fragmentación y dispersión de poder que caracteriza al funcionamiento del Poder Legislativo. Si se hace un balance general con base en lo expuesto aquí, puede decirse que detrás de ese proceso están tanto razones de orden interno como externo. Entre las primeras cabría destacar fundamentalmente la creciente capacidad de los congresistas por asegurar su reelección mediante la canalización desordenada de recursos federales hacia sus distritos; la preeminencia (por encima de las directrices generales de los Partidos) de normas consuetudinarias como la antigüedad y la autoselección en la asignación de las atribuciones legislativas; y, por último, la descentralización de las decisiones políticas que antes tomaban los Comités en favor de los Subcomités. Entre las razones de orden externo deben subrayarse la disposición que existe a distintos niveles del aparato burocrático por formar "triángulos de hierro" con sus contrapartes legislativas; la proliferación de asociaciones o grupos de interés particulares capaces de hacer una labor efectiva de cabildeo o lobby; y la tendencia decreciente en los índices de identificación partidista de los votantes, con el consecuente aumento de la "individualización" de las candidaturas y sus campañas.

Al margen de cuáles sean las razones que motivan este proceso, lo cierto es que su consecuencia última acaba por ser la menor aptitud de las Cámaras por crear compromisos consensuales y duraderos. La estructura organizativa del Congreso da la impresión de ser muy eficaz en las primeras etapas de formación de la política pública -cuando de lo que se trata es de recoger demandas de información, así como definir actores y puntos de conflicto- y muy ineficiente en las últimas -cuando lo que se busca es propiciar la negociación de mutuas concesiones entre las partes en pugna.<sup>73</sup>

De cara a esta problemática se han propuesto diversos correctivos, algunos de corto alcance (como la reducción en el número de Subcomités, un mayor poder al Speaker en la asignación de puestos, la creación de Comités ad hoc, etc.)<sup>74</sup> y otros de largo (como la elección de diputados según un sistema de representación proporcional, la reelección limitada de los congresistas en un mismo Comité, el otorgamiento de mayores

---

<sup>73</sup> David E. Price, op. cit., p. 159.

<sup>74</sup> President's Commission for a National Agenda for the Eighties, op. cit., p. 14.

competencias para el Presidente, etc.).<sup>75</sup> Está fuera de los límites de este trabajo analizar los pros y los contras de cada una de estas propuestas. Sin embargo es importante dejar en claro que, tal y como lo supusieron los creadores de la Constitución estadounidense, el consenso no es un fin en sí mismo. La gran ventaja del funcionamiento actual del Congreso consiste en que al ofrecer canales de participación viables a la mayoría de los actores del sistema (si bien no con las mismas oportunidades de representación para todos) garantiza el respeto a los derechos de las minorías. En una época donde la fragmentación de los intereses políticos, al menos en las sociedades post-industriales, parece ser más la norma que la excepción, el respeto a estos derechos es, quizás, un valor cada vez menos desdeñable.

---

<sup>75</sup> Morris F. Fiorina, "Congressional control of the bureaucracy: a mismatch of incentives and capabilities", op. cit., p.p. 344-346.

## CAPITULO 2

### MEXICO EN EL DIARIO DE DEBATES

#### Introducción

Uno de los principales atractivos de estudiar al Congreso estadounidense es la disponibilidad de material publicado que existe. Gracias a la naturaleza pública y abierta del proceso legislativo, un voluminoso acervo documental, integrado básicamente por fuentes primarias, está al alcance de quien esté interesado en consultarlo. Una de esas fuentes es el Congressional Record, la publicación oficial encargada de hacer el recuento diario de los debates que tienen lugar en el seno de las Cámaras.

Así como el Congreso es un autor prolífico, simultáneamente es contradictorio. Precisamente debido a su carácter abierto, muy rara vez se puede desprender de sus publicaciones una clara y única voz legislativa.<sup>1</sup> Las obras oficiales que dan a conocer los trabajos de las Cámaras reproducen, en mayor o menor medida, la pluralidad de intereses y corrientes de pensamiento que están representadas en las asambleas. El diario de debates, en tanto que describe las sesiones de los plenos (a las que están obligados a asistir todos los miembros de las Cámaras) constituye quizá la publicación oficial que con más claridad expresa la diversidad que distingue a la comunidad de legisladores estadounidenses.

Por las razones arriba expuestas, es decir, por su valor como fuente primaria de información, así como por la variedad de las opiniones contenidas, la lectura del Congressional Record ofrece la oportunidad de hacer una primera aproximación para responder a la pregunta sobre dónde está el consenso. Sin embargo, como cualquier otra manera de abordar el problema, ésta es una vía que presenta ciertos inconvenientes para el análisis. Parece oportuno hacer una rápida revisión de los alcances y límites que como materia de estudio tiene el diario de debates.

#### El debate y las variables

##### La discusión en los plenos

La mayor parte de las intervenciones que registra el Congressional Record (CR) no se dieron en el transcurso de ningún debate, ni perseguían mayor fin que el de dejar constancia de una posición determinada sobre un problema específico, generalmente

---

<sup>1</sup> Jerrold Zwirn, Congressional publications: a research guide to legislation, budgets and treaties, Littleton, Co.: Libraries Unlimited, Inc., 1983, p. 32.

no polémico. Incluso muchas de ellas no fueron siquiera dichas en el pleno de alguna de las Cámaras, sino que se entregaron posteriormente para su inserción en el CR. Cuando ocasionalmente tuvieron lugar en medio de alguna controversia, es probable que fueran pronunciadas en ausencia de quorum o bien frente a un auditorio formado por compañeros de Cámara que, en su mayoría, tenían ya un juicio formado sobre la cuestión debatida y no estaban dispuestos a cambiar de postura. En el Congreso estadounidense, el debate de "piso" rara vez sirve para ganar adeptos: es más bien una oportunidad para hacer públicas las distintas posiciones en juego.<sup>2</sup>

Como el propósito de la presente investigación es estudiar las percepciones de los miembros del Congreso respecto de México, la funcionalidad del debate como registro público es más que suficiente para los fines de este capítulo. Más aún, la complejidad del trabajo legislativo hace virtualmente imposible la discusión espontánea de los distintos temas, por lo que el debate se compone de discursos preparados que, por lo mismo, pueden considerarse como pronunciamientos formales de opinión.<sup>3</sup> A partir de esas opiniones, en este apartado se rastrearán a los congresistas que las pronunciaron con el objeto de catalogarlos de acuerdo con una serie de variables. A continuación se hará una breve exposición de ellas.

#### Tema

Analizar los temas de las intervenciones de los congresistas equivale a estudiar la agenda del Congreso. Siempre habrá más asuntos que merezcan ser atendidos que los que en realidad puedan serlo.<sup>4</sup> El tiempo de los legisladores es un recurso escaso y, por tanto, es ilustrativo conocer cuáles, de entre los asuntos que generan controversia política en las relaciones México-Estados Unidos, merecen una mayor atención del Congreso, cuáles una menor, y cuáles son dejados fuera de la agenda.

Son muchos los factores que condicionan la voluntad de los

---

<sup>2</sup> Walter J. Okeszek, Congressional procedures and the policy process, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1978, p. 111.

<sup>3</sup> Esto no quita, por otro lado, que para un congresista sea relativamente fácil romper un compromiso adquirido en el debate de piso. En este sentido un voto tiene mucha mayor fuerza vinculatoria.

<sup>4</sup> Barbara Sinclair, "Agenda and alignment change: the House of Representatives 1925-1978", en Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer (eds.), Congress reconsidered (2a. ed.), Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1981, p. 220.

congresistas a abordar ciertos temas en detrimento de otros. En cada caso cabe hacerse, fundamentalmente, cinco preguntas:<sup>5</sup>

- La definición. ¿Quién ha tomado la iniciativa al establecer los parámetros y definir las opciones?

- Los antecedentes de la intervención legislativa. ¿Es reciente o no el involucramiento del Congreso en el tema a ser analizado?

- La legitimidad de dicho involucramiento. ¿Intervienen los miembros del Congreso en un área comúnmente asociada con sus poderes constitucionales?

- La relevancia pública. ¿En qué medida el tema es de interés público? ¿Hasta qué punto el problema a discusión forma parte de un juego de suma cero? ¿Qué tan dividida está la opinión pública?

- La urgencia. ¿Se trata de una crisis repentina o se discuten líneas generales de política a largo plazo?

Hay quien sostiene que la mayor parte de las veces el electorado se guía por criterios ajenos al de las posiciones políticas asumidas por los candidatos entre los cuales tiene que elegir, pues se ha visto que concentra su atención en variables tales como la apariencia física, la identificación del nombre, el origen étnico, la religión o el carisma del candidato.<sup>6</sup> Esto es todavía más cierto cuando lo que se discute son cuestiones de política exterior, donde la gente tiene por lo general poco interés en seguir de cerca la actuación de sus representantes.<sup>7</sup> De cualquier manera, los miembros del Congreso tratan de no abordar, siempre que sea posible, problemas polémicos en los que no haya más oportunidad de elección que dos polos opuestos e

---

<sup>5</sup> Hrach Gregorian, "Assesing congressional involvement in foreign policy: lessons of the post-Vietnam period", en The Review of Politics, vol. 46,1 (enero de 1984), p. 104. Más adelante, en el capítulo cuatro, se volverá a tocar este mismo punto.

<sup>6</sup> Carl P. Chelf, Congress in the American system, Chicago: Nelson Hall, 1977, p. 38.

<sup>7</sup> Lee H. Hamilton y Michael H. Van Dusen, "Making the separation of powers work", en Foreign Affairs, vol. 57,1 (otoño 1978), p. 30.

irreconciliables.<sup>6</sup>

En contraste, para un congresista que aspira a reelegirse, son más valiosos en términos de legitimidad electoral los temas que, en vez de dividir, unifican al electorado. Cuando el consenso es producto de la falta de información y de la manipulación política, el congresista estará más tentado a explotar los prejuicios de su electorado que a combatirlos.<sup>7</sup>

#### La Calificación Ideológica.

Este es otro de los antecedentes personales que se consideró importante estudiar con el objeto de poder tener un cuadro más completo de las percepciones existentes sobre México.

Uno de los rasgos más representativos del sistema político actual en Estados Unidos es la crisis en la que ha entrado el paradigma del New-Deal en el pensamiento político estadounidense. Ya no es tan fácil identificar a alguien como liberal o conservador dependiendo de si está o no a favor de una mayor intervención estatal en la economía. No sólo ha decaído uniformemente la confianza en la eficacia del Estado para resolver los problemas más urgentes, sino que cada vez es más difícil inferir las posiciones políticas de cualquier persona respecto a un tema determinado a partir de lo que opina en otro; en Estados Unidos es común, por ejemplo, que quien está a favor de la estatización del transporte público esté sin embargo en contra de un mayor poder para los sindicatos.<sup>8</sup>

¿Sucede lo mismo cuando lo que está a discusión son los temas relacionados con México? El propósito de estudiar esta variable es saber si congresistas con la misma "calificación ideológica" sostienen posiciones similares en todos los temas relacionados con México o si, por el contrario, ser un "duro" en un x rubro no impide ser un "blando" en otro. Por muy desideologizada que sea la actividad política en Estados Unidos, los miembros del Congreso no pueden permanecer igualmente abiertos a todos los puntos de vista siempre. Frecuentemente tratarán de apoyarse en alguna medida en la ideología, es decir,

---

<sup>6</sup> William C. Olson, "US legislators and statesmen", en The yearbook of world affairs, Londres: The London Institute of World Affairs, 1980, p.

<sup>7</sup> William J. Fullbright, "The legislator as educator", en Foreign Affairs, vol. 57,4 (primavera 1979), p. 723.

<sup>8</sup> Anthony King, "The American polity in the late 1970's: building coalitions in the sand", en Anthony King (ed.), The new American political system, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1979, p.p. 377-378.

en una perspectiva consistente con base en la cual puedan evaluar y resolver la mayoría de los problemas.<sup>11</sup>

Las calificaciones que se utilizaron para "medir" la ideología de cada congresista fueron las que otorgan dos organizaciones independientes: Americans for Democratic Action (ADA), por un lado, y Americans for Constitutional Action (ACA), por el otro. Según Michael Barone y Grant Ujifusa, ambas asociaciones son equivalentes y ocupan una posición semejante en el espectro político de Estados Unidos, aunque en bandos opuestos: mientras que la primera es centro-liberal, la segunda es centro-conservadora.<sup>12</sup> Ambas utilizan rangos de 0 a 100 para calificar a los miembros del Congreso, por lo que se decidió calificar a senadores y representantes en ocho categorías distintas, cuatro de ADA y cuatro de ACA:<sup>13</sup>

ADA:  
0- 25      Conservador (C)  
26- 50     Conservador Moderado (CM)  
51- 75     Liberal Moderado (LM)  
76-100    Liberal (L)

ACA:  
0- 25      Liberal (L)  
26- 50     Liberal Moderado (LM)  
51- 75     Conservador Moderado (CM)  
76-100    Conservador (C)

---

<sup>11</sup> Philip Brenner, "An approach to the limits and possibilities of Congress", en Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer (eds.), Congress reconsidered (2a. ed.), Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1981, p. 373.

<sup>12</sup> Michael Barone y Grant Ujifusa, The almanac of American politics, 1986, Washington, D.C.: National Journal, c1985, p. XV.

<sup>13</sup> Esta tipología se basó en la utilizada por Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer en "The House in transition: change and consolidation", en Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer, op. cit., p. 35. Entre ambas clasificaciones existen dos diferencias principales. La primera estriba en que Dodd y Oppenheimer sólo distinguen tres categorías ideológicas: liberales, moderados y conservadores. La segunda consiste en que, en su clasificación, la categoría de moderado va de los 31 puntos a los 70, mientras que en la de la presente tesis, si se suman las dos categorías de moderados, el rango abarca de los 26 a los 75 puntos. Las calificaciones anuales de casi todos los miembros se obtuvieron de la revista Congressional Quarterly Weekly Report, que publica al final de cada año las calificaciones anuales de ADA y ACA, entre otras.

Cada congresista tiene dos calificaciones, una de ADA y otra de ACA, basadas en la calificación promedio obtenida de los años 1980, 1981 y 1982. Cuando se trata de miembros cuyo arribo al Congreso fue posterior a 1980, se obtuvo el promedio de los últimos (o último) año del que se tuviera registro. Cabe señalar que ambas asociaciones se basan exclusivamente en análisis de votación (al estilo del que se presenta en el próximo capítulo) para otorgar sus calificaciones.

Para tener una idea de la distribución ideológica que impera en el Congreso, conviene revisar la composición de la última legislatura, la XCIX (1985-1986). En este período legislativo, si se suman los conservadores (moderados o no) de ambas Cámaras, resulta que entre el 56% (según ADA) y el 49% (según ACA) de los miembros del Congreso era conservador. Sin embargo, como lo muestra la Figura No. 1, si se analizan las Cámaras por separado entonces aparecen éstas como mayoritariamente conservadoras. Este es un resultado lógico si se considera que el Senado, durante el lapso comprendido en este estudio, fue dominado por los republicanos, mientras que la Cámara de Representantes, a pesar de contar con una mayoría demócrata, en realidad ha vivido desde hace tiempo un ligero predominio de los políticos conservadores que forman parte de una alianza no formal pero latente entre los republicanos y los demócratas del sur.<sup>14</sup> Una segunda explicación más general a este fenómeno es el desplazamiento hacia la derecha que ha sufrido el debate político estadounidense desde principios de la presente década.<sup>15</sup>

Es evidente que entre ambas clasificaciones existen algunas diferencias. Precisamente porque detrás de cada calificación ideológica hay una fuerte dosis de subjetividad, se decidió recurrir a dos asociaciones políticas independientes y no basar todo el análisis en los criterios de clasificación de una sola. Tanto en lo que toca a estas figuras como a las que siguen, conviene tener presente que cada asociación tiende a calificar con mayor rigor a los políticos de su propio signo, al tiempo que utiliza criterios aparentemente más flexibles cuando se trata de etiquetar a los congresistas de centro o de tendencia opuesta. En otras palabras, ADA, la organización liberal, considera que en el Congreso hay menos liberales de los que supone ACA, mientras que por el contrario, con base en los ratings de la organización conservadora, hay en las Cámaras menos miembros conservadores de

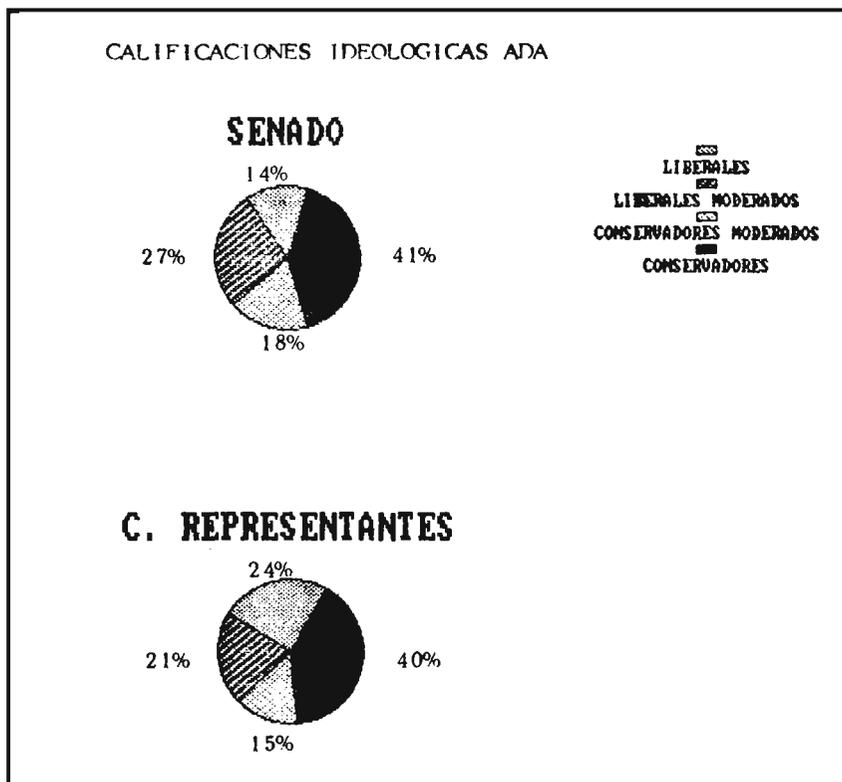
---

<sup>14</sup> Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer, "Electoral upheaval and congressional change: a prologue to the 1980's", en Congress reconsidered (2a. ed.), Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1981, p.p. 390-420.

<sup>15</sup> Walter Dean Burnham, "American politics in the 1980's", en Dissent, vol. 27,2 (primavera 1980), p.p. 149-160.

los que se pueden identificar al revisar los informes anuales de ADA.

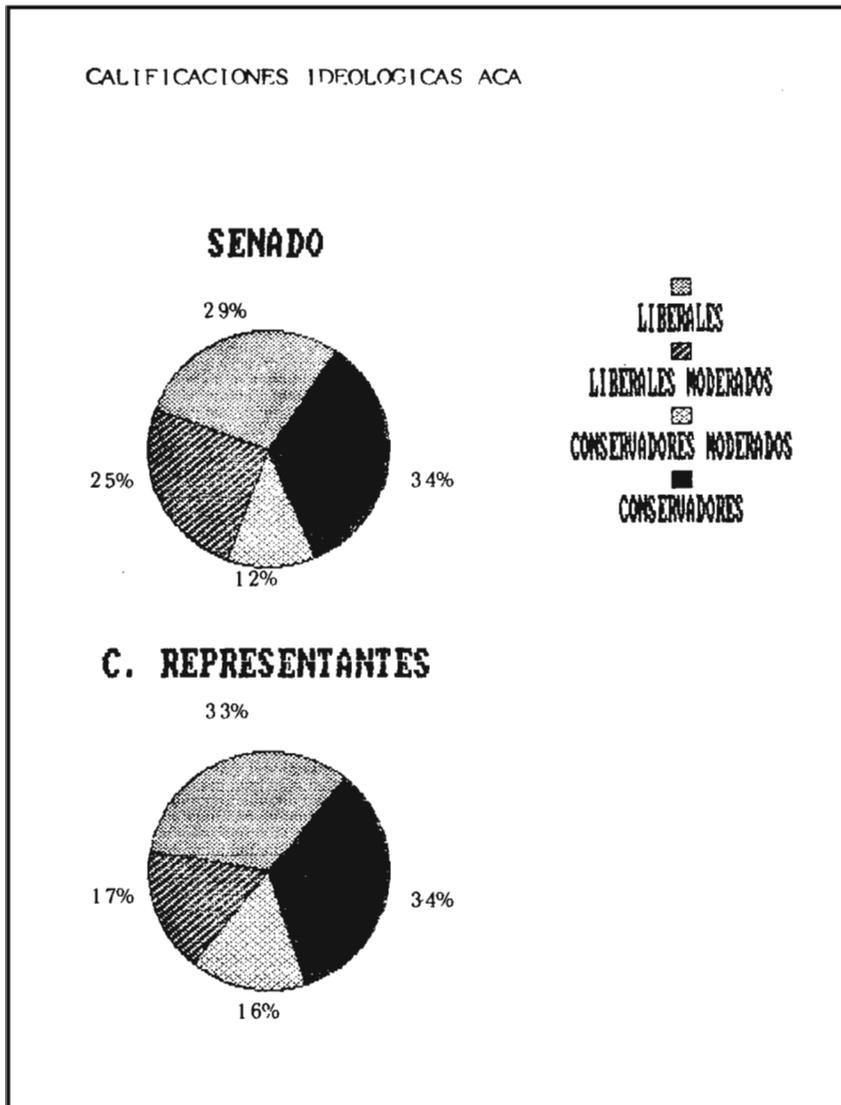
Figura No. 1



La Figura No. 1 presenta la distribución ideológica según ADA. De los 100 senadores, 41 eran conservadores, 18 conservadores moderados, 27 liberales moderados y 14 liberales. De los 432 miembros de la Cámara Baja con calificación asignada,<sup>14</sup> el 40% era de conservadores, el 15% de conservadores moderados, el 24% de liberales y el 21% de liberales moderados.

<sup>14</sup> De 3 representantes en la 99a. legislatura no fue posible obtener calificación ni de ADA ni de ACA, principalmente porque de ninguno se tenían registros de votaciones previas.

Figura No. 2



La Figura No. 2 enseña el mismo tipo de calificación pero esta vez con base en la información proporcionada por ACA. Según esta otra sinopsis, el predominio de los conservadores es mucho menor, al grado que, para ACA, la Cámara de Representantes está igualmente dividida entre conservadores y liberales.

Con el objeto de no dificultar la lectura, al analizar las calificaciones ideológicas de los congresistas se prefirió reservar para las notas de pie de página el desglose pormenorizado de los legisladores en las ocho categorías arriba marcadas. Para los fines de este capítulo, en general basta con hacer una primera distinción entre liberales y conservadores, y sólo en algunos casos específicos recurrir a una división más fina entre moderados y no moderados.

#### El Partido.

Esta variable está directamente vinculada con la anterior. Según Anthony King, es legítimo preguntarse si los partidos, como institución, cumplen todavía alguna función importante dentro del sistema político estadounidense aparte de la de servir como un marco de referencia muy general para millones de votantes. No parecen ser más las coaliciones nacionales que antes fueron, ni mucho menos pueden ofrecer un liderazgo fuerte y estable que contrarreste la proliferación de "asociaciones de entusiasmados por un solo tema y un solo candidato".<sup>17</sup>

De nuevo cabe hacerse la misma interrogante: ¿Lo que es cierto para el sistema político estadounidense en general lo es también para los temas relacionados con México en particular? Responder a esta pregunta ayudará a saber si los Partidos Demócrata y Republicano son o no coaliciones de políticos que, en torno a por lo menos estos temas, opinan de manera parecida.

Al cruzar la variable del partido con la del signo ideológico, el Partido Demócrata hizo honor a su fama de partido que aglutina a políticos de tendencias disímboles, mientras que el Republicano demostró seguir siendo una agrupación ideológicamente más consistente. Las Figuras 3, 4, 5, y 6 muestran los porcentajes de conservadores, conservadores moderados, liberales y liberales moderados que conforman a cada partido en cada Cámara según ADA y ACA:

---

<sup>17</sup> Anthony King, op. cit., p. 375.

Figura No. 3

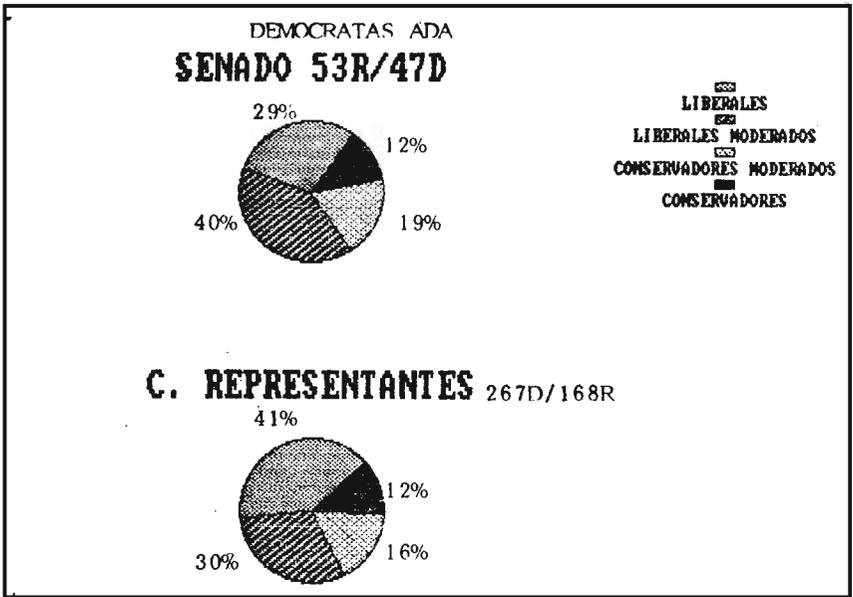


Figura No. 4

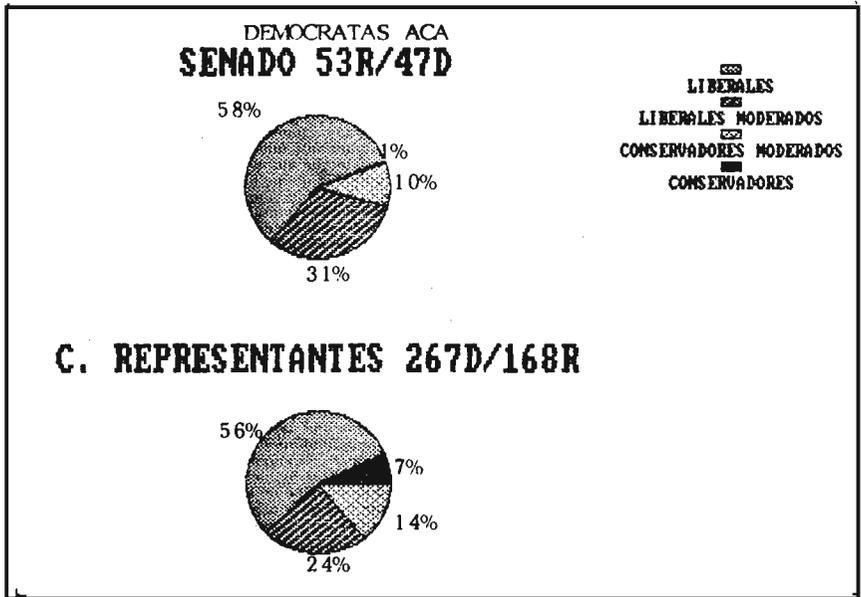


Figura No. 5

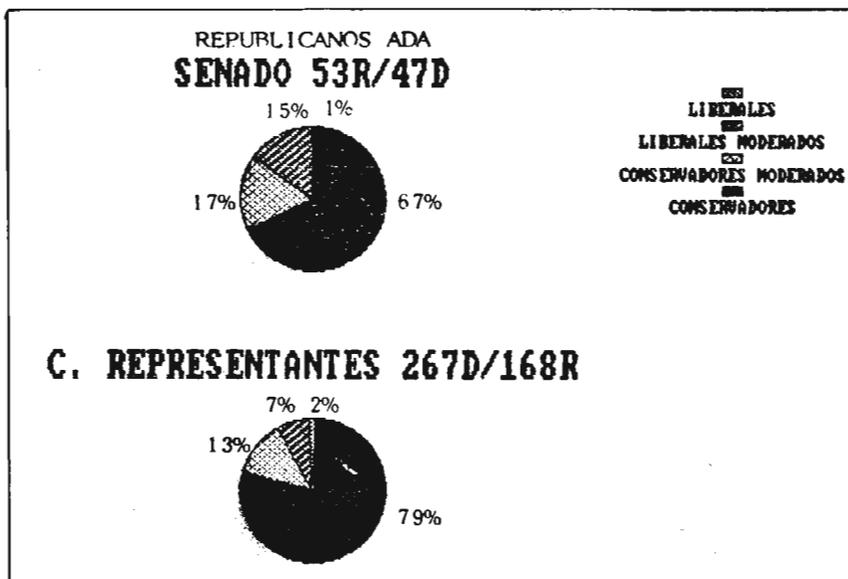
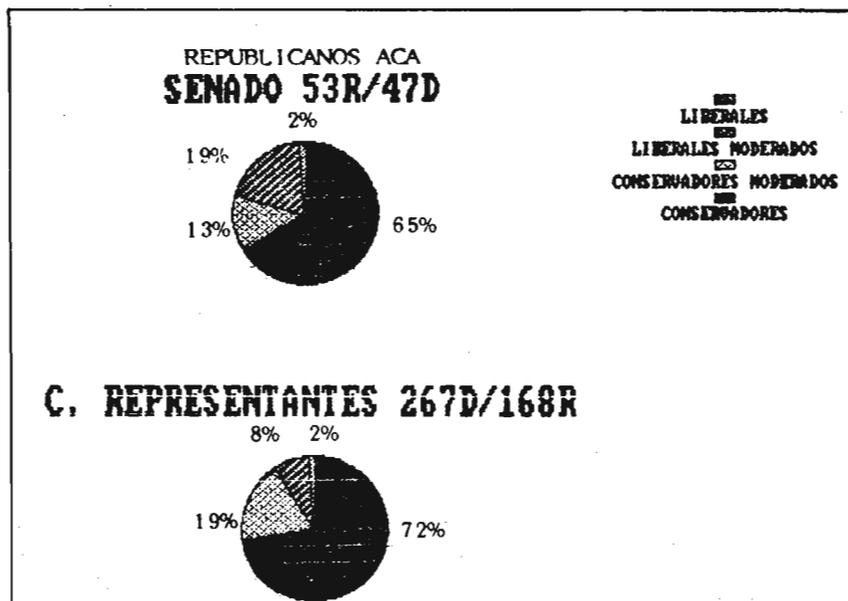


Figura No. 6



### La Region: el suroeste

La frontera de 3 mil kms. que separa a los Estados Unidos de México permite suponer que la perspectiva regional es distinta para un estadounidense del norte que la de uno del sur. Se dice que los habitantes del suroeste de Estados Unidos, cuando se interesan por las relaciones entre los dos países, tienden a manifestar tres tipos de percepciones particulares:<sup>16</sup>

- Las políticas con respecto a México deberían ocupar un mejor lugar en las prioridades del gobierno federal, pues frecuentemente lo que desde Washington se ve como un problema regional o local, en realidad constituye un conflicto de carácter nacional.

- Los encargados de la política de Washington son insensibles a la cultura y tradiciones mexicanas.

- Hace falta una mayor coordinación "desde arriba" en el proceso de toma de decisiones hacia México.

Estudiar las intervenciones de los congresistas de los Estados de Arizona, California, Nuevo México y Texas representa una buena oportunidad para probar o refutar, empíricamente, este tipo de hipótesis.

### Origen Etnico: la ascendencia hispana.

Saber si la ascendencia puertorriqueña o mexicana constituye una variable digna de ser tomada en cuenta al analizar las intervenciones de los congresistas es uno de los propósitos centrales de esta primera exploración.

Sin contar a los representantes de Puerto Rico y las Islas Vírgenes (que no tienen derecho a voto), la Cámara Baja contó con diez congresistas de origen hispano en la legislatura 99a. De los 10, 4 son de Texas, 3 de California, 2 de Nuevo México y 1 de Nueva York. De acuerdo con ADA 5 de ellos son liberales, 3 liberales moderados y 2 conservadores. ADA, por su parte, considera a 6 de ellos como liberales, a 2 como liberales moderados, a uno como conservador moderado y a otro como conservador.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Peter T. Flawn, "A regional perspective", en Richard D. Erb y Stanley R. Ross (eds.), US policies toward Mexico Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1979, p.p. 40-45.

<sup>17</sup> Más adelante se analizarán a algunos de ellos por separado.

La Cámara Baja no representa fielmente la composición racial de la sociedad en la que está inserta.<sup>20</sup> Una de las minorías subrepresentadas es la de los "hispanos". A pesar de que constituyen el 6.4% de la población, los 10 congresistas de origen hispano no representan más que el 23% del total.<sup>21</sup> De los pocos representantes de ascendencia latina que hay, puede decirse que ninguno llegó a donde está sin pasar primero por un proceso informal de reclutamiento por medio del cual el sistema se asegura de filtrar sólo a aquéllos cuyos valores (políticos y morales) son medianamente compatibles con los de la mayoría.<sup>22</sup>

No obstante lo anterior, siempre existe un margen relativamente amplio en el que caben antecedentes personales tales como la clase social, la ideología, la ocupación anterior, la educación, el sexo, la religión o el origen étnico, como factores que de alguna u otra manera influyen sobre los legisladores a la hora de tomar sus decisiones.<sup>23</sup>

Por lo demás conviene tener presente que, aun cuando se logre demostrar la trascendencia del origen étnico como variable, ello no significa necesariamente que los congresistas hispanos, por el sólo hecho de serlo, constituyan una especie de "quinta columna" al servicio del gobierno mexicano. No existe una comunión perfecta de intereses entre las organizaciones políticas de hispanos y las autoridades de México, pues para aquéllas el ámbito principal de sus demandas no son las relaciones exteriores de los Estados Unidos, sino los derechos civiles de su comunidad.<sup>24</sup> En esa medida habría que ir definiendo, casuísticamente, los puntos de convergencia política en los que la defensa de los intereses de esos grupos puede traducirse en la defensa de los intereses mexicanos. Desde luego, una empresa de esa índole rebasa los límites de la presente tesis.

#### Población Hispana.

Con esta variable se busca complementar la información obtenida al estudiar la región y el origen étnico del congresista. Se parte del supuesto de que un distrito poblado por un considerable número de votantes de origen hispano estará

---

<sup>20</sup> Chelf, op. cit., p. 11.

<sup>21</sup> ...

<sup>22</sup> Brenner, op. cit., p. 386.

<sup>23</sup> Ibid, p. 383.

<sup>24</sup> Rodolfo de la Garza, "Chicano-mexican relations: a framework for research", en Social Science Quarterly, vol. 65,2 (junio de 1984), p. 119.

representado por un congresista sensible a los intereses de esta comunidad. El análisis se limita necesariamente a la Cámara Baja.

Como en el caso del origen hispano de los congresistas, vale la pena tener presente que no tiene por qué haber una relación automática y positiva entre esta variable y los intereses del gobierno de México. Ni siquiera puede concebirse ésta como la mejor forma de estudiar la influencia que la base electoral (constituency) ejerce sobre los representantes, pues dicha influencia es claramente un fenómeno multicausal.

Treinta y cuatro distritos, o sea el 7.8% del total, tienen una población que se compone en 25% o más de votantes de origen hispano: 15 en California, 7 en Texas, 3 en Nuevo México, 3 en Nueva York, 2 en Illinois, 2 en Florida, 1 en Arizona y otro en Nueva Jersey.<sup>25</sup>

Ahora que se han descrito todas las variables consideradas para esta primera muestra, se mostrarán a continuación los resultados obtenidos al cruzarlas.

### La Muestra

#### Precisiones metodológicas

Se analizaron en total 297 intervenciones, que son prácticamente todas las que se hicieron durante tres períodos legislativos (los Congresos 97, 98 y 99), a lo largo de seis años.

De la contabilidad se excluyeron solamente las intervenciones que tenían por objeto conmemorar una fecha histórica. Con excepción de estas, todas las intervenciones que estuvieran referidas bajo el rubro de "Mexico, United States of" en los índices semanales del Congressional Record fueron incluidas en la muestra.

Para poder realizar por medio de la computadora todas las búsquedas y cruzamientos deseados, existen entre 10 y 15 maneras distintas de referirse a cada intervención. En general cada referencia corresponde a una variable distinta (fecha, partido, cámara, estado, origen étnico, etc.) con dos excepciones: la calificación ideológica, que como se mencionaba anteriormente puede obtenerse de dos asociaciones políticas diferentes (una de tendencia liberal y otra de tendencia conservadora) y el tema.

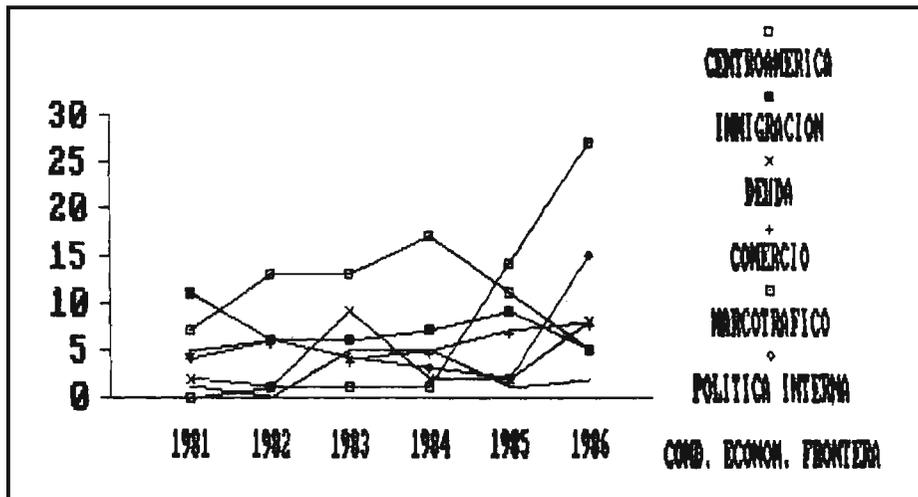
---

<sup>25</sup> La población hispana por distrito se obtuvo de la versión 1986 del manual de Alan Ehrenhalt (ed.), Politics in America: members of Congress in Washington and at home, 1986, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1985, 1757 p.

Una misma intervención puede aparecer simultáneamente bajo varios temas, fundamentalmente porque se consideró que de esta manera se reflejaba mejor la realidad. Muy pocos fueron los casos en los que un congresista subió a la tribuna para hablar exclusivamente sobre el asunto por el que aparentemente había pedido la palabra. Al leer las intervenciones, en varias es virtualmente imposible poder discernir cuál fue, de entre todos los temas tocados, el que merecía la mayor atención del orador. Dejar de lado estas opiniones colaterales implicaría ofrecer un panorama parcial e incompleto de las percepciones que los legisladores estadounidenses tienen respecto de México.

La gran mayoría de las intervenciones fueron clasificadas bajo uno o varios de los siguientes siete temas: política mexicana hacia Centroamérica, inmigración, deuda, comercio, narcotráfico, política interna mexicana y condiciones económicas de la frontera. Alrededor de 25 intervenciones (que trataban sobre una miscelánea de temas como el derecho del mar, los sistemas de salud fronterizos, el Grupo de los Seis, los tratados de límites fronterizos, etc.) no pudieron ser catalogadas bajo ninguno de estos temas. La Figura No. 7 muestra, por años, el número de intervenciones registradas bajo cada uno de los siete temas principales. Es importante señalar que, como excepción, la gráfica siete se hizo considerando sólo un tema por intervención.

Figura No. 7



La Figura No. 7 muestra cómo en la mayoría de los temas se registra un incremento de las intervenciones en los últimos dos años. No obstante, parece existir una diferencia importante entre pronunciamientos como los relativos a Centroamérica, la inmigración o el comercio (que mantienen un nivel más o menos constante a lo largo del período) y temas como el narcotráfico, la política interna mexicana o la deuda (que sufren oscilaciones bruscas).

Cabe apuntar que las percepciones en sí sólo recibieron una de tres calificaciones posibles. Cuando la intervención en cuestión propugnaba por una política favorable a los intereses de México, se le calificaba como "a favor". Cuando defendía una posición contraria, se le consideraba como "en contra". Cuando la intervención no se prestaba para que se le adjetivara con alguna de esas dos posibilidades, simplemente no se le calificaba de ninguna manera.

¿Cómo se definieron los "intereses de México"? En general se utilizó la posición del gobierno mexicano como punto de referencia a partir del cual poder distinguir lo favorable de lo desfavorable. Para cada tema se buscó precisar qué es lo que se considera como la postura oficial. Por lo demás, rebasa los límites de la presente investigación dilucidar si ésta corresponde o no con los "verdaderos" intereses nacionales.

Las 297 intervenciones contabilizadas no fueron pronunciadas por 297 legisladores distintos. Sin embargo, el que los nombres de algunos congresistas se repitan constantemente en los registros no es un hecho que limite por sí mismo los alcances de la investigación. Existen razones válidas para considerar que no por ello la muestra pierde representatividad. Es una práctica común entre los congresistas utilizar al o a los colegas de partido más interesados en el tema en cuestión como guía para opinar y/o votar al respecto cuando sea necesario.<sup>26</sup> Un ejemplo oportuno para la presente tesis es el de los representantes de los distritos fronterizos. El legislador Ronald D. Coleman, de El Paso Texas, es uno de los que más intervenciones tiene registradas. Coleman es el Presidente de la asociación de congresistas fronterizos (Border Caucus). A él corresponde representar frente al pleno de la Cámara Baja las preocupaciones y las resoluciones comunes del grupo. Sería erróneo suponer que mucho de lo que aparece en la muestra a título personal bajo su nombre no es en realidad compartido por el resto de sus colegas de grupo.

---

<sup>26</sup> Oleszek, *op. cit.*, p. 126; Donald Wyman, The United States Congress and the making of US policy toward Mexico, (Working papers in US-Mexico studies, 13), San Diego: University of California, 1981, p. 13.

De cualquier manera, para cada tema el análisis se lleva a cabo en dos niveles. Primero se consideran en conjunto todas las intervenciones, sin importar si uno o dos congresistas pronunciaron varias de ellas. Posteriormente, al momento de estudiar la variable de la calificación ideológica, entonces el análisis se limita a una intervención por congresista, por lo que las calificaciones de un congresista que haya hecho uso de la palabra varias veces aparecen contabilizadas de la misma manera que las de uno que subiera a la tribuna por una sola vez.

Las intervenciones de los senadores se contabilizaron de igual forma que las de los miembros de la Cámara Baja.<sup>27</sup> Como se mencionó en el capítulo uno, las circunstancias en las que trabajan unos y otros son muy distintas. Un senador no tiene por lo general restricciones en cuanto a tiempo para hacer uso de la palabra. En cambio, un representante tiene la mayoría de las veces que limitar su intervención a cinco minutos, aparte de que tiene pocas oportunidades de participar en los debates de su Cámara si antes no reservó con los líderes de su fracción parlamentaria una parte del tiempo asignado a su partido. Por estas razones sería poco útil comparar las intervenciones de unos con otros: simplemente por cuestiones de procedimiento es natural que las intervenciones de los senadores sean, en términos relativos, más frecuentes que las de los representantes en prácticamente todos los temas.

Finalmente conviene recordar que el lapso que estudia la investigación corresponde a tres legislaturas en las que el Senado estuvo dominado por una mayoría republicana; primero por márgenes de 53-47, luego de 55-45, y por último de nuevo de 53-47. Por su parte, la Cámara Baja fue dominada por los demócratas por márgenes de 243-192, 267-168 y 253-182.<sup>28</sup> Si se dejan de lado las distinciones por Cámara y se suman demócratas con demócratas y republicanos con republicanos y se obtiene una relación promedio para todo el período, se obtiene una proporción de 1.3, lo que en otras palabras quiere decir que en cada legislatura hubo, en promedio, 0.3 más demócratas que republicanos.

#### Una perspectiva general

Antes de pasar a la revisión por tema de las intervenciones recogidas por la muestra, conviene presentar un panorama general de ella.

---

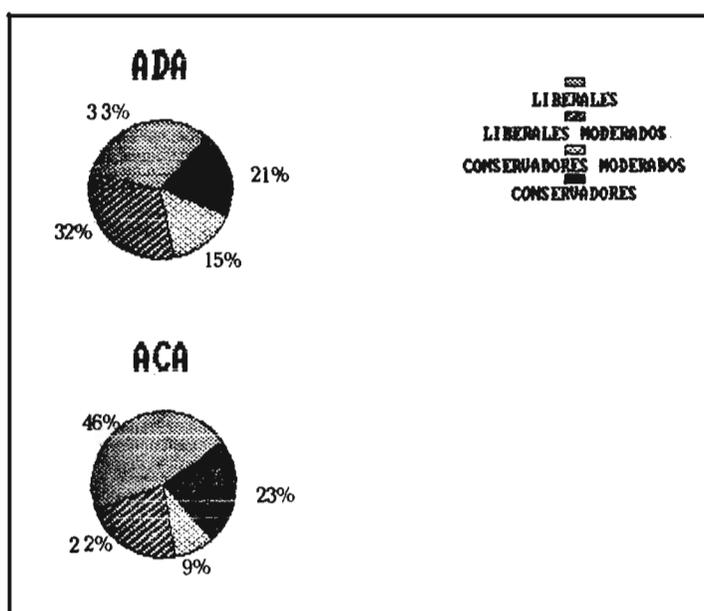
<sup>27</sup> En total hubo 222 intervenciones de miembros de la Cámara Baja y 75 de senadores.

<sup>28</sup> Alan Ehrenhalt, "Election '84: decisive vote, divided outcome", en Congressional Quarterly Weekly Report, (Noviembre 10, 1984), p. 2891.

De las 297 intervenciones, 212, o sea el 71%, fueron pronunciadas por congresistas demócratas y el resto por republicanos. Si bien es cierto que en las Cámaras había, en el lapso estudiado, más demócratas que republicanos, esta relación no llegó a ser tan alta como la de 212/85. Parece válido pues afirmar que fueron los miembros del Partido Demócrata, por mucho, quienes con más frecuencia trajeron a colación el nombre de México en el debate de piso.

Si trasladamos el análisis al plano ideológico, más o menos lo mismo puede decirse de los legisladores liberales. Como lo muestra la Figura No. 8, de las 291 intervenciones para las cuales se logró obtener la calificación ideológica de los congresistas que las pronunciaron, entre el 63 y el 68% (dependiendo de si el análisis se basa en las calificaciones de ADA o de ACA) fue de liberales.<sup>27</sup>

Figura No. 8



<sup>27</sup> De cinco legisladores (uno de los cuales pronunció dos intervenciones) no se obtuvieron calificaciones ideológicas.

De nuevo aquí parece útil comparar estos resultados con el marco más general que se ofrece páginas atrás. Según los datos presentados al principio del capítulo, entre el 44% (según ADA) y el 51% (según ACA) de todos los miembros del Congreso durante el período legislativo número 99 era liberal o liberal moderado. Dado que estos porcentajes son menores a los que se desprenden de la Figura No. 8, aquí también puede afirmarse válidamente que los liberales, en contraposición con los conservadores, se refieren más frecuentemente a México y sus problemas en los debates de piso.

En congruencia con lo que se mencionaba en un inicio, a juzgar por la presente muestra el Partido Republicano es, ideológicamente, más homogéneo que el Demócrata. De acuerdo con ADA, de las intervenciones que se tienen computadas como pronunciadas por republicanos, el 15% vino de liberales moderados, el 19.5% de conservadores moderados, y el 66% de conservadores. Según ACA los porcentajes fueron 15%, 12% y 73% respectivamente. En contraste, las intervenciones "demócratas" están distribuidas de la siguiente manera, según ADA: liberales 44%, liberales moderados 38%, conservadores moderados 14%, y conservadores 4%. Por su parte, para ACA los porcentajes fueron 64%, 25%, 8% y 3% respectivamente.<sup>30</sup>

Desde una perspectiva general también resulta evidente la importancia de las variables regional y de población hispana. Del total de intervenciones, el 46% (138) provino de congresistas de alguno de los cuatro estados fronterizos: 68 de Texas, 34 de California, 25 de Arizona y 11 de Nuevo México. De las 222 intervenciones pronunciadas en la Cámara Baja, el 50% vino de congresistas cuyo distrito está poblado en más del 15% por gente de origen hispano, y el 44% por representantes cuyos respectivos distritos están poblados en más de un 25% por personas de origen hispano.

Por otra parte, los representantes "hispanos" pronunciaron el 19% de las intervenciones registradas en la Cámara Baja.

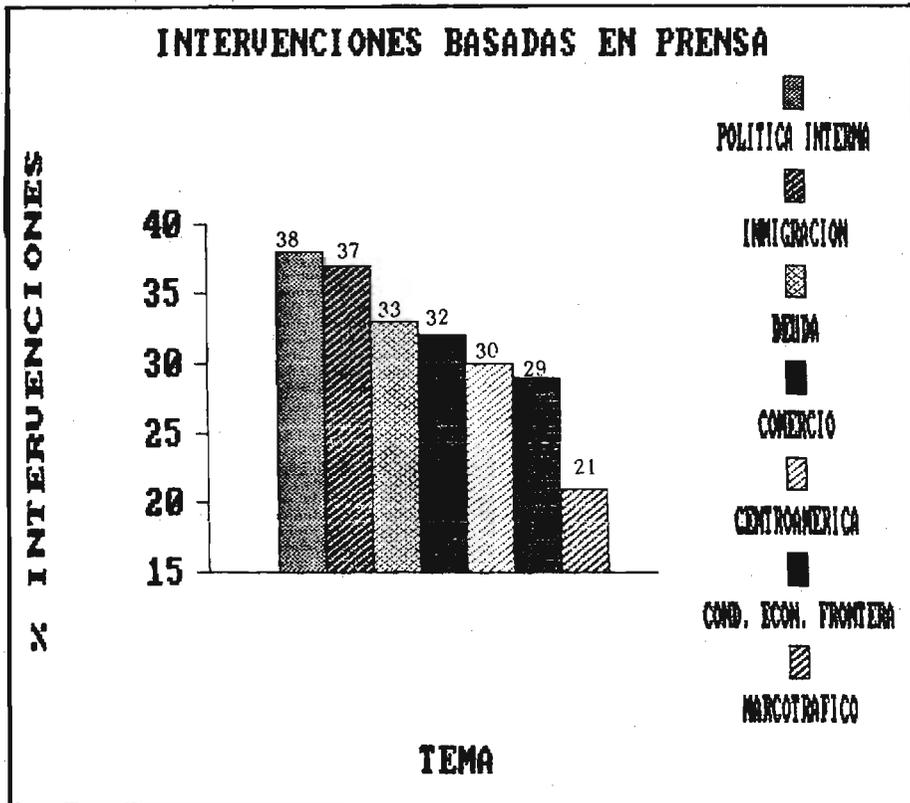
---

<sup>30</sup> Estos porcentajes no son directamente comparables con los presentados en las gráficas 3, 4, 5 y 6, pues aquí no se ha hecho una distinción por Cámaras. Si para el período legislativo 99 se mezclan indistintamente senadores con representantes y se les agrupa simplemente por partido, entonces resulta que, según ADA, de los demócratas el 39% fue liberal, el 31% liberal moderado, el 16% conservador moderado y el 12% conservador; mientras que en lo relativo a los republicanos los porcentajes respectivos son: 2%, 9%, 14% y 77%. Como puede verse, la comparación de estos porcentajes con los obtenidos en la muestra refuerza la misma conclusión: en términos relativos, los miembros liberales de cada partido tienden a intervenir más.

Es interesante observar cómo en el 37% de los casos, el legislador que hizo uso de la palabra fundamentó sus opiniones mencionando alguna fuente periodística. Los tres diarios más citados fueron el Washington Post, con 27 menciones (22 D - 5 R), el New York Times con 24 (22 D - 2 R) y el Wall Street Journal con 10 (7 D - 3 R). La Figura No. 9 muestra, por temas, el porcentaje de intervenciones que mencionaron explícitamente una fuente periodística.

De la Figura No. 9 se desprende que, en términos relativos, los temas que más citas periodísticas tienen computadas son los de la política interna y la inmigración. En general todos tienen proporciones muy similares, de entre el 30 y el 35%. De nuevo aquí la excepción parece ser el tema del narcotráfico, donde sólo el 21% de las intervenciones se basó en información aparecida en los diarios.

Figura No. 9



Trece artículos periodísticos o investigaciones académicas de autores mexicanos fueron citadas por los legisladores en sus intervenciones. De esas trece, cinco se basaron en comentarios de Carlos Fuentes en torno al conflicto centroamericano; cuatro en artículos de Jorge G. Castañeda sobre las relaciones México-Estados Unidos; dos en trabajos de Jorge Bustamante acerca de los proyectos de reforma a las leyes de inmigración; otra en un artículo de Alejandra Lajous sobre política interna mexicana, y una última criticó un artículo firmado por Samuel del Villar acerca del combate del gobierno estadounidense en contra del narcotráfico.

Pasemos ahora a la revisión por tema de las intervenciones recogidas en la muestra.

#### Centroamérica.

Prácticamente una de cada cuatro intervenciones registradas se refirieron a la política exterior de México hacia la región centroamericana. Sin duda éste fue el tema que, a juzgar por los debates de piso, más interés despertó entre los miembros del Congreso estadounidense de entre todos los relacionados con México.

En total fueron 69 intervenciones, y en sólo cinco no fue posible identificar una posición definida. Al revisar las otras 64 es notable la claridad con la que el tema aglutina, en uno y otro bando, por partido y por tendencia ideológica, a los congresistas estadounidenses.

La posición del gobierno mexicano en este tema ha sido muy clara desde 1979, año en el que triunfó la revolución sandinista en Nicaragua. México ha subrayado que el origen de la violencia en la región no obedece a factores exógenos (como la subversión externa proveniente de países como la URSS o Cuba) sino a factores endógenos que tienen que ver con las condiciones de desigualdad social y el bajo nivel de vida imperante. Desde entonces ha promovido una solución pacífica de las controversias entre el gobierno sandinista, por un lado, y los demás gobiernos centroamericanos (apoyados por la administración estadounidense) por el otro. Sus esfuerzos de negociación diplomática-unilaterales, bilaterales y multilaterales- han estado encaminados a satisfacer por vía del diálogo las necesidades de seguridad de todas las partes involucradas. Desde la perspectiva mexicana, una incursión militar directa o indirecta de Estados Unidos en la región sólo generalizaría el conflicto y pondría en serios aprietos a los responsables de velar por la seguridad nacional de México.

A la luz de esta postura no es difícil imaginarse qué tipo de intervenciones fueron consideradas como favorables (aquéllas que abogaban por el camino de la negociación y encomiaban los

esfuerzos mexicanos en tal sentido) y cuáles como desfavorables (aquéllas en las que los legisladores criticaban las propuestas de la diplomacia de México).

En virtud de que las intervenciones sobre la situación centroamericana no son analizadas a profundidad en lo que resta de la tesis, conviene ilustrar los diferentes puntos de vista con citas textuales. Entre las intervenciones a favor se incluyeron opiniones como las siguientes:

La declaración franco-mexicana ofrece una extraña oportunidad para romper con el impasse en El Salvador (septiembre 10, 1981).<sup>31</sup>

El plan mexicano ciertamente no es exhaustivo en las opiniones para llegar a un acuerdo negociado. Ha sido diseñado, sin embargo, para atender algunas de las preocupaciones de seguridad del Presidente Reagan. Debe ser considerado seriamente como un camino realista hacia un arreglo negociado (marzo 9, 1982).<sup>32</sup>

Después de todo, México se opone tan fuertemente al comunismo como nosotros. Si existe alguna razón para temer a la amenaza comunista sobre su territorio y soberanía, México puede tener justificación para preocuparse. Nosotros no. Y sin embargo, de alguna manera México parece tener la ecuanimidad y la madurez necesarias para actuar con paciencia y mantenerse al margen de la agitación que sus vecinos centroamericanos puedan sufrir... Nosotros podemos aprender mucho del sabio rumbo del gobierno mexicano (enero 23, 1984).<sup>33</sup>

En el mejor de los casos, la administración sólo ha dado un apoyo retórico al proceso de Contadora. En el peor, esta administración ha sido un gran obstáculo para la feliz culminación del esfuerzo de Contadora (abril 23, 1985).<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Intervención del Senador Edward Kennedy; ver 97th. Congress, 1st. Session, Congressional Record, vol. 127,124, S9413 (septiembre 10, 1981). En adelante las citas del diario de debates se harán de manera abreviada.

<sup>32</sup> Intervención del Representante Larry Tsongas; ver 97th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec., vol. 128,22, H730 (marzo 9, 1982).

<sup>33</sup> Intervención del Senador William Proxmire; ver 98th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 130,1,59 (enero 23, 1984).

<sup>34</sup> Intervención del Senador John F. Kerry; ver 99th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec., vol. 131, S4556 (abril 23, 1985).

Si adoptáramos un rol tan activo en el proceso de Contadora como el que tenemos en la escalada armamentista, ¡qué gran abogado de los niños sería América! (febrero 7, 1985).<sup>35</sup>

Por otra parte, entre las intervenciones que fueron consideradas como desfavorables para la posición mexicana se cuentan las siguientes:

El reciente reconocimiento de Francia y México a los terroristas apoyados por los comunistas como una "fuerza política representativa" es una peligrosa escalada a la guerra en El Salvador (octubre 14, 1981).<sup>36</sup>

Y aquí estamos, pidiendo a México que use sus buenos oficios para mediar un acuerdo de algún tipo en El Salvador, cuando es este mismo México el que se hace de la vista gorda y sonríe mientras las armas fluyen de Nicaragua en dirección sur hacia esa pequeña nación... El objetivo de México no es reflejar ni promover los intereses de Estados Unidos. Nadie va a promover nuestros intereses excepto nosotros mismos. México está interesado en expandir su propio poder e influencia, no el nuestro (marzo 16, 1982).<sup>37</sup>

Hasta ahora, lo único que han logrado los cuatro países que integran Contadora -Colombia, México, Panamá y Venezuela- ha sido el establecimiento de un foro propicio para que nuestros enemigos tiren a mansalva contra nuestro gobierno (agosto 2, 1983).<sup>38</sup>

¿Y qué se puede decir sobre México? No quiero menospreciar a nuestro maravilloso vecino del sur, pero ellos se han dedicado a tirar carne al cocodrilo con la

---

<sup>35</sup> Intervención de la Representante R. Boxer; ver 99th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec., vol. 131,13, H352 (febrero 7, 1985).

<sup>36</sup> Intervención del Representante Daniel B. Crane; ver 99th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec., vol. 127,145, E4743 (octubre 14, 1981).

<sup>37</sup> Intervención del Representante Henry B. González; ver 97th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 128,26, H914 (marzo 16, 1982).

<sup>38</sup> Intervención del Representante E. Rudd; ver 98th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec., vol. 129, H6218 (agosto 2, 1983).

esperanza de que su pierna sea la última en ser mordida. Eso está muy bien, yo lo entiendo. Aún sobreviven. Pero hay otros países allá abajo (junio 12, 1985).<sup>39</sup>

Con respecto a lo que se ha dicho sobre el proceso de Contadora yo sólo quiero decir que, de hecho, lo que en confianza los miembros de Contadora han estado diciendo a Estados Unidos es: 'manténganse duros ante Nicaragua, no se rindan ante los sandinistas'... La idea de que estos países, que están muy intimidados por los cubanos y nicaragüenses, van a ser capaces de concretar un proceso de paz, es bastante ingenua (junio 12, 1985).<sup>40</sup>

Del análisis de estas intervenciones un primer resultado que merece destacarse es el desbalance evidente entre el número de interpretaciones favorables (49) y el de desfavorables (15). Si la contabilización se limita a una sola intervención por congresista, entonces hubo 28 legisladores a favor y 11 en contra. La gran mayoría de los congresistas del primer grupo fueron demócratas (sólo tres republicanos) y liberales (sólo 2 conservadores).<sup>41</sup> Por otro lado, de los 11 miembros del Congreso que pronunciaron las intervenciones desfavorables, sólo tres eran demócratas y uno sólo liberal.<sup>42</sup>

A mi juicio, de lo anterior no se desprende que al interior de las Cámaras hubiera habido el doble de congresistas simpatizantes de la política mexicana en Centroamérica que de antagonistas. Lo que parecen más bien indicar estos resultados es que, dada la naturaleza de las propuestas de México, para quienes apoyaban otro tipo de soluciones en Centroamérica no les fue tan fácil oponerse abiertamente a los llamados en pro de la negociación y la solución pacífica de las controversias que patrocinó México.

#### Inmigración.

---

<sup>39</sup> Intervención del Representante Henry Hyde; ver 99th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec., vol. 131, H4158 (junio 12, 1985).

<sup>40</sup> Intervención del Representante G. Hunter; ver 99th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec., vol. 131, H4161 (junio 12, 1985).

<sup>41</sup> ADA: liberales 16; liberales moderados 10; conservadores moderados 1; conservadores 1. ACA: liberales 19; liberales moderados 7; conservadores moderados 1; conservadores 1. En lo sucesivo las categorías se presentarán en forma abreviada.

<sup>42</sup> ADA: L 0; LM 1; CM 0; C 10. ACA: L 1; LM 0; CM 0; C 10.

En los años que incluye esta muestra, 49 intervenciones (16% del total) mencionaron a México al tratar cuestiones relativas a la entrada de trabajadores indocumentados a los Estados Unidos.

Más adelante un capítulo específico de la tesis se dedica exclusivamente a analizar estas intervenciones. Por ahora basta con definir a grandes rasgos los criterios que sirvieron para clasificarlas en términos de "favorables" o "desfavorables".

Como se muestra en el capítulo cinco, la posición oficial del gobierno de México ha sido la de repudiar las soluciones "unilaterales" al problema de la migración internacional. Sin embargo, al mismo tiempo, los gobiernos mexicanos han hecho explícita su voluntad de no participar activamente en la búsqueda de alguna alternativa bilateral, supuestamente por temor a interferir en los asuntos internos de Estados Unidos. A mi juicio esto no invalida que, para todo propósito práctico, la nueva legislación estadounidense sea vista como contraria a los intereses del gobierno de México.

En consecuencia, se consideraron como intervenciones favorables a aquellas que impugnaron los diferentes proyectos de reforma por no tomar en cuenta los posibles perjuicios que una nueva ley sobre inmigración podría ocasionar a México. En general los legisladores que sostuvieron esta postura subrayaban lo peligroso que podría resultar para la seguridad nacional estadounidense el estallido de la violencia social en México. Cerrar la "válvula de escape" de la entrada ilegal de mexicanos a Estados Unidos era una manera de catalizar la inestabilidad política en el país. En opinión de algunos de estos congresistas, la ley atacaba los síntomas de la enfermedad (el empleo de trabajadores ilegales) y no sus verdaderas causas (la falta de oportunidades de trabajo en México).

Por otra parte, se consideraron como intervenciones "desfavorables" aquellas que apoyaron la reforma a las leyes migratorias debido precisamente a las difíciles condiciones imperantes en el país vecino. Algunas de estas opiniones consideraban como ilegítimo el anteponer los intereses de México a los de Estados Unidos; otras expresaban por diversas razones un temor a la "mexicanización" de la sociedad estadounidense; otras más llamaban a recuperar el control de la "frontera porosa", sobre todo ante la falta de colaboración de las autoridades mexicanas para detener a los terroristas, narcotraficantes y criminales que (según algunos) ingresa impunemente a territorio estadounidense vía México.

Para un análisis más detallado de este tipo de argumentos (tanto en pro como en contra) conviene consultar el capítulo cinco.

De las 49 intervenciones registradas, en cinco no fue posible

identificar una posición contraria o favorable respecto a la posición mexicana. De las 44 que sostuvieron una posición definida, 27 fueron a favor y 17 en contra. Sin embargo, si se excluyen del análisis las intervenciones de un mismo legislador (como por ejemplo las del congresista hispano Henry B. González, que en siete diferentes ocasiones subió a la tribuna para exponer argumentos similares) entonces el balance resulta ser mucho más equilibrado: 13 a favor y 12 en contra.

Consideremos primero las intervenciones a favor. Estas fueron pronunciadas por diez demócratas y tres republicanos. Tanto ADA como ACA consideran que nueve de ellos eran liberales y cuatro conservadores.<sup>43</sup>

Por lo que toca a las intervenciones en contra, cinco provinieron de demócratas y ocho de republicanos. Esta distribución partidista coincide con la respectiva distribución ideológica, pues con base en las calificaciones de ADA y de ACA se desprende que, de las 12, cuatro fueron pronunciadas por congresistas liberales y ocho por conservadores.<sup>44</sup>

#### Narcotráfico.

Los debates legislativos sobre el problema del narcotráfico dieron pie para que en 47 intervenciones (16%) se mencionara el nombre de México. Como puede verse, esta cifra es casi idéntica a la obtenida en materia de inmigración. Esto habla de lo frecuentes que durante 1985 y 1986 fueron las intervenciones sobre narcotráfico que tuvieron que ver con México, pues de años anteriores no se tiene registrada prácticamente ninguna intervención de este tipo.

En el capítulo siguiente y en el correspondiente al debate sobre la política interna mexicana se analiza con más detenimiento la postura oficial de México en lo relativo al problema del narcotráfico en las relaciones bilaterales. Por ahora basta con tener presente que durante 1985 y 1986, el gobierno rechazó las reiteradas acusaciones que tanto legisladores como diversos funcionarios del Poder Ejecutivo estadounidense (incluyendo al embajador Gavin) formularon en el sentido de que los esfuerzos bilaterales de lucha contra el narcotráfico fracasaban a causa de la falta de cooperación mexicana, concretamente debido a lo extendido de la corrupción en los aparatos judiciales. Las autoridades mexicanas criticaron el énfasis que el gobierno de Estados Unidos daba al aspecto de la

---

<sup>43</sup> ADA: L 6; LM 3; CM 0; C 4. ACA: L 7; LM 2; CM 1; C 3.

<sup>44</sup> ADA: L 3; LM 1; CM 1; C 7. ACA: L 3; LM 1; CM 1; C 7.

oferta de narcóticos, soslayando el hecho de que mientras exista demanda por ellos en Estados Unidos siempre habrá gente dispuesta a producirlos en el extranjero.

De ahí que, en este terreno, se consideraran como "favorables" las intervenciones que en los primeros años de los ochenta encomiaron la labor de la policía mexicana en su lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes; las que criticaron la "Segunda Operación Interceptación" como un recurso eficaz para forzar la cooperación mexicana;<sup>45</sup> las que reconocieron la necesidad de combatir con más ahínco la demanda de drogas en Estados Unidos al tiempo que censuraban lo exagerado de las acusaciones a México; y finalmente las que reconocían que, luego de las diversas presiones ejercidas por el gobierno estadounidense, las autoridades mexicanas habían dado pruebas suficientes de su voluntad de cooperar.

En cuanto a las intervenciones "desfavorables", se consideraron como tales a aquéllas que culparon a la corrupción imperante en México ya fuera de los fracasos en los programas de erradicación de plántíos, ya fuera de los maltratos recibidos por diversos agentes de la Drug Enforcement Agency (y que llegaron al asesinato en el caso del agente Enrique Camarena) o ya fuera de la desaparición de turistas estadounidenses presuntamente secuestrados por narcotraficantes.

Un análisis detallado de estas intervenciones (favorables y desfavorables) se encuentra en el capítulo relativo a la política interna mexicana.

De las 47 intervenciones registradas, 40 se prestaron para clasificarlas en términos de favorables o desfavorables. Si se dejan de lado las intervenciones adicionales de un mismo congresista (la senadora Paula Hawkins y el representante Charles B. Rangel sobresalen por el número de sus intervenciones) entonces resulta que hubo 13 congresistas en contra y 7 a favor. Si no se excluyen los legisladores "repetidos", entonces la diferencia es todavía mayor: 31 en contra y 9 a favor.

De los siete legisladores a favor, cinco puede decirse que fueron liberales-demócratas, uno liberal-republicano y otro conservador-republicano.<sup>46</sup> En cambio, de los 13 congresistas en

---

<sup>45</sup> Mediante esta política el Servicio de Naturalización e Inmigración intensificó en la segunda mitad de febrero de 1985 la revisión aduanal del flujo de personas en la frontera con el propósito no declarado de desalentar el paso hacia México y de esta manera presionar al gobierno mexicano en la lucha contra el narcotráfico. En el capítulo cuatro se vuelve a tocar este punto.

<sup>46</sup> ADA: L 3; LM 3; CM 0; C 1. ACA: L 4; LM 2; CM 0; C 1.

contra, si bien 8 son republicanos y 5 demócratas, hubo prácticamente un mismo número de liberales (6) que de conservadores (7).<sup>47</sup>

#### Comercio.

En total fueron 40 (13%) las intervenciones que tocaron el tema del comercio. De esas, 20 fueron catalogadas como "favorables" y 12 como "desfavorables". Pero si se considera sólo una intervención por congresista, entonces resulta que hubo 14 legisladores a favor y 11 en contra.

El criterio que sirvió de base para dividir a estos 16 legisladores en dos grupos fue el de su postura respecto a las iniciativas proteccionistas y/o de trato preferencial a los países subdesarrollados. En un discurso pronunciado en 1984 ante las Cámaras del Congreso estadounidense, el Presidente mexicano dijo:

Las naciones en desarrollo parecen estar atrapadas en un círculo de hierro de endeudamiento y cancelación del progreso... Un remedio esencial es que las materias primas y los bienes manufacturados de nuestros países tengan un mayor acceso a los mercados internacionales mediante la eliminación del proteccionismo. En un mundo que se empobrece, debemos establecer juntos nuevas bases para el intercambio financiero y comercial.<sup>48</sup>

De acuerdo con esta noción general, las intervenciones que se consideraron como favorables proponían opciones preferenciales de comercio tales como mayores facilidades para el establecimiento de plantas maquiladoras en México; la creación de una zona de libre comercio en ambos lados de la frontera; la celebración de reuniones ministeriales con el objeto de alcanzar un acuerdo comercial bilateral; el otorgamiento de la prueba del daño aún antes de que México ingresara al GATT; la compra de mayores cantidades de petróleo y gas mexicano; la promoción de acuerdos trilaterales de comercio entre México, Estados Unidos y Canadá; la no exclusión de ciertos productos mexicanos del sistema generalizado de preferencias; o el levantamiento de las barreras tarifarias sobre algún producto específico que se importa de México.

---

<sup>47</sup> ADA: L 3; LM 3; CM 1; C 6. ACA: L 4; LM 2; CM 2; C 5.

<sup>48</sup> El texto íntegro del discurso se reprodujo en el Congressional Record. Ver: 98th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 130,64, H3965 (mayo 16, 1984).

Una enumeración tan superficial como ésta es suficiente para darse cuenta que, desde la perspectiva mexicana, el carácter "favorable" de algunas de estas propuestas resulta por lo menos dudoso. Sin embargo, si se hubiera adoptado una definición más restringida de lo que es benéfico para el país (bajo el supuesto de que no toda forma de libre comercio lo es) no sólo se hubiera recurrido a criterios de selección más arbitrarios, sino que muy pocas intervenciones hubieran aprobado las nuevas normas. En cambio, bajo un criterio amplio, se han recógido las propuestas que desde el punto de vista del legislador que las pronuncia son favorables para los intereses de México. De cualquier manera, tanto en el capítulo sobre inmigración como en las conclusiones, se trata con mayor profundidad la falta de correspondencia que parece existir entre las expectativas mexicanas y las "concesiones" comerciales que los estadounidenses están dispuestos a otorgar.

Por otro lado, dado que la mayoría de estas propuestas fue lanzada por congresistas hispanos y/o fronterizos como solución alternativa al problema de la entrada ilegal de indocumentados, un exámen más profundo de las principales de ellas se encuentra en el capítulo cinco.

En cuanto a las opiniones consideradas como desfavorables, cabe apuntar que si bien estas son fáciles de identificar, no es posible encontrar otro denominador común entre ellas que no sea su espíritu proteccionista. Varias de estas intervenciones constituyen un alegato aislado en favor de la protección de algún producto o tipo de producto específico. Otras más critican el "boom" de las maquiladoras fronterizas y proponen que se restrinja la "fuga de empleos americanos". Otras piden que se adopten represalias contra México debido a la débil protección que ofrece su ley de patentes a los inventores estadounidenses. Salvo estas últimas, las intervenciones poco favorables en materia comercial no tienden a culpar al gobierno mexicano de la situación por la que protestan.

Llama la atención que tanto quienes pronunciaron las intervenciones favorables como quienes formularon las desfavorables fueron, en su mayoría, demócratas y liberales. De los 14 congresistas a favor, cinco eran republicanos, y cuatro conservadores.<sup>49</sup> De los once que se manifestaron en contra, cuatro eran republicanos y entre cuatro (según ACA) y cinco (según ADA) conservadores.<sup>50</sup>

#### Deuda.

---

<sup>49</sup> ADA: L 5; LM 5; CM 1; C 3. ACA: L 5; LM 6; CM 1; C 2.

<sup>50</sup> ADA: L 3; LM 3; CM 1; C 4. ACA: L 5; LM 2; CM 1; C 3.

Apenas el 9% de las intervenciones registradas (27) se refirió al problema de la deuda externa en México. En 22 de ellas fue posible identificar una posición definida y clasificarlas en consecuencia. La postura mexicana que se utilizó como referencia fue otro fragmento del discurso ya citado del Presidente De la Madrid ante el Congreso estadounidense:

Este mismo Congreso ha reconocido la necesidad de explorar medidas que extiendan los plazos marcados para el pago de la deuda y que reduzcan las tasas de interés; también ha reconocido la necesidad de destinar un porcentaje razonable de los ingresos por exportaciones para el pago anual del servicio de la deuda externa, con el objeto de aligerar el impacto social de los programas de ajuste económico. Desgraciadamente, el curso de los eventos ha tomado una dirección distinta.<sup>51</sup>

Como se señala en el capítulo cuatro, la política económica de la administración mexicana actual es un tema que provoca un consenso benévolo. Al parecer, para la mayoría de los congresistas los programas de ajuste económico que en México se han implementado son los remedios adecuados para sacar al país de la crisis. De ahí que la mayoría de las intervenciones que aquí se juzgaron como favorables subrayaran tres hechos: que México había optado por el camino correcto; que esto había impuesto enormes sacrificios a su población y que, por tanto, era responsabilidad de los acreedores corresponder al esfuerzo de los mexicanos accediendo a la satisfacción del tipo de demandas que De la Madrid planteó en su discurso.

Del lado contrario estuvieron quienes usaron la tribuna para rechazar toda noción de corresponsabilidad entre deudores y acreedores. Según estos legisladores, la culpa de la crisis mexicana recae exclusivamente en el mal gobierno. Estados Unidos debe evitar que nuevos créditos se siguieran canalizando a una economía en quiebra a cuyo rescate tendrían que acudir, tarde o temprano, los contribuyentes estadounidenses.

En el capítulo cuatro se estudian con cierto detenimiento ambas posturas.

Mientras que las intervenciones favorables fueron 15, las desfavorables fueron 7. Si, como se ha hecho en los otros temas, se excluyen del análisis las intervenciones pronunciadas por legisladores "repetidos", entonces quedan 11 congresistas a favor y 5 en contra. Tan sólo un republicano está entre aquéllos once, y mientras que ACA considera a diez de ellos como liberales, ADA

---

<sup>51</sup> 98th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 130,64, H3966 (mayo 16, 1984).

clasifica como tales a ocho.<sup>52</sup>

Los cinco congresistas que expresaron las intervenciones desfavorables fueron tres demócratas y dos republicanos. Todos ellos son considerados, tanto por ADA como por ACA, como conservadores no moderados.

#### Política interna

Bajo este rubro aparece una miscelánea de intervenciones que tienen como denominador común un propósito explícito por juzgar, favorable o desfavorablemente, lo que ocurre en la vida política interna del país.

La mayoría de estas opiniones está simultáneamente clasificada bajo otros temas. Como se señala en el capítulo cuatro, rara vez los legisladores hacen uso de la palabra para referirse específicamente a alguna cuestión relativa al proceso político en México. La mayoría de las ocasiones los congresistas incursionan en ésta área como producto de su interés en otra. Quizá el ejemplo típico sea el narcotráfico. Muchas de las intervenciones que criticaron la falta de cooperación mexicana en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes terminaban censurando la corrupción gubernamental en México, especialmente la de los cuerpos policíacos. Del mismo modo intervenciones sobre el problema de la deuda, la inmigración, la protección de turistas en México, etc. analizaron indirectamente al sistema político mexicano y por tanto fueron clasificadas también bajo este tema. Desde luego, esto no quita que de vez en vez algún legislador pidiera la palabra para referirse concretamente a cuestiones tales como la limpieza de las elecciones o el número de desaparecidos políticos en México.

Por razones que se fundamentan en la experiencia histórica del país, el gobierno de México ha sido tradicionalmente muy celoso en la defensa del principio de no intervención, es decir, en la no intromisión de extranjeros en los asuntos que se consideran como de competencia exclusiva de los mexicanos. Este es un principio tan arraigado en la cultura política nacional, que prácticamente todo juicio crítico externado por un extranjero sobre la situación política en México, en caso de adquirir una cierta notoriedad pública, es descalificado tanto en la prensa como en círculos oficiales por constituir un inaceptable acto de intervención extranjera.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> ADA: L 3; LM 5; CM 2; C 1. ACA: L 4; LM 6; CM 0; C 1.

<sup>53</sup> A este respecto es ilustrativo revisar la condición jurídica de los extranjeros en México según la Constitución política del país. De acuerdo con el artículo 33, los extranjeros no pueden involucrarse en asuntos políticos, so pena

Para los fines de la presente investigación, se agruparon como opiniones desfavorables a todas aquéllas que impugnaron, por una u otra razón, el proceso político interno y, en general, el funcionamiento del sistema político mexicano. La mayoría de estas intervenciones critican lo extendido de la corrupción gubernamental, principalmente en el ámbito judicial, aunque, como ya se dijo, también en el plano político (por ejemplo, falta de limpieza electoral) y en el económico (por ejemplo, malos manejos de los créditos otorgados).

Por lo que toca a las intervenciones que se consideraron como benignas, la mayoría de ellas se explica como una reacción de protesta frente a las más desfavorables, en un afán de desautorizar los juicios más críticos que -sobre todo en ocasión de las audiencias Helms- tanto legisladores como funcionarios del Poder Ejecutivo hicieron en contra del gobierno de México.

El capítulo cuatro de la presente tesis se dedica a estudiar, con más detenimiento, ambos tipos de intervenciones.

En total fueron 61 las intervenciones (20.5%) catalogadas bajo este tema. Sin embargo, de esas 61 sólo 44 pudieron ser clasificadas en términos de favorables (16) o desfavorables (28). Estas 44 fueron pronunciadas por 26 congresistas diferentes, 9 a favor (7 D - 2 R) y 18 en contra (8 D - 10 R). De los 9 legisladores cuyas intervenciones fueron consideradas como favorables, cinco eran liberales y cuatro conservadores.<sup>54</sup> De los 18 que opinaron desfavorablemente, siete eran liberales y once conservadores.<sup>55</sup>

#### Condiciones económicas de la frontera

Al igual que en el caso de la política interna, muchas de las intervenciones que se clasificaron bajo este tema fueron paralelamente clasificadas en otro. La mayoría de estas opiniones buscaba llamar la atención sobre la situación económica fronteriza, por lo que, como es de suponerse, las referencias al estado de la economía mexicana fueron constantes.

En general este tipo de intervenciones describía cuestiones tales como el boom de las industrias maquiladoras, el efecto nocivo que sobre dicha región han traído consigo las devaluaciones del peso, o los índices regionales de inversión y

---

de ser deportados por orden del Ejecutivo sin derecho previo de audiencia.

<sup>54</sup> ADA: L 1; LM 4; CM 2; C 2. ACA: L 3; LM 2; CM 2; C 2.

<sup>55</sup> ADA: L 5; LM 2; CM 4; C 7. ACA: L 6; LM 2; CM 2; C 8.

desempleo.

Dada la naturaleza del tema, de nada sirve clasificar estas intervenciones en términos de favorables o desfavorables. Gran parte de ellas se limitaba a señalar las condiciones de atraso que caracterizan a esta región en comparación con el resto del país. En estas circunstancias, el problema de fondo poco tiene que ver con México. En realidad si se les consideró como tema aparte fue porque de esta manera se puede ver su importancia relativa en comparación con el total de intervenciones.

Fueron 21 las intervenciones registradas bajo este tema (7%), pronunciadas por 11 legisladores distintos, nueve de ellos miembros del Partido Demócrata. Si bien ACA considera que de esos 11, ocho eran liberales, ADA en cambio clasifica a sólo 6 de ellos como tales.<sup>56</sup>

Parece lógico suponer que la mayoría de estos congresistas, si no es que todos, provienen de estados fronterizos. Igualmente puede suponerse que un buen número de ellos es de origen hispano y/o representa a distritos cuyo electorado es, en un porcentaje significativo, de dicho origen. En las páginas que siguen se tratará de despejar la importancia de estas tres variables en los diferentes temas hasta aquí tratados.

#### El origen étnico, los distritos hispanos, y los estados fronterizos

Comencemos con la variable más general, la de los estados fronterizos. ¿En qué temas las intervenciones de los legisladores de California, Arizona, Nuevo México y Texas se distinguen de las del resto?

Si se considera el total de las opiniones registradas,<sup>57</sup> resulta que el 95% de los discursos en torno a las condiciones económicas en la frontera (20/21) fueron pronunciadas por un congresista de alguno de esos cuatro estados. En el caso del comercio el porcentaje fue del 60% (24/40), en el de inmigración del 57% (28/49), en el de la política interna mexicana, del 51% (31/61), en el de la deuda del 44% (12/27), en el de Centroamérica del 36% (25/69) y en el del narcotráfico del 21% (10/47).

Si se toman como base, para cada tema, las intervenciones de

---

<sup>56</sup> ADA: L 3; LM 3; CM 3; C 2. ACA: L 4; LM 4; CM 2; C 1.

<sup>57</sup> En lo que resta del capítulo, salvo que se establezca lo contrario, se consideraron para el análisis todas las intervenciones de cada congresista.

los congresistas de los estados fronterizos, el porcentaje de pronunciamientos desfavorables es mayor en el tema del narcotráfico, con un 40% (4/10). En orden decreciente le siguen la inmigración (32%, 9/28), la política hacia Centroamérica (28%, 7/25), la deuda (25%, 3/12), el comercio (16%, 4/24) y la política interna mexicana (16%, 5/31).<sup>58</sup>

Pero se podría hilar un poco más fino y estudiar las intervenciones de los representantes que provienen de distritos donde la población hispana es del 25% o más. Esto reduce la base de estudio, pues deben tomarse en cuenta sólo las intervenciones pronunciadas en la Cámara Baja.

Los dos temas que registran el mayor número de pronunciamientos de este tipo de representantes son la inmigración, con 39% (16/41) y el comercio 38% (11/29). Les siguen la deuda (27%, 6/22), la política hacia Centroamérica (26%, 12/46) y la política interna mexicana (26%, 10/39). En último lugar están las intervenciones sobre narcotráfico, con 15% (5/34).

La gran mayoría de los pronunciamientos de los congresistas de "distritos hispanos" fue clasificada como favorable o, en todo caso, como carente de una posición definida (ni a favor ni en contra). De cualquier manera cabe señalar que, en términos relativos, el tema que más opiniones favorables de este grupo de legisladores registró (en relación con el total de intervenciones de la Cámara Baja) fue el de la inmigración, con 37% (15/41). Le siguió el del comercio (34%, 10/29), el de la deuda (27%, 6/22), el de la política interna (20.5%, 8/39), el de la política hacia Centroamérica (17%, 8/46) y, por último el del narcotráfico (12%, 4/34).<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Por su parte, los porcentajes de pronunciamientos favorables de los legisladores de los estados fronterizos fueron, en orden decreciente, los siguientes: deuda, 66% (8/12); narcotráfico, 60% (6/10); comercio 58% (14/24); inmigración, 57% (16/28); Centroamérica, 56% (14/25) y política interna mexicana, 48% (15/31). Recuérdese que algunas intervenciones, dada su vaguedad, no fueron catalogadas ni como favorables ni como desfavorables. A esto obedece que no correspondan del todo los temas donde el porcentaje de intervenciones desfavorables fue mayor con aquéllas donde el porcentaje de intervenciones favorables fue menor (y viceversa).

<sup>59</sup> El porcentaje de opiniones desfavorables para este grupo de legisladores fue como sigue: política hacia Centroamérica, 9% (4/46); política interna, 5% (2/39); comercio, 3% (1/29); narcotráfico, 3% (1/34); e inmigración, 2% (1/41). En materia de deuda no se tiene registrada ninguna intervención de este tipo de congresistas. De cualquier manera lo pequeño de

Con el fin de comprender mejor el peso que tienen las intervenciones de los legisladores cuyo distrito electoral está poblado en más de un 25% por gente de origen hispano, parecería útil comparar sus pronunciamientos favorables con el total de intervenciones de la Cámara Baja que, para cada tema, favorecen la posición mexicana.

En este sentido es interesante observar cómo en casi todos los temas estos legisladores parecen haber desempeñado un papel relevante. Por ejemplo, de acuerdo con la información arriba presentada, el narcotráfico es el tema donde las intervenciones favorables de estos legisladores fueron más escasas, al menos en relación con el total de intervenciones sobre narcotráfico registradas en la Cámara Baja. Sin embargo, si se toma en cuenta que en lo relativo al tráfico ilícito de estupefacientes sólo aparecen ocho intervenciones favorables como pronunciadas por algún miembro de la Cámara de Representantes, entonces ya no parece tan insignificante la participación de los congresistas provenientes de "distritos hispanos": después de todo, la mitad de las opiniones favorables las profirieron ellos.

Si se obtiene la misma relación para los demás temas, se hace evidente que en lo relativo a la política interna mexicana (10/12), la inmigración (15/21), el comercio (10/15), y la deuda (6/11), los representantes de distritos con más de un 25% de población hispana aportaron más de la mitad de las intervenciones favorables sobre el tema respectivo. La excepción a la norma fueron los pronunciamientos sobre la política mexicana hacia Centroamérica, donde sus juicios "a favor" representaron sólo el 25% (8/32) del total de opiniones favorables registradas.

Así como muchas de las intervenciones más tolerantes hacia las posiciones mexicanas fueron dichas por representantes de "distritos hispanos", así también puede decirse que la mayoría de las intervenciones pronunciadas por este tipo de congresistas provinieron de legisladores que son, ellos mismos, de origen hispano.<sup>60</sup> En lo relativo al tema de inmigración, por ejemplo, 13 de las 15 intervenciones registradas como pronunciadas por congresistas de estos distritos provinieron de legisladores hispanos. Lo mismo puede decirse acerca de siete de las diez intervenciones sobre política interna, y de seis de las ocho

---

estos porcentajes los hace muy poco significativos.

<sup>60</sup> Como se menciona al principio de este capítulo, mientras que en Estados Unidos hay actualmente 34 distritos con más de un 25% de población hispana, en la Cámara Baja hay 10 representantes de ascendencia mexicana o puertorriqueña, todos ellos provenientes de circunscripciones donde la mitad o más de la población es de origen hispano.

sobre la política mexicana hacia Centroamérica. En contraste, la relación es menor en los casos del comercio, la deuda y el narcotráfico (4/10, 2/6, y 1/4, respectivamente).

Para tener una idea cabal de la importancia relativa que en esta muestra tienen estos congresistas, valdría la pena señalar que si se excluyeran del análisis sus intervenciones, en el tema de inmigración, por ejemplo, los juicios favorables a la posición mexicana se reducirían a la mitad, mientras que en lo relativo a la política interna pasarían de 16 a 5.

A la luz de lo anterior no sorprende que entre los congresistas con más intervenciones registradas destaquen los representantes de origen hispano. La lista de los once legisladores que más veces hicieron uso de la palabra para referirse a algún asunto relacionado con México es la siguiente:

<u>Congresista</u>	<u>Cám.</u>	<u>Part.</u>	<u>Edo.</u>	<u>Intvs.</u>	<u>Orig.Etnico</u>
Ronald Coleman	Baja	Dem.	Tex.	23	
Henry B. González	Baja	Dem.	Tex.	16	Hispano
Morris K. Udall	Baja	Dem.	Ariz.	15	
Paula Hawkins	Alta	Rep.	Fla.	11	
Bill Richardson	Baja	Dem.	N.Mex.	9	Hispano
Eligio "Kika" de la Garza	Baja	Dem.	Tex.	8	Hispano
Edward M. Kennedy	Alta	Dem.	Mass.	7	
Robert J. Lagomarsino	Baja	Rep.	Cal.	7	
Lloyd M. Bentsen	Alta	Dem.	Tex.	6	
Robert García	Baja	Dem.	N.Y.	6	Hispano
Bill Alexander	Baja	Dem.	Ark.	6	

Coleman es un liberal moderado que, como se mencionaba anteriormente, es presidente de la asociación de representantes fronterizos. La mayoría de sus intervenciones versan sobre temas de la frontera, y muchas de ellas presentan las propuestas bilaterales de comercio que se analizan con más detalle en el último capítulo, el relativo a los debates sobre inmigración. González es el autor de otro proyecto que también se trata en dicho apartado, el de la creación de un Banco Binacional de Desarrollo que promueva el crecimiento económico en ambos lados de la frontera. Sus intervenciones giran en torno a problemas

migratorios y a la discusión del conflicto centroamericano, a propósito del cual habitualmente trae a colación a México. El y Eligio "Kika" de la Garza son los congresistas hispanos que más tiempo tienen en el Congreso. A de la Garza, su antigüedad y ascendencia mexicana le han servido para ocupar durante los últimos años la presidencia de la delegación de su Cámara a las reuniones interparlamentarias México-Estados Unidos. Por su parte, Udall y Lagomarsino son representantes de distritos poblados en más de un 25% por gente de origen mexicano. Bill Richardson es el presidente de la asociación de legisladores hispanos. Como en los casos de los representantes González y Coleman, las intervenciones de estos cuatro últimos congresistas tratan fundamentalmente sobre temas migratorios y comerciales.

A excepción de Lagomarsino, que difiere de la política mexicana hacia Centroamérica, la mayoría de las intervenciones de estos representantes fueron calificadas como "favorables" para México. La contraparte en el Senado de este grupo de congresistas la constituyen Bentsen y Kennedy, quienes intervinieron sobre todo en materia de comercio y política interna (el primero) y en torno a la situación centroamericana (el segundo). La inclusión de Hawkins en la lista obedece a su interés en torno al narcotráfico. Su visión era bastante crítica sobre México, pues de manera reiterada hizo uso de la palabra para condenar a las autoridades mexicanas por su falta de cooperación en el combate contra el tráfico ilícito de estupefacientes debido a lo extendido de la corrupción policiaca. Hawkins, sin embargo, perdió su curul en 1986.

#### Conclusión

Con lo que hasta aquí se lleva expuesto podría enumerarse una serie de conclusiones empíricas cuya validez, más allá de la propia muestra, está condicionada por la fidelidad con la que los debates de piso reflejen las percepciones de los miembros del Congreso. Si lo expresado en el pleno de ambas Cámaras reproduce de algún modo el sentir general de las diferentes mayorías y minorías que coexisten dentro del Poder Legislativo, entonces podrían sostenerse afirmaciones como las siguientes:

- México tiene una mayor presencia en el discurso demócrata que en el republicano.
- México tiene una mayor presencia en el discurso liberal que en el conservador.
- México, del total de veces que es mencionado en los debates de piso, aparece con más frecuencia cuando se discute el tema de la situación centroamericana. En orden decreciente le siguen la inmigración, el narcotráfico,

el comercio y la deuda.<sup>61</sup>

- México, a juzgar exclusivamente por el Congressional Record, recibe casi la mitad de toda la atención que le presta el Congreso estadounidense de los legisladores provenientes de los estados fronterizos (California, Arizona, Nuevo México y Texas).
- Cerca de una quinta parte de las veces en que México aparece en los debates de la Cámara Baja obedece a la intervención de un congresista de origen hispano, y cerca de la mitad de las ocasiones a la de un representante de un distrito con población hispana considerable (mayor del 15%).
- Prácticamente todas las intervenciones de los representantes de distritos con población hispana considerable (entre los cuales se cuentan a los legisladores de origen hispano) fueron considerados -de acuerdo con los parámetros de la presente investigación- como favorables a los intereses del gobierno mexicano.
- A estos dos tipos no excluyentes de congresista los temas relacionados con México que mayor interés les despiertan son la inmigración, el comercio y, desde luego, las condiciones económicas de la frontera. Por su parte, los que menor atención les merecen son el narcotráfico y la política mexicana hacia Centroamérica. Los temas de la deuda y la política interna mantienen una posición intermedia, si bien casi todas las intervenciones favorables en este último tema provinieron de alguno de estos legisladores.
- Los temas que más polarizan ideológicamente a los congresistas son la deuda y la política exterior. Los conservadores casi no comentan sobre las condiciones económicas de la frontera. La inmigración no se presta para alinear a los congresistas ideológicamente, cuando se excluyen los hispanos.
- En materia de inmigración, las intervenciones favorables las dijeron en su mayoría liberales, aunque tampoco faltaron conservadores. Del mismo modo, si bien las desfavorables fueron pronunciadas mayoritariamente por conservadores, no faltaron liberales entre quienes las pronunciaron.
- La política interna y el narcotráfico tienden a unificar las opiniones en contra de los intereses mexicanos. Muy pocos

---

<sup>61</sup> El tema de la política interna tiene registradas 61 intervenciones, sólo superado por el de la política mexicana hacia Centroamérica. Sin embargo debe mencionarse que la mayoría de estas intervenciones está registrada bajo varios rubros.

liberales no hispanos salen a la defensa de estos. En cambio, legisladores de las cuatro categorías ideológicas tienden a formular juicios críticos.

- Los demócratas intervienen más frecuentemente que los republicanos en todos los temas, con excepción de las opiniones en torno al narcotráfico. En el tema de la política interna la participación es similar. Donde más coinciden los republicanos con la posición mexicana es en materia de comercio, aunque menos que los demócratas.
- Alrededor de una tercera parte de las intervenciones de los legisladores se basa en alguna fuente periodística. Una excepción notable la constituyen las opiniones sobre narcotráfico.
- El New York Times y el Washington Post son los diarios más citados.
- El tema donde más eco tienen los autores mexicanos es la situación centroamericana. Los escritores mexicanos más leídos son Carlos Fuentes y Jorge G. Castañeda.
- Desde la perspectiva del gobierno mexicano, los congresistas con quienes le convendría mantener un contacto permanente por constituir aparentemente "líderes de opinión" en torno a México, son: en el Senado, Lloyd Bentsen (D-Tex) y Edward M. Kennedy (D-Mass); en la Cámara de Representantes, los demócratas texanos Ronald Coleman, Henry E. González y Eligio "Kika" de la Garza, así como Morris K. Udall (D-Ariz) y Bill Richardson (D-NM).

Sin embargo, no es del todo claro que el supuesto principal sobre el que descansan estas conclusiones (la representatividad de las intervenciones expresadas "en el piso" de las Cámaras) se cumpla plenamente. Es ilustrativo por sí mismo estudiar las opiniones de los legisladores, pero éstas son insuficientes para adquirir una idea completa sobre cómo encaja México en el Congreso estadounidense. Estudiar algunas votaciones seleccionadas puede servir como un punto de referencia útil.

## CAPITULO 3

### LAS VOTACIONES: UN PUNTO DE COMPARACION

#### Introducción

Una vez presentado un primer mapa de las coaliciones y alineamientos que se forman en el Congreso de Estados Unidos a partir de las principales percepciones que sus miembros dicen tener sobre México, en este capítulo se busca trazar un esquema paralelo con base en un grupo de votaciones. Comparar lo que dicen con lo que votan los congresistas estadounidenses puede ayudar a comprobar o a refutar algunas de las conclusiones señaladas en el capítulo anterior. En congruencia con la hipótesis que sirve de eje a la presente investigación, se tratan de utilizar las mismas variables para elaborar los mismos cruzamientos pero a partir de una serie de votaciones que si bien son de interés para México, no puede decirse que tengan que ver directamente con él. En otras palabras, a diferencia de lo que ocurre con los pronunciamientos que recoge la muestra anterior, quienes emitieron los votos que estudia el presente capítulo no tenían en mente, a la hora de votar, a México. El sentido de sus sufragios fue decidido de acuerdo con otro tipo de criterios.

El propósito central de este capítulo es elaborar un mapa político que proporcione una idea más o menos precisa de la posición que guardaron los miembros de ambas Cámaras respecto de los asuntos de interés para México durante los últimos años. Con tal fin se escogió una serie de votaciones sobre distintos temas y se obtuvo el récord personal de cada legislador. De esta manera se bosquejaron alineamientos y coaliciones que muestran empíricamente hasta qué punto aquéllos que votaron en un sentido aparentemente favorable a los intereses de México pueden clasificarse de manera coherente según no sólo su partido o su calificación ideológica, sino también, en algunos casos, según su origen étnico, la región geográfica o la circunscripción electoral de donde provienen.

Antes de describir las votaciones escogidas y explicar los criterios de selección seguidos, conviene detenerse un momento en los factores que rodean las votaciones en el Congreso estadounidense y en las limitaciones inherentes que tiene cualquier conclusión que se pretenda inferir a partir de ellas.

#### Las votaciones y su análisis

Generalmente cuando un proyecto de ley llega al pleno o piso de las Cámaras para ser votado, se debe a que ya recorrió un arduo proceso legislativo por el sistema de Comités en el que un grupo reducido de legisladores buscó conciliar diferentes

intereses en conflicto con el propósito de asegurar una base de apoyo tan amplia como sea posible. Lo más común es que los proyectos que pretenden transformar de manera sustancial la legislación existente en un área determinada tienen que recorrer el trayecto unas cuantas veces y ser sometidos a votación durante varios períodos legislativos, lo que por supuesto implica una labor de años. En estas circunstancias, cuando llega el momento de votar, la mayoría de los legisladores ya han comprometido su voto.<sup>1</sup>

Aún cuando en ocasiones los congresistas se preocupan por no hacer público a qué bando le han empeñado su futuro sufragio, ellos saben que, para bien o para mal, una vez efectuada la votación, si ésta no da lugar al anonimato (como sucede con las que dirimen cuestiones polémicas) sus votos serán públicos y podrán ser esgrimidos a su favor o en su contra por la prensa y los grupos de interés involucrados. El principal atractivo de las votaciones nominales<sup>2</sup> es que permiten a los patrocinadores de una determinada propuesta identificar públicamente a sus opositores. Además, el carácter no confidencial de votaciones y votantes combate al abstencionismo y al ausentismo; crea una sólida posición de Cámara que fortalece la posición negociadora vis a vis el Presidente y/o la otra Cámara; determina el rumbo del sentimiento colectivo; atiende las demandas del público de máxima visibilidad en el proceso de toma de decisiones; y sirve como un parámetro útil para medir la viabilidad de acciones futuras sobre la misma materia.<sup>3</sup>

A nivel macro puede decirse que los votos de los miembros del Congreso están condicionados por la distribución de poder en el Congreso, la cual depende de cuatro factores: las fuerzas relativas de los dos partidos; el número de disidentes o desertores que cada partido albergue en sus filas (y que variará de tema en tema); la filiación partidista del Presidente; y la probabilidad de que éste disienta de la posición asumida por la mayoría de sus camaradas de partido (que también es variable).<sup>4</sup> A nivel micro el voto de un legislador dependerá, antes que nada, del asunto sometido a consideración. En un buen número de votaciones consultará con algunos de sus colegas a quienes él

---

<sup>1</sup> Jerold Zwirn, Congressional publications: a research guide to legislation, budgets and treaties, Littleton, Co.: Libraries Unlimited, Inc., 1983, 195 p.

<sup>2</sup> El término en inglés es roll call vote.

<sup>3</sup> Zwirn, op. cit., p. 98.

<sup>4</sup> Morton Davis, Teoría de los juegos (2a. ed.), Madrid: Alianza Editorial, 1977 (ci1971), p. 197.

considere como los guías más autorizados en el tema. La manera como interprete la lealtad de partido es otro elemento que entra en juego, aunque quizás las condicionantes individuales más importantes sean su propio criterio y, cuando es lo suficientemente clara, la voluntad del distrito o el estado al que representa.<sup>5</sup>

Como la mayoría de las veces el electorado particular de cada congresista no tiene una voz explícita y transparente, cada legislador cuenta con un margen suficientemente amplio que le garantiza una autonomía relativa considerable. Esto no significa que pueda tomar sus decisiones libre de presiones provenientes de la sociedad civil. Quizás un votante común y corriente no se ocupa de seguir atentamente el récord personal de sus representantes, pero no puede afirmarse lo mismo de los grupos de interés bien organizados que elaboran seguimientos cuidadosos de los votos y las posiciones asumidas por los congresistas en una extensa variedad de temas.<sup>6</sup> Se calculaba en 1980 que si se consideraba solamente a las de carácter nacional, existían en ese entonces más de 70 asociaciones dedicadas a preparar análisis de votación similares al que se presenta en este capítulo.<sup>7</sup>

Los miembros de ambas Cámaras tienden a prestar cada vez mayor atención a estos grupos. Mediante el estudio de una serie de votos seleccionados subjetivamente, muchos "comités de acción política" (FAC's, según sus siglas en inglés) identifican a sus amigos y enemigos en el Congreso para luego, gracias al poderío económico que los repalda, premiar a los primeros y castigar a los segundos. En opinión del representante demócrata por California Tony Coelho, perder el aval oficial de alguno de los FAC's más poderosos puede llegar a costar más de \$100,000 dólares en contribuciones de campaña.<sup>8</sup>

Un ejemplo que ilustra bien la manera como los récords legislativos de votación son utilizados en Estados Unidos lo constituyen los trabajos que en este sentido realiza la National

---

<sup>5</sup> Walter J. Oleszek, Congressional procedures and the policy process, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1978, p. 126.

<sup>6</sup> Rochelle Jones y Peter Woll, The private world of Congress, Nueva York: Praeger publishers, 1979, p. 12.

<sup>7</sup> Bill Keller, "Congressional rating game is hard to win", en Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 39,12 (marzo 21, 1981), p. 508.

<sup>8</sup> Steven Fressman y Leonore Webb, "Lobbies issue congressional report cards" en Congressional Weekly Report, vol. 42,28 (julio 14, 1984), p. 1689.

Federation of Independent Business (NFIB), un grupo de interés que agrupa a 620,000 pequeños propietarios. El proceso comienza con encuestas periódicas entre sus afiliados para determinar la postura que la asociación debe adoptar en los asuntos que son de su interés y que serán sometidos a votación próximamente. A cada legislador se le envían los resultados de la encuesta y se le presentan en anexos separados las respuestas dadas por los miembros de la NFIB que forman parte de su electorado distrital o estatal. Posteriormente, unos días antes de que tenga lugar una votación relevante para ellos, se le escribe de nuevo a todos los congresistas con el doble propósito de, por un lado, dejar en claro la postura de la NFIB respecto de esa votación específica y, por otro, advertir que ésta será tomada en cuenta para las calificaciones anuales que otorga la asociación. Al final de año la NFIB le da amplia publicidad a sus 'ratings'. En ellos se clasifica a los legisladores de acuerdo con el número de votos favorables computados. Un congresista que alcance el 70% o más de aciertos se hace acreedor a inserciones pagadas en la prensa de su región que enaltecen su imagen como defensor de los intereses de los pequeños propietarios. En caso de que el legislador elogiado enfrente dificultades para conservar su asiento parlamentario en las próximas elecciones, por tener un puntaje mayor al 70% recibe automáticamente contribuciones electorales del comité de acción política de la NFIB. Si por el contrario, un congresista en apuros no alcanza ni el 40% de calificación anual, entonces su oponente es quien se vuelve merecedor de la ayuda económica.<sup>9</sup>

Si bien es cierto que otros PAC's, a diferencia de la NFIB, no utilizan los porcentajes de votación como el único criterio a seguir en la asignación de sus recursos, no cabe duda que la gran mayoría los concibe como una guía generalmente útil. Lo más probable es que en efecto lo sean, aunque sólo a condición de que se les analice con la debida reserva. En este sentido es imprescindible reconocer tres limitaciones básicas de los análisis de votación.

En primer lugar debe reconocerse que no es posible evaluar el trabajo de tiempo completo de un congresista a través de sus sufragios. A pesar de que todos los miembros del Poder Legislativo cuentan por igual con un voto, y a pesar de que en el pleno de las Cámaras el voto de uno de ellos vale exactamente lo mismo que el de otro cualquiera, lo cierto es que, parafraseando a George Orwell, en el Congreso de Estados Unidos hay ciertos votos que son más iguales que otros. Un análisis de votación es incapaz de marcar esta diferencia en tanto que por sí solo no puede distinguir, por ejemplo, entre el voto de un legislador líder en el trabajo de Comités y el voto de otro legislador cuya ignorancia o falta de interés en el tema lo mueven a aceptar

---

<sup>9</sup> Keller, op. cit., p. 509-10.

pasivamente decisiones ajenas.<sup>10</sup>

Una segunda y quizás más importante limitación se deriva de la anterior. No sólo es imposible juzgar el trabajo en comités de un congresista a partir de sus votos: ni siquiera es factible homogeneizar los motivos de todos los legisladores que votaron en el mismo sentido, independientemente de si al votar actuaron como sujetos activos o pasivos. ¿Es creíble suponer que los 43 senadores que votaron en contra de la versión final de la Simpson-Rodino fundamentaron su rechazo por las mismas razones? ¿Acaso todos los congresistas que criticaron la reforma a las leyes de inmigración temen por los perjuicios que la ley puede traer a la economía mexicana, o suponen que los indocumentados son utilizados como chivos expiatorios de un estado benefactor en crisis, o están convencidos de que los migrantes mexicanos en realidad aportan mucho más de lo que eventualmente obtienen del sistema de seguridad social estadounidense? Un análisis de votación como el que se presenta en este trabajo, por ejemplo, no distingue entre un legislador que rechaza a la Simpson-Rodino por creer que Estados Unidos debe ser fiel a sus orígenes y mantener sus puertas abiertas a los inmigrantes, de otro que vota en contra de la nueva ley por incluir un programa de trabajadores invitados que le "regala" empleos estadounidenses a trabajadores extranjeros.

Una tercera limitación inherente a cualquier análisis de votación tiene que ver con los procesos de selección que utiliza para escoger los votos que compara. Aunque parezca una obviedad, vale la pena subrayar que los resultados de un análisis de este tipo están condicionados siempre por su punto de partida: la decisión de recoger algunas votaciones y rechazar otras con el argumento de su mayor o menor representatividad. No hay selección objetiva, y de hecho, no tiene por qué haberla. En la medida en que un análisis de votación busca otorgar calificaciones a un grupo de legisladores de acuerdo con la defensa de intereses que no aspiran a ser universales, los resultados que arroje reflejarán la subjetividad natural que le imprimen el o los interesados en hacer el análisis. Por esta razón no es posible hacer uso de un estudio de este tipo sin antes tener muy presente cuáles fueron los criterios de selección seguidos para elegir las votaciones, y cuáles son las preferencias de acuerdo con las cuales se pretende juzgar valorativamente a los legisladores.

---

<sup>10</sup> Bill Keller, "Interest groups rate members of Congress", en Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 40,27 (Julio 3, 1982), p.p. 1607-1609; Keller, "Congressional rating game...", op. cit., p. 508.

## Una óptica mexicana

Para la elaboración de este trabajo se revisaron las votaciones que semanalmente publica el Congressional Quarterly Weekly Report y se eligieron las que se consideraron más relevantes para México. Como se verá a continuación, se procuró seleccionar exclusivamente aquéllas cuyo resultado era de un evidente interés para México, aún cuando ello se tradujera en una reducción en el número de votaciones que se pudieran recoger para la muestra. Un segundo criterio de selección fue lo reñido del escrutinio, pues se juzgó inútil escoger votaciones donde la victoria de uno u otro bando hubiera sido rotunda. Un tercer y último criterio fue el año en el que se celebraron. La mayoría de las votaciones elegidas tuvo lugar en la legislatura XCIX (1985-1986), y unas pocas en el período legislativo previo (1983-1984). De años anteriores se decidió no incluir ninguna votación. Dado que en cada período legislativo se renueva entre el 5 y el 10% de los miembros del Congreso, seleccionar votaciones anteriores a 1983 hubiera reducido aún más el conjunto de legisladores que estaban en posibilidades de emitir su voto en todas las votaciones de la muestra.<sup>11</sup>

En el caso del Senado la muestra está compuesta por diez votaciones: dos tienen que ver con la política interna mexicana, dos con la inmigración, dos con el problema del endeudamiento externo, dos con la situación en Centroamérica, una con el narcotráfico y otra con la política comercial.

Por lo que toca a la Cámara Baja se escogieron nueve votaciones: dos sobre comercio, dos sobre inmigración, dos sobre deuda, dos sobre la situación en Centroamérica, y una sobre narcotráfico.

Como puede verse, ambas selecciones difieren lo suficiente como para esperar de antemano resultados distintos. La muestra de la Cámara Alta contiene un rubro, la política interna, que no encuentra equivalencia en la de la Cámara Baja. Por otro lado, mientras que ésta tiene dos votaciones sobre comercio, aquélla sólo tiene una. Ambas diferencias se deben a que se prefirió explotar las ventajas comparativas de cada muestra en lugar de lograr una homogeneidad forzada.

Por último, antes de pasar a describir una por una las votaciones escogidas, cabe señalar que como postura de México se tomó aquélla que presumiblemente hubiera adoptado el gobierno mexicano en caso de que hubiera contado con derecho a voto. Para cada tema se especifica con precisión qué se identificó como la

---

<sup>11</sup> El primero y el último de los criterios tuvieron preferencia sobre el segundo.

posición gubernamental mexicana y se hace explícita la fuente con base en la cual se fundamenta dicha decisión. Por lo demás, rebasa los límites de este trabajo discutir si dicha postura oficial representa bien o mal los intereses nacionales del país.

A continuación se presentan las votaciones escogidas para ambas muestras.

#### Cámara de senadores: votaciones

1. Inmigración: Enmienda presentada por el senador Jesse Helms (R-NC) con el propósito de quitar, de la versión de 1983 del proyecto de reforma a la ley sobre inmigración, la cláusula que aumentaba de veinte a cuarenta mil la cuota de visas anuales concedidas a ciudadanos de México y Canadá. La votación se llevó a cabo el 17 de mayo de 1983. Fue rechazada 14-81, (R 4-50, D 10-31). La posición del Presidente de Estados Unidos era de "no". Igualmente, la posición del gobierno de México también hubiera sido de rechazo. Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 41, 20, Mayo 21, 1983; p. 1031). Las versiones posteriores del proyecto de ley ya no incluirían esta cláusula.

2. Inmigración: Aprobación del proyecto de ley Simpson-Rodino sobre inmigración, luego de que un Comité de Conferencia conciliara sendos proyectos de ambas Cámaras. El 17 de octubre de 1986 tuvo lugar la votación: 63-24 (R 29-16, D 34-8). Votar "sí" era la posición del Presidente estadounidense. Votar "no" hubiera sido la de México. CQWR, vol. 44,43, octubre 25, 1986; p. 2713.

3. Narcotráfico: Moción presentada por el senador Goldwater (R-Ariz) para rechazar la enmienda Dixon al Proyecto de Ley Omnibus sobre Drogas. Dicha enmienda pedía al Presidente, en un plazo máximo de 30 días, desplegar "en la medida de lo posible" personal y equipo militar con el propósito de combatir al narcotráfico, y así poder, en un plazo máximo de 45 días, "detener substancialmente" el tráfico de drogas a través de las fronteras de Estados Unidos. La moción fue aprobada 72 a 14 (R 37-9, D 35-5). La votación se celebró el 27 de septiembre de 1986. Votar "sí" era apoyar la posición presidencial. La posición mexicana hubiera sido también de "sí". CQWR, vol. 44, 40, octubre 4, 1986; p. 2373.

4. Deuda: Moción presentada por el senador Heinz (R-Pa) para rechazar la enmienda Armstrong que buscaba expresar el "deseo del Congreso" a que se celebrara una conferencia monetaria internacional con el propósito de investigar los problemas monetarios; a que el Fondo Monetario Internacional utilice sus propias reservas en oro para aumentar sus recursos; a que las condiciones que el FMI impone a sus créditos permitan el crecimiento de los países subdesarrollados; y a que en el futuro la ayuda financiera otorgada al Tercer Mundo se canalice

Únicamente a través de mecanismos bilaterales. La Casa Blanca no hizo explícita su posición al respecto. El gobierno de México hubiera aprobado la moción de rechazo. La votación se llevó a cabo el 8 de junio de 1983. El resultado fue 47-46 (R 19-34, D 28-12). CQWR, vol. 41, 23, junio 11, 1983; p. 1178.

5. Deuda: Aprobación del proyecto de ley que autoriza un incremento de 8.4 mil millones de dólares a la contribución de Estados Unidos al Fondo Monetario Internacional y que aumenta el control gubernamental sobre los créditos internacionales que otorguen bancos estadounidenses. Junio 8, 1983. La posición del presidente de Estados Unidos era favorable y la del gobierno mexicano lo hubiera sido también. El margen fue de 55-34 (R 27-24, D 28-10) CQWR, vol. 41, 23, junio 11, 1983; p. 1179.

6. Política Interna: Moción del senador Heinz (R-Pa) para rechazar la enmienda Humphrey (R-NH) que pretendía obligar al representante de Estados Unidos ante el Fondo Monetario Internacional a oponerse al otorgamiento de créditos a ciertos países mientras estos no acepten celebrar elecciones cuya limpieza pueda ser avalada por inspectores externos. Respecto a la votación, que tuvo lugar el 8 de junio de 1983, el Presidente de Estados Unidos no dió a conocer su posición. Si bien la enmienda Humphrey no estaba dirigida contra México sino contra el régimen sandinista y algunos gobiernos socialistas de Europa Oriental,<sup>12</sup> se juzgó pertinente incluirla en la muestra porque constituye una oportunidad para analizar la posición que guardan los senadores respecto a un tipo de propuesta que la política exterior mexicana ha señalado reiteradamente como violatoria de los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos. En consecuencia, la posición gubernamental de México hubiera sido de apoyo a la moción de rechazo. Esta fue aprobada por 63-30 (R 28-24, D 35-6) CQWR, vol. 41, 23, junio 11, 1983; p. 1178.

7. Política Interna: Moción del senador Simpson (R-Wyo) para rechazar la enmienda Symms (R-Idaho) que trataba de prohibir cualquier crédito a cualquier país de América del Norte que permitiera el acceso a sus puertos de navíos capaces de portar armas nucleares. La enmienda fue propuesta a raíz de la llegada a Veracruz de un navío soviético que, según Symms, podía estar cargado con armamento nuclear.<sup>13</sup> No hubo postura oficial por parte del Presidente de Estados Unidos. La posición mexicana hubiera sido de apoyo a la moción de rechazo. El 17 de

---

<sup>12</sup> Alan Murray, "Senate approves increase in IMF funding", en Congressional Quarterly Weekly Record, vol. 41, 23 (junio 11, 1983), p.p. 1167-1168.

<sup>13</sup> 99th. Congress, 1st. Session, Congressional Record, vol. 131, 115 (septiembre 16, 1985), S11502.

septiembre de 1985 el Senado aprobó dicha moción por 66-30 (R 27-24, D 39-6) CQWR, vol. 43, 38, septiembre 21, 1985; p. 1898.

8. Política Exterior: Aprobación de 14 millones de dólares del presupuesto fiscal de 1985 en apoyo a operaciones militares y para-militares de los contrarrevolucionarios nicaragüenses. Se aprobó el 23 de abril de 1985 con un margen de 53-46 (R 43-9, D 10-37). El Presidente de Estados Unidos apoyaba el otorgamiento de los fondos. El gobierno de México se oponía. CQWR, vol. 43, 17, Abril 27, 1985; p. 808.

9. Política Exterior: Aprobación de 100 millones de dólares del presupuesto del Departamento de Defensa para proveer ayuda a los contrarrevolucionarios en Nicaragua. La cuarta parte de esos fondos se otorgarían inmediatamente y sólo se podían utilizar con fines no militares o para financiar armas "defensivas" y programas de entrenamiento. El resto se otorgaría con intervalos de 90 días a partir del 1o. de julio de 1986. El Presidente de Estados Unidos estaba a favor de la ayuda. El gobierno de México se opuso al otorgamiento de los recursos. La votación se celebró el 27 de marzo de 1986, con un margen de 53-47 (R 42-11, D11-36) CQWR, vol. 44, 13, Marzo 29, 1986; p. 723.

10. Comercio: Aprobación de un proyecto de ley que pedía el establecimiento de un sistema de cuotas para la importación de textiles y ropa, limitaba las importaciones de calzado a 60% del mercado interno y demandaba negociaciones comerciales con el fin de alcanzar un acuerdo internacional que limitara la producción internacional de cobre. La inclusión de medidas proteccionistas para las industrias del calzado y el cobre fue una consecuencia de los esfuerzos de negociación y compromiso que tuvieron que emprender los promotores del sistema de cuotas para los textiles.<sup>14</sup> México no estaba dentro de los países más afectados por el proyecto. De hecho, en la medida que el sistema perjudicaba más a los principales exportadores del ramo (Taiwan, Corea y Hong Kong), un país como México podía resultar beneficiado a final de cuentas.<sup>15</sup> Sin embargo, en el largo plazo, conforme las exportaciones mexicanas fueran desplazando a las asiáticas, el sistema de cuotas castigaría en mayor medida a los productos de México. Por tal razón se consideró válido incluir esta votación en la muestra, como un reflejo del nuevo espíritu proteccionista que hoy en día impera en buena parte del Congreso y que el gobierno de México ha criticado con insistencia. La

---

<sup>14</sup> Harrison Donelly, "Senate votes new restrictions on imports of textile goods", en Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 43,46 (noviembre 16, 1985), p.p. 2370-1.

<sup>15</sup> Susan Jansen, "México welcomes U.S. textile bill", (s.p.i.). Reproducido en: 99th. Congress, 1st. Session, Congressional Record, vol. 131,143 (octubre 24, 1985) S14014.

posición del presidente de Estados Unidos también era de rechazo. El proyecto de ley fue aprobado el 13 de noviembre de 1985 por 60-39 (R 25-28, D 35-11). El proyecto de ley sería finalmente vetado por el Presidente.

Cámara de Representantes: votaciones.

1. Inmigración: Aprobación de la versión 1984 del proyecto de ley Simpson-Mazzoli. La votación se llevó a cabo el 20 de junio de 1984 y fue aprobada por 216-211 (R 91-73, D 125-138). Un voto afirmativo equivalía a apoyar la posición del Presidente de Estados Unidos. El gobierno de México hubiera votado en contra CQWR vol 42 junio 23, 1984, p. 2232.

2. Inmigración: Aprobación de la versión final del proyecto de Ley Simpson-Rodino, el 15 de octubre de 1986. Esta votación es la equivalente, para la Cámara Baja, de la incluida con el No. 2 en la muestra del Senado. Como en aquella, el Presidente de Estados Unidos estaba a favor y el gobierno de México en contra. El margen fue de 238-173 (R 77-93, D 161-80) CQWR, vol 44, 42 octubre 18, 1986, p. 2616.

3. Narcotráfico: Enmienda Hunter (R-Cal) a la enmienda Bennett (D-Fla) con el objeto de imponer un plazo de 45 días para que el Presidente detuviera "substantialmente", con la ayuda de las Fuerzas Armadas, la entrada ilegal de barcos y aeronaves que transportaran estupefacientes. La enmienda Bennett al Proyecto de Ley Omnibus sobre Drogas autorizaba al Presidente a hacer uso de las Fuerzas Armadas en las campañas de lucha contra el narcotráfico. Ambas enmiendas fueron aceptadas el 10 de septiembre de 1986. La enmienda Hunter es la equivalente de la votación No. 3 de la muestra del Senado. El Presidente de Estados Unidos no apoyaba la enmienda, como tampoco se hubiera mostrado favorable el gobierno de México. El resultado fue de 237-177 (R 145-29, D 92-148) CQWR, vol 44, 38, septiembre 20, 1986, p. 2232. El proyecto de ley moriría posteriormente en el Comité de Conferencia que trató de conciliar las versiones de ambas Cámaras.

4. Deuda: Enmienda Schumer (D-NY) a la Ley de Recuperación Internacional y Estabilidad Financiera (International Recovery and Financial Stability Act) que le daba instrucciones al representante estadounidense ante el FMI a votar en apoyo de planes que impusieran tasas de interés menores y plazos de pago más amplios sobre préstamos de bancos privados (siempre y cuando tales créditos se reestructuraran bajo la supervisión del FMI). La enmienda fue rechazada 157-268 (R 25-140, D 132-128) el 26 de julio de 1983. No hubo posición oficial por parte del Presidente de Estados Unidos. El gobierno mexicano se hubiera mostrado favorable CQWR, vol. 41, 30, julio 30, 1983, p. 1584.

5. Deuda: Aprobación del proyecto de ley que autoriza 8.4 mil

millones de dólares como incremento de la contribución de Estados Unidos al FMI, extiende por dos años el presupuesto asignado al Export-Import Bank, y provee nuevos fondos para ayuda multilateral al desarrollo. Se aprobó por 217-211 (R 72-94, D 145-117) el 3 de agosto de 1983. El Presidente estadounidense estuvo a favor del otorgamiento de recursos. El gobierno mexicano también observó con agrado la aprobación de los fondos CGWR, vol. 41, 31, agosto 6, 1983, p. 1632.

6. Comercio: Aprobación de un proyecto de ley para establecer nuevas cuotas que restrinjan la importación de textiles. Se aprobó el 10 de octubre de 1985 con un margen de 262-159 (R 75-97, D 187-62). El Presidente rechazaba la propuesta. Se consideró que el gobierno de México también era contrario a ella. Esta votación es en parte equivalente a la votación No. 10 de la muestra del Senado CGWR, vol. 43,41, octubre 12, 1985, p. 2074. El proyecto de ley sería finalmente vetado por el Presidente.

7. Comercio: Enmienda del representante Frenzel (R-Minn) que buscaba quitar secciones del Proyecto de Ley Omnibus de Comercio (Omnibus Trade Bill) que trataban sobre impuestos compensatorios y medidas "anti-dumping". La enmienda hubiera eliminado una cláusula que permitía mayores impuestos contra artículos importados en cuya fabricación se hubieran utilizado recursos naturales subsidiados. La enmienda también habría invalidado el derecho de las compañías a acumular juicios para cobrar daños en casos de dumping. El Presidente de Estados Unidos estaba a favor de la enmienda. El gobierno de México lo hubiera estado también. La votación se realizó el 21 de mayo de 1986. Se rechazó por 79-338 (R 76-98, D 3-240) CGWR, vol. 44, 21, mayo 24, 1986, p. 1206.

8. Centroamérica: Aprobación de 14 millones de dólares del presupuesto fiscal de 1985 en apoyo a operaciones militares y paramilitares en Nicaragua. Se rechazó 180-248 (R 140-40, D 40-208) el 23 de abril de 1985. Esta votación es equivalente a la No. 8 de la otra muestra. Como ya se señaló, mientras el Presidente de Estados Unidos favorecía la entrega de ayuda, el gobierno de México la condenaba CGWR, vol. 43,17, abril 17, 1985, p. 804.

9. Centroamérica: Aprobación del proyecto de ley que asignó 70 millones de dólares en ayuda militar y 30 millones en ayuda no militar a los contrarrevolucionarios en Nicaragua. Además el proyecto otorgaba 300 millones de dólares de ayuda bilateral a Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Honduras. Se aprobó por 249-174 (R 165-18, D 84-161). Al igual que en las otras votaciones sobre Centroamérica, un voto afirmativo constituía un apoyo a la posición del Presidente mientras que uno negativo coincidía con la posición del gobierno de México. Esta votación es equivalente a la No. 9 de la muestra del Senado CGWR, vol. 44, 26, junio 28, 1984, p. 1506.

## Partidos y mayorías

Antes de pasar a revisar con más detalle las votaciones seleccionadas, conviene señalar algunas de las primeras conclusiones que a simple vista pueden inferirse de ambas muestras.

Las posiciones que aquí se identificaron como las del gobierno de México coincidieron en materia de comercio y deuda con las del Presidente de Estados Unidos, y difirieron en lo que respecta a inmigración y Centroamérica. En materia de narcotráfico coincidieron también, aunque, por razones abajo expuestas, estas votaciones deben tratarse como casos aparte. De las votaciones que en la muestra del Senado aparecen bajo el rubro de política interna no se puede decir nada en este sentido porque el Presidente no hizo públicas sus posiciones.

Si se consideran tan sólo las cuatro votaciones definitivas<sup>16</sup> en materia de inmigración, deuda, Centroamérica y comercio (la aprobación final de la Simpson-Rodino, la autorización del incremento en la cuota estadounidense al FMI, el otorgamiento de 100 millones de dólares a la "contra", y la aceptación de un nuevo sistema de cuotas para la importación de textiles) se observa que de las posiciones señaladas como las del gobierno de México, la única que se encontró del lado de la mayoría fue la que se refiere a la deuda. En materia de inmigración, Centroamérica y comercio, el gobierno de México defendía causas minoritarias. Si a esto se agrega la variable adicional que representa la posición del Presidente de Estados Unidos, para ubicar las posiciones del gobierno mexicano se podría trazar un espectro en el que de un lado se encuentran los temas de la inmigración y Centroamérica, de otro la deuda y, entre ambos extremos, el tema del comercio. La Figura No. 1 ilustra esto:

---

<sup>16</sup> Por votación "definitoria" se entendió aquélla que definía el destino último de un proyecto de ley. Más adelante y por separado se tratará el caso del narcotráfico, el único tema que aparece en las dos muestras y del cual no se incluyó su respectiva votación "definitoria".

Figura No. 1  
POSICIONES MEXICANAS

		+
Inmigración Centroamérica	Comercio	Deuda
(posición minoritaria y contraria a la del Presidente)	(posición minoritaria pero coincidente con la del Presidente)	(posición mayoritaria y coincidente con la del Presidente)

Esta es una representación simplificada y estática de lo que en verdad sucede. Si esta especie de fotografía se hubiera tomado al principio de la presente administración estadounidense, el tema de la inmigración, por ejemplo, no estaría en el extremo izquierdo, pues el Presidente Reagan no siempre apoyó al proyecto de ley Simpson-Mazzoli. Un ejemplo todavía más claro es el tema de Centroamérica. Luego del escándalo en torno a la venta secreta de armas a Irán y el consecuente desvío de fondos a la contrarrevolución en Nicaragua, la posición mayoritaria en el Congreso se ha convertido en una que esencialmente coincide con la del gobierno mexicano.

Pero si se asume el carácter no dinámico de la muestra, e igualmente si se reconoce la existencia de un cierto tipo de importaciones mexicanas frente a las cuales la postura del Presidente es casi tan proteccionista como la del Poder Legislativo, puede decirse que, con reservas y grosso modo, durante las legislaturas 98a. y 99a. la Casa Blanca tendió a coincidir más con las posiciones del gobierno de México que el Congreso. No obstante, es importante reconocer que si se amplía el análisis para considerar otras votaciones y no solamente a las cuatro más importantes, entonces resulta claro que, tanto en lo relativo a la situación centroamericana como a la inmigración—los dos temas donde las posiciones del Presidente estadounidense y el gobierno de México difirieron abiertamente—, el Congreso, y más específicamente la Cámara de Representantes, sirvió como un dique temporalmente eficaz para frenar las iniciativas que más preocupaban a las autoridades mexicanas.

La revisión superficial de las votaciones seleccionadas en las muestras también ofrece la oportunidad de dar una primera respuesta a una de las interrogantes planteadas en la introducción de este trabajo: ¿Qué diferencias pueden

establecerse entre los partidos Demócrata y Republicano en lo que respecta a las posturas que cada uno de ellos guarda sobre los temas de mayor interés para México?

Las posiciones que aquí se identificaron como del gobierno mexicano coincidieron, bajo diferentes circunstancias, con mayorías tanto demócratas como republicanas. Consideremos de nuevo sólomente a las cuatro votaciones más importantes.

En el Senado, la reforma a las leyes de inmigración fue apoyada tanto por una mayoría de republicanos como por una mayoría de demócratas, aunque en términos tanto absolutos como relativos hubo más republicanos en contra que demócratas. En la Cámara de Representantes, una ligera mayoría de republicanos se opuso a la reforma. Sin embargo, en este rubro el análisis se complica porque si se considera la votación No. 1 de la muestra de la Cámara Baja (aprobación del proyecto de ley Simpson-Mazzoli de 1984) se ve cómo en esa ocasión los papeles se invirtieron: una mayoría republicana apoyó la ley al tiempo que una mayoría demócrata se opuso a ella.

En lo que toca al incremento de la contribución estadounidense al FMI, en el Senado sendas mayorías republicanas y demócratas apoyaron el aumento, aunque en términos relativos y absolutos los demócratas lo apoyaron con mayor entusiasmo. En la otra Cámara la mayoría de los republicanos rechazó el alza de la cuota. Los demócratas, en cambio, sí lo aprobaron, aunque se dividieron tanto que el proyecto estuvo a punto de no ser autorizado.

Si bien en estos dos temas es posible señalar las tendencias mayoritarias de cada partido, es evidente que éstas no son del todo claras. Así como hay muchos republicanos que apoyaron la Ley Simpson-Rodino, así también hubo muchos demócratas que se opusieron al incremento en la contribución estadounidense al FMI. Ninguna de estas dos votaciones parece contradecir la creencia generalizada que descalifica a la variable partidista como una a la que se le deba prestar demasiada atención.

Cuando se analizan las votaciones sobre el sistema de cuotas para la importación de textiles o la aprobación de 100 millones de dólares para la contrarrevolución en Nicaragua, el panorama cambia. Si el análisis se limitara a estas dos votaciones, quien observase la claridad con la que se dividen los votos de acuerdo con líneas de partido podría quedarse con la impresión de que la disciplina partidista desempeña un papel relevante en el sistema político de Estados Unidos.

La gran mayoría de demócratas apoyó un mayor proteccionismo para los productores estadounidenses de textiles, y en ambas Cámaras la mayoría de los republicanos se opusieron, aunque no con la misma unidad con la que los demócratas hicieron lo

contrario. En el caso de la ayuda económica a los contrarrevolucionarios nicaragüenses es aún más claro cómo el sentido de cada voto se podía predecir, en buena medida, dependiendo de qué partido amparaba a cada miembro: ser republicano equivalía casi siempre a ser un simpatizante del patrocinio económico del antisandinismo, mientras que ser demócrata significaba, la mayoría de las veces, lo opuesto.

Las dos votaciones seleccionadas bajo el tema de política interna (que no encuentran contraparte en la muestra de la Cámara de Representantes) no son tan claramente partidistas como las que se refieren al comercio y a la situación centroamericana. Sin embargo, en su caso tampoco se puede dejar de lado la variable del partido. Tanto la mayoría de los republicanos como la de los demócratas se opusieron a las enmiendas que en el presente trabajo se identificaron como contrarias a la posición del gobierno de México. Pero es evidente también que hubo muchos más "disidentes" republicanos que demócratas en relación con la postura mayoritaria de rechazo.

En ambas muestras, los resultados que arrojaron las votaciones con las que se trató de cubrir el tema del narcotráfico dan pie a pensar que la amplia mayoría de los congresistas, independientemente del partido al que pertenecían, favorecían la posición atribuida a la del gobierno de México. Esta es una conclusión engañosa que se podría derivar de una revisión ligera de la muestra.

El gobierno de México, al margen de si está o no de acuerdo con la forma o la profundidad con la que se lleva a cabo en Estados Unidos la lucha contra el narcotráfico, reprobó en su momento el espíritu con el que la legislación estadounidense enfrenta la dimensión internacional del problema. En el texto de la Ley para el Control de Narcóticos de 1986 se encuentran amenazas dirigidas expresamente contra México que eventualmente se pueden materializar en caso de que la cooperación mexicana en materia de narcotráfico no sea, a juicio del gobierno estadounidense, suficiente. La promulgación oficial de advertencias sobre los peligros que pueden enfrentar los turistas de Estados Unidos al venir a México, la negativa del trato fiscal favorable a las exportaciones mexicanas o el voto negativo a las solicitudes de crédito de México en los foros multilaterales de desarrollo son algunas de las acciones que los legisladores de Estados Unidos amenazaron con promover en caso de que las autoridades mexicanas actuaran con negligencia en el combate al tráfico ilícito de estupefacientes.<sup>17</sup> El 28 de octubre de 1986

---

<sup>17</sup> "Nota diplomática presentada por el embajador de México en Washington al Departamento de Estado sobre la Ley de Control de Narcóticos aprobada por el Congreso estadounidense", en Revista mexicana de política exterior, 4,14 (enero-marzo, 1987), p. 32.

el embajador de México en Washington presentó ante el Departamento de Estado una nota formal de protesta con motivo de tales amagos, a los que calificó como "actitud inamistosa" que "inexplicablemente ignoran la realidad". "El gobierno de México insiste por este conducto que no debe perderse de vista que las acciones para combatir en México las distintas manifestaciones de este complejo problema son responsabilidad de los mexicanos".<sup>18</sup>

Si en el presente trabajo se hubiera seleccionado la votación con la que se aprobó la ley sobre narcóticos, entonces se haría evidente que, en materia de narcotráfico, la posición del gobierno de México es contraria a la de prácticamente todos los congresistas: en la Cámara Baja el proyecto se aprobó por un margen de 378-16, mientras que en el Senado se utilizó el procedimiento de "votación por voz" (voicé vote), que se reserva sólo para aquellas ocasiones donde la postura de los senadores es unánime o casi.<sup>19</sup> Como uno de los criterios de selección para conformar estas muestras fue el de incluir lo menos posible votaciones poco disputadas, se decidió marginar la aprobación de la nueva ley sobre narcóticos y en su lugar poner un par de enmiendas que sometieron a la consideración de los congresistas una propuesta radical en el combate contra el narcotráfico: recurrir al Ejército de Estados Unidos para que, en un plazo de 45 días, se cierre completamente la frontera al contrabando de drogas. Mientras que el Senado rechazó esta propuesta, la Cámara de Representantes la aceptó por un margen amplio. Con su inclusión en las muestras se pretende distinguir a los legisladores que no favorecen las opciones más drásticas. De cualquier manera conviene tener presente que en el fondo parece existir en el Congreso un consenso bipartidista en torno al tono "duro" de condiciones y términos con el que se pretende asegurar la cooperación judicial mexicana. En realidad si se desease incorporar el tema del narcotráfico en el espectro de posiciones mexicanas que se ilustra con la Figura No. 1 en páginas anteriores, entonces habría que ubicarlo también en el extremo izquierdo, donde las posiciones mexicanas no encuentran eco ni en el Capitolio ni en la Casa Blanca.

En las partes que siguen se hará más complicado el análisis al introducirse cuatro nuevas variables aparte de la del partido: la calificación ideológica, la región geográfica, el origen étnico y la población hispana. De esta manera se elaborará una disección más precisa de las coaliciones formadas detrás de cada tema.

#### El mapa ideológico

No tiene caso repetir aquí lo que ya se expuso en el

---

<sup>18</sup> Ibid, p. 32.

<sup>19</sup> Oleszek, op. cit., p. 162.

capítulo dos sobre la distribución ideológica del Congreso. De cualquier manera conviene tener presente que la información que contienen las Figuras Nos. 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del capítulo anterior constituye el marco de referencia dentro del cual deben ser analizados los resultados que se presentan en las páginas que siguen.

### Inmigración

Tanto la muestra del Senado como la de la Cámara de Representantes incluyen en el tema de inmigración votaciones de ambos periodos legislativos, por lo que el número de congresistas que estaban en posibilidad de votar en las dos votaciones que incluye cada muestra se reduce.

En la muestra del Senado, de 91 congresistas, 18 (o sea el 20% aproximadamente) votaron "no" tanto a la solicitud de Jesse Helms de no aumentar la cuota de visas para México como a la aprobación final de la nueva ley sobre inmigración. De esos 18, 14 eran republicanos y 4 eran demócratas. La mayoría de esos 18 senadores eran conservadores, como lo muestran en la Figura No. 2 las dos gráficas circulares que representan a las calificaciones que ADA y ACA les otorgaron.

En la muestra de la Cámara Baja, de los 389 representantes<sup>20</sup> que mantuvieron su curul en ambos periodos legislativos, 113, o sea el 29%, rechazaron tanto la versión 1984 como la 1986 del proyecto de la ley Simpson-Mazzoli-Rodino. De esos 113 legisladores, 63 fueron demócratas y 50 republicanos. Aunque en términos absolutos hubo más demócratas que republicanos, en términos relativos fue mayor el porcentaje de republicanos que votó en contra que el de demócratas. Tal y como sucedió con la muestra del Senado, en la Cámara de Representantes la mayoría de los congresistas que coincidieron con la posición gubernamental mexicana eran conservadores. La Figura No. 3 lo muestra.

---

<sup>20</sup> Tanto en el caso de las calificaciones finales como en el de las votaciones sobre inmigración, se utilizó una base distinta, pues sólo podían ser objeto de análisis quienes mantuvieran su curul durante los dos periodos legislativos.

Figura No. 2

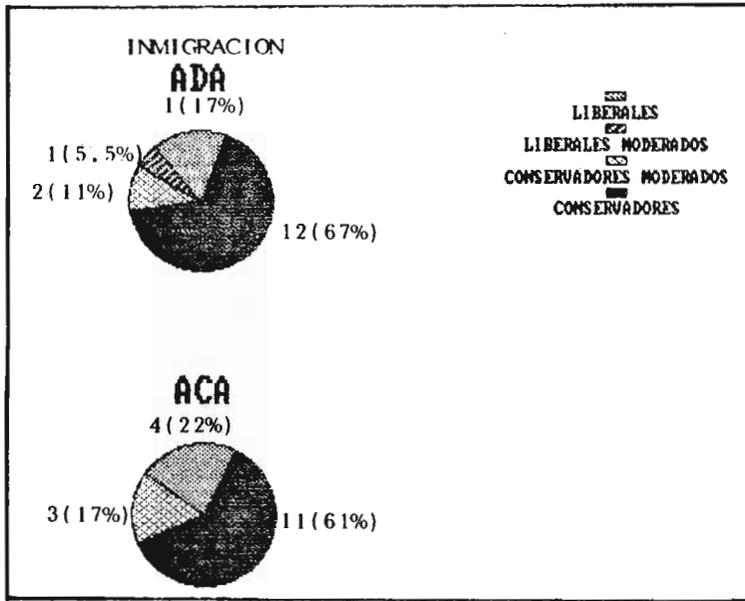
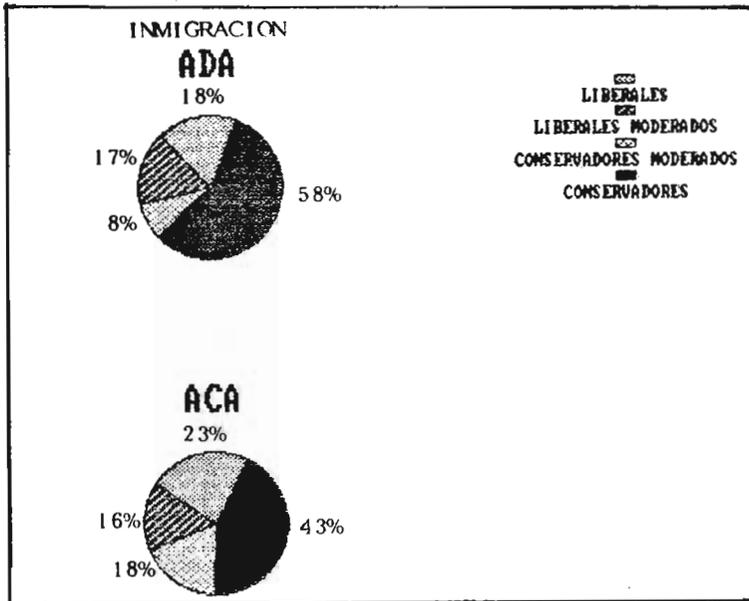


Figura No. 3

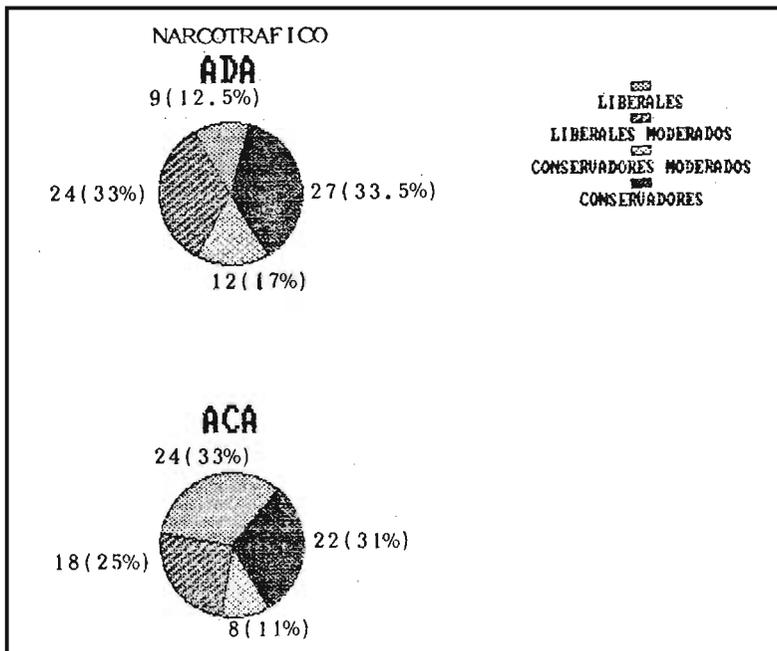


Narcotráfico.

Dentro del consenso bipartidista que parece existir en torno al empeño con el que se debe luchar contra el narcotráfico, los senadores parecen inclinarse menos por las medidas más extremas. Al menos ellos rechazaron la propuesta de recurrir a las Fuerzas Armadas para detener el contrabando de drogas que pasa por la frontera con México, en contraste con los miembros de la otra Cámara que sí lo aceptaron.

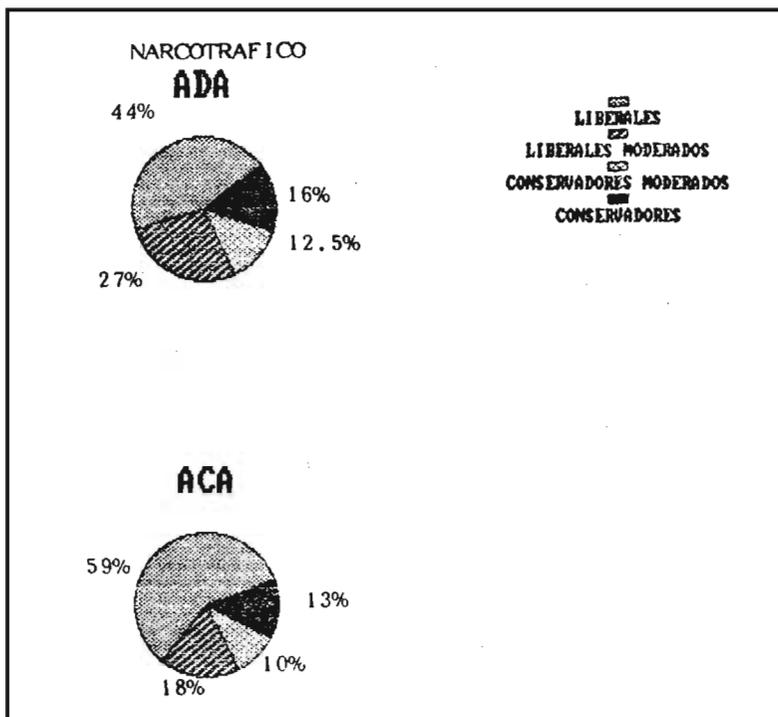
En el Senado, 72 legisladores votaron en contra, de los cuales 36 fueron demócratas y 36 republicanos. Dada la mayoría republicana que imperó en dicha Cámara, esto significa que una mayor proporción de demócratas rechazó la propuesta. De acuerdo con ADA, por un pequeño margen hubo más conservadores en contra que liberales. En contraste, según las calificaciones de ACA, los liberales fueron quienes representaron la mayoría. Si se toma en cuenta que en el Congreso 99o. había más conservadores que liberales, en términos relativos puede decirse que los segundos simpatizaron menos que los primeros con la enmienda, aunque en el fondo las diferencias entre ambos grupos no son tan grandes como para revestir mayor importancia. La Figura No. 4 exhibe lo anterior.

Figura No. 4



En la Cámara Baja no puede decirse lo mismo. De los 177 representantes (41%) que votaron en contra de la enmienda finalmente aceptada, la mayoría eran liberales. Esto no significa que los conservadores fueran los únicos en votar a favor de la propuesta, pues hubo un número considerable de liberales y liberales moderados que la apoyaron (según ADA el 22% de aquéllos y el 45% de éstos). Pero parece ser que, como lo muestra la Figura No. 5, la minoría de los congresistas que en la Cámara Baja se opusieron a la propuesta era una mayoritariamente liberal.

Figura No. 5

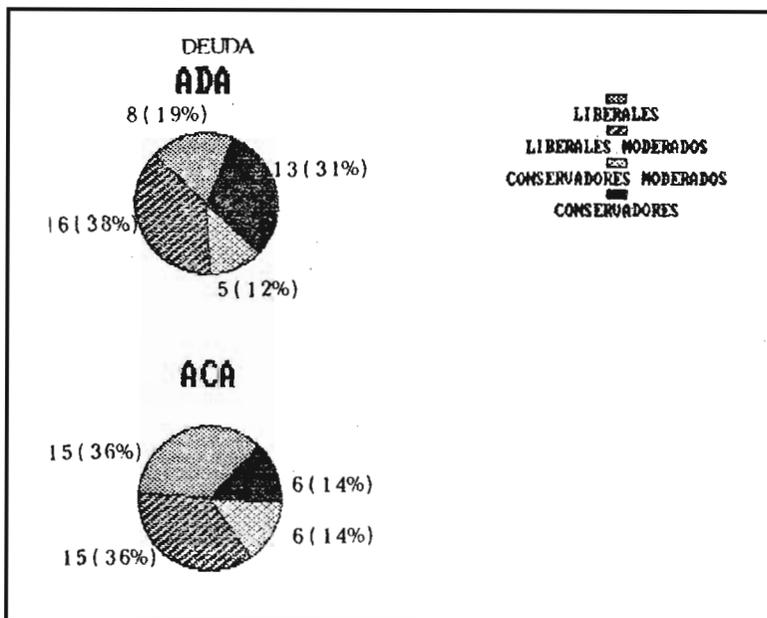


Deuda.

Las dos votaciones que en cada muestra se eligieron para cubrir el tema de la deuda tuvieron lugar en la legislatura 98a., específicamente en el año de 1983, cuando el Congreso tuvo que decidir si aumentaba o no la cuota de Estados Unidos al Fondo Monetario Internacional. A juzgar por los resultados obtenidos, los liberales son mucho más sensibles que los conservadores respecto a las necesidades de este organismo y, en general, respecto a la problemática que enfrentan los países endeudados del Tercer Mundo.

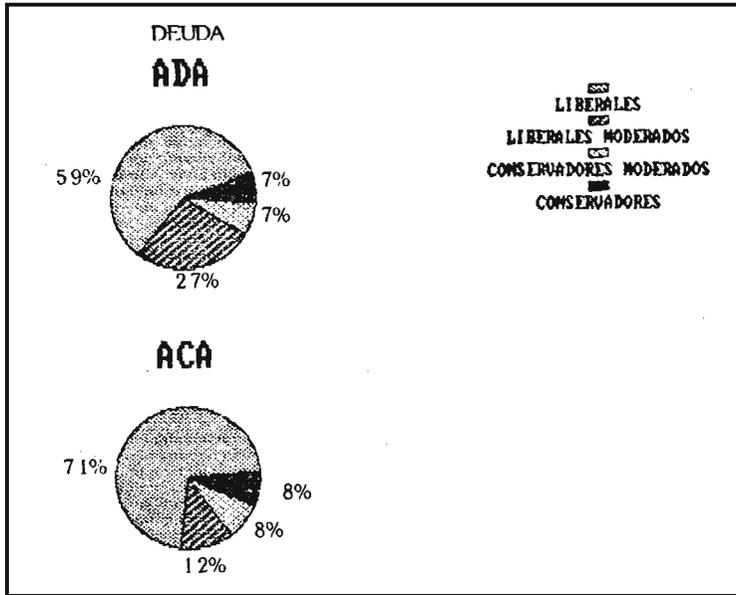
Las Figuras Nos. 6 y 7 ilustran lo anterior. Si se observan los cuatro círculos incluidos en ellas, resulta claro que los liberales y los liberales moderados forman en todos los casos la mayoría. Las circunferencias que representan lo sucedido en la Cámara de Representantes (Figura No.7) muestran un predominio aplastante: de acuerdo con ACA, sólo el 16% de los legisladores que coincidieron con las posiciones identificadas con las del gobierno de México eran conservadores o conservadores moderados, mientras que con base en la información de ADA el porcentaje se reduce todavía más.

Figura No. 6  
SENADO



CAMARA DE REPRESENTANTES

Figura No. 7

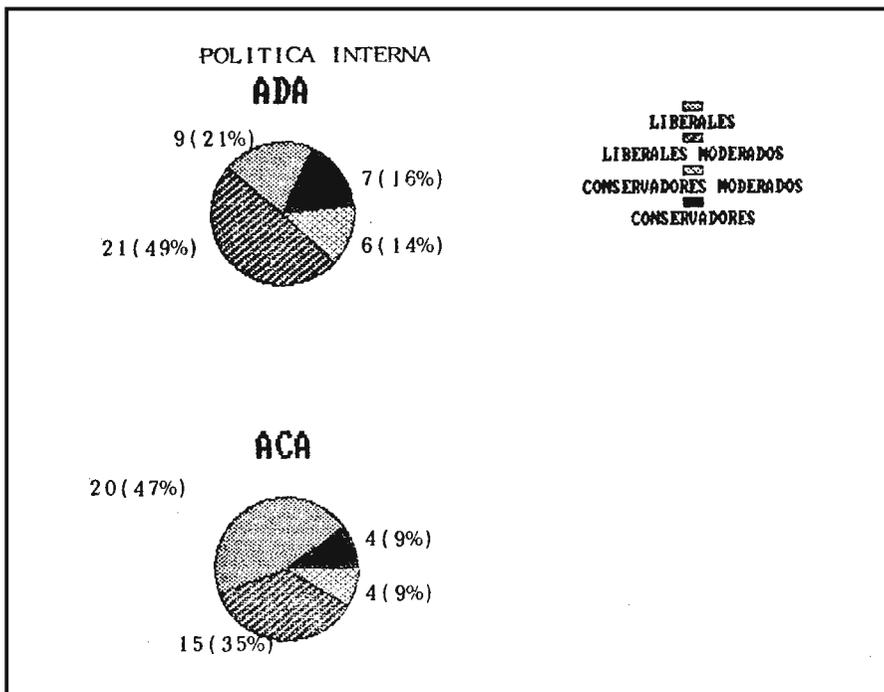


Cabe apuntar que en total fueron 42 (de 100) los senadores que votaron de manera afín con las posiciones mexicanas. En la Cámara Baja el porcentaje fue menor, porque sólo 100 representantes (de 435) votaron las dos veces afirmativamente. Ahora que se han incorporado las cuatro votaciones sobre deuda (y no solamente las dos más importantes, como se hacía en la sección anterior) se vuelven más evidentes las diferencias partidistas: en el Senado fueron 25 demócratas y 17 republicanos los que al votar apoyaron la posición del gobierno de México; en la Cámara Baja el margen se amplió a 84-16.

Politica Interna.

La mayor sensibilidad de los demócratas-liberales en torno a los problemas del endeudamiento externo en el Tercer Mundo se reflejó parcialmente en las dos enmiendas que en la muestra del Senado se incorporaron bajo el tema de política interna. En ambas, dos senadores republicanos trataron de condicionar el otorgamiento de nuevos créditos al cumplimiento de ciertos requisitos políticos que para los países deudores son imposibles de cumplir sin aceptar con ello el menoscabo abierto de su soberanía. Frente a estas iniciativas los congresistas liberales se preocuparon por mantenerse a distancia, tal y como lo muestra la Figura No. 8. De los 43 senadores que rechazaron las dos enmiendas, 26 fueron demócratas y 17 republicanos, es decir, una mayoría de aquéllos y una minoría de éstos coincidió con las posiciones identificadas como las del gobierno de México.

Figura No. 8

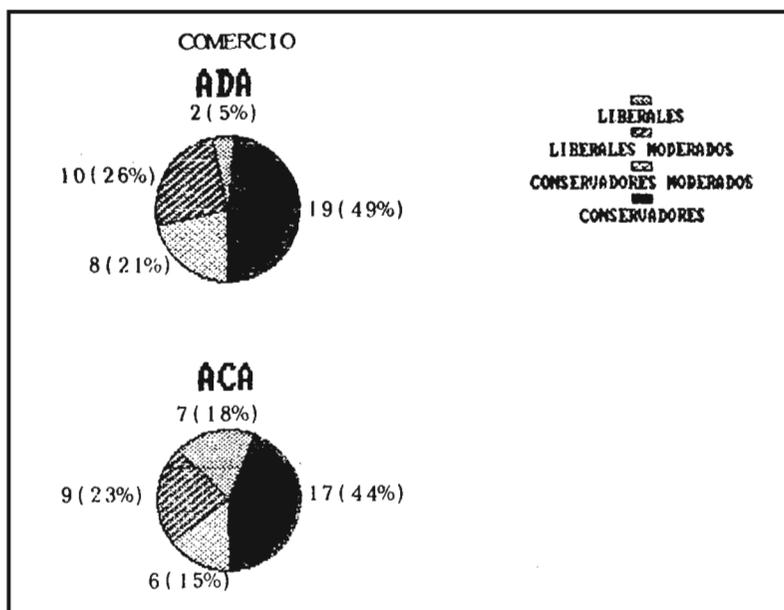


Comercio.

En la parte anterior ya se mencionaba que los republicanos eran los legisladores que más coincidían con las posiciones mexicanas en materia comercial. La muestra de la Cámara Baja (la única que incluye dos votaciones bajo este tema) hace patente la preeminencia de los republicanos: de los 58 representantes (13.33%) que votaron contra las dos iniciativas proteccionistas, no hubo uno solo que perteneciera al Partido Demócrata.

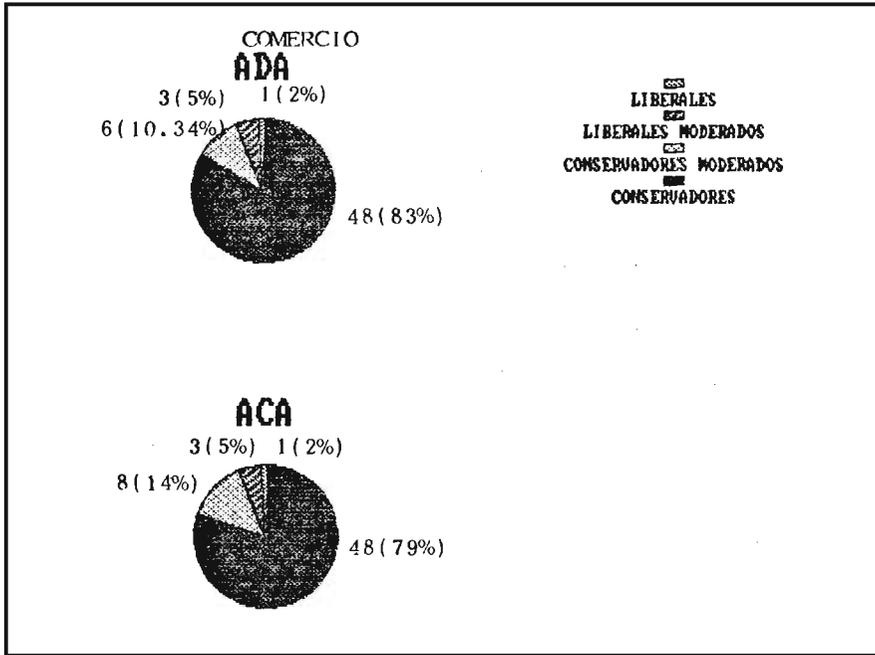
Dada la mayor uniformidad ideológica de los republicanos, resulta comprensible que al hacerse el corte por calificación ideológica los conservadores sean quienes coinciden en mayor medida con la posición gubernamental de México. La Figura No. 9 muestra que en el Senado, de los 39 legisladores que votaron en contra del sistema de cuotas para textiles, más de la mitad eran conservadores.

Figura No. 9



La Figura No. 10 señala lo mismo para la Cámara de Representantes, aunque esta vez, al considerarse dos votaciones, es mucho más notable la mayoría conservadora.

Figura No. 10



Centroamérica.

Con los republicanos a favor y los demócratas en contra, las votaciones sobre ayuda a los contrarrevolucionarios nicaragüenses evidencian una polarización al interior del congreso que es reflejo de una división ideológica de mayor fondo.

La Figura No. 11 describe lo que sucedió en el Senado. Como puede verse, prácticamente ningún conservador estuvo dentro de los 41 que en las dos ocasiones se opusieron a la ayuda para los antisandinistas. La Figura No. 12 revela que lo mismo sucedió en la Cámara Baja. De los 171 (39%) representantes que coincidieron con la posición gubernamental mexicana, más del 85% era de liberales o liberales moderados.

Figura No. 11

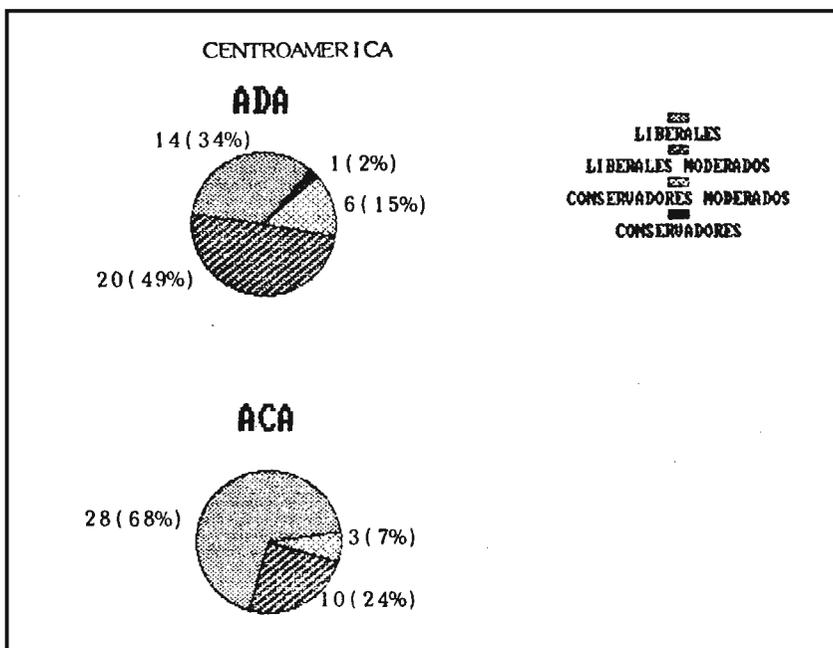
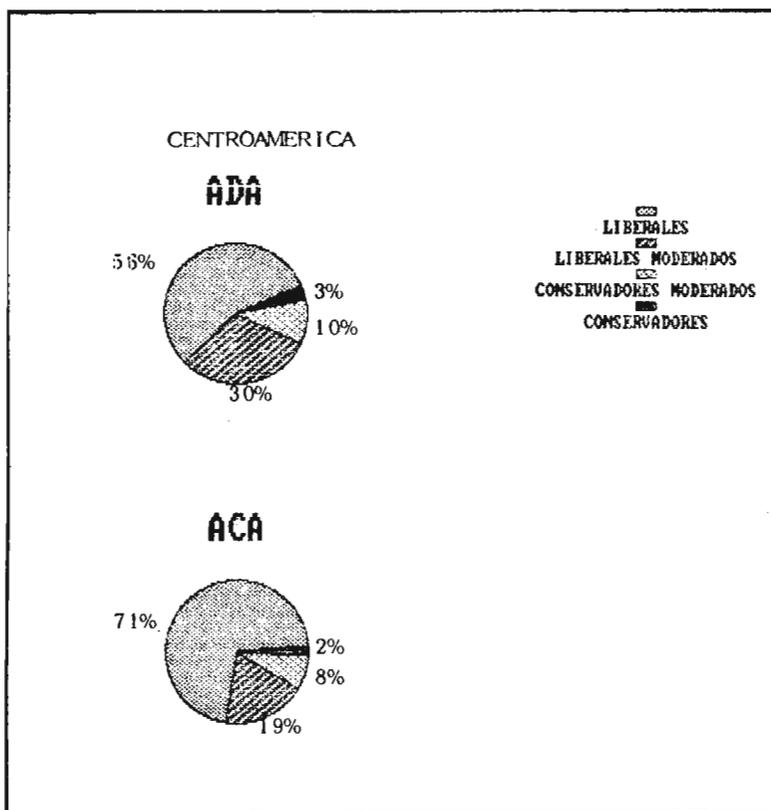


Figura No. 12



Calificaciones personales y arquetipos

El análisis por área temática ha servido para medir el peso relativo que al interior del Congreso tuvieron las diferentes coaliciones de legisladores que, al votar, coincidieron con las posiciones identificadas en el presente estudio como las del gobierno de México. Paralelamente, con lo que hasta aquí se lleva expuesto, se ha tratado de bosquejar, para cada tema, un prototipo de congresista propenso a votar en consonancia con las posiciones identificadas como las del gobierno de México en ese tema específico. Llegados a este punto quizá convendría unir todos los modelos y conformar un patrón único con el cual medir a los miembros del Congreso. ¿Cuál es el perfil del legislador que más coincidió con las posiciones mexicanas? ¿Cuántos senadores y representantes cumplen ese denominador común? ¿Quiénes son?

La respuesta a estas preguntas constituye un indicador de la heterogeneidad de escenarios e intereses que están involucrados en las relaciones México-Estados Unidos. No hubo un solo miembro del Senado ni de la Cámara de Representantes que "acertara" en todas las votaciones de su respectiva muestra. No hubo nadie que coincidiera perfectamente con las posiciones del gobierno de México.<sup>21</sup>

De los 91 senadores que mantuvieron su curul en los dos periodos legislativos que incluye esta muestra, 4, es decir el 4.39%, tuvieron 9 aciertos de 10 posibles. En el caso de la Cámara Baja, donde 388 miembros fueron elegibles para el análisis por haber ocupado un mismo asiento parlamentario durante el lapso estudiado, sólo 4, el 1%, votaron 8 veces (de 9 posibles) de manera coincidente con las posiciones identificadas como las del gobierno de México.

¿Dónde fallaron?

Daniel K. Inouye, senador demócrata por Hawaii, no coincidió plenamente con las posiciones mexicanas porque se abstuvo de votar la enmienda Symms que buscaba negar todo crédito a cualquier país de Norteamérica que recibiera en sus puertos a navíos soviéticos capaces de transportar armas nucleares. Spark Matsunaga, el otro senador hawaiano (también demócrata), no obtuvo una calificación perfecta porque votó a favor del proyecto Simpson-Rodino, lo mismo que el republicano por Rhode Island, John H. Chafee. El senador demócrata por Maine, George J. Mitchell, aprobó el nuevo sistema de cuotas para textiles y por esa razón su récord personal no terminó con 10 aciertos.

De los 4, con base en las clasificaciones de ADA, sólo Mitchell debe ser considerado como liberal, mientras que los otros tres son clasificados como liberales moderados. Para ACA, en cambio, todos son liberales salvo Chafee, a quien se identifica como liberal moderado. Es significativo que Chafee sea, año con año, uno de los senadores republicanos que peores calificaciones recibe de ACA, así como uno de los que más altas obtiene de ADA.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> El término acierto no tiene aquí mayor connotación valorativa. Para los fines de este trabajo se utiliza para designar a los votos coincidentes con las posiciones mexicanas. Por otro lado, cabe aclarar que en el presente análisis de votación una abstención resta tantos puntos como un voto discordante con la posición mexicana.

<sup>22</sup> Diane Galligan, "Interest groups rate members of Congress", en Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 41, 18 (mayo 7, 1983), p.p. 901 y 904; Keller, Congressional rating game is hard to win, op. cit., p. 514.

Por su parte, los 4 miembros de la Cámara Baja que obtuvieron 8 de 9 aciertos discreparon unánimemente con la posición del gobierno de México en la votación número siete, es decir, estuvieron de acuerdo con aumentar las barreras proteccionistas para aquellas importaciones que utilizaran recursos naturales subsidiados en su fabricación. Los 4 son demócratas, 3 por California (Norman Y. Mineta, Edward Roybal y Mervyn M. Dymally) y 1 por Colorado (Timothy E. Wirth). Roybal es un congresista de origen hispano y fue el único que en lugar de votar en contra se abstuvo. ADA y ACA concuerdan en calificar a los cuatro como liberales, aunque ADA concibe a Wirth como uno de corte moderado.

Si se considera ahora a los senadores con 8 aciertos y a los representantes que tuvieron 7, sigue siendo evidente el predominio liberal-demócrata.

16 senadores, el 17.6%, obtuvieron una calificación final de 8 aciertos. En este grupo se encuentran algunos de los demócratas más prominentes como los senadores Edward Kennedy, Christopher Dodd, Bill Bradley o Daniel Patrick Moynihan. Del lado republicano 2 de los senadores que tienen fama de liberales, Charles Mc Mathias y Robert T. Stafford, tuvieron también 8 votos coincidentes con las posiciones del gobierno de México.

La mayor parte de estos senadores votó a favor del proyecto de ley Simpson-Rodino. Sólo Kennedy (D-Mass) y Dale Bumpers (D-Ark) se opusieron. Al sistema de cuotas para textiles lo apoyaron 11 de los 16. Llama la atención que de los 5 opositores 4 fueran republicanos y sólo 1 demócrata (Bradley, D-NJ). La mayor parte de las discrepancias con las posiciones del gobierno de México estuvo en esas 2 votaciones. En total, 5 eran miembros del Partido Republicano.

El senador republicano Slade Gorton fue el único de los 16 clasificado como conservador moderado por ACA. Según ADA en este grupo hay 2 conservadores moderados: Gorton y su colega republicano Bob Packwood, también de Oregon. Los otros 14 son considerados por ambas asociaciones como liberales o liberales moderados.

Aunque también en la Cámara Baja hubo 16 congresistas con dos votos discrepantes, en este caso el porcentaje con relación al total de miembros de la Cámara se redujo a 4.1%.

Los 16 representantes conforman un grupo más homogéneo que el de los 16 senadores. Esta vez nadie es ni conservador ni republicano. Con base en la información de ADA, 13 son liberales y 3 liberales moderados. De acuerdo con los ratings de ACA, sólo dos abrazan un liberalismo de centro.

Las semejanzas de los 16 entre sí se reflejan también en sus desaciertos. Sólo Bruce Morrison, de Connecticut, votó apoyando la posición mexicana en lo que se refiere a las represalias contra las importaciones subsidiadas (votación 7). Sin embargo, Morrison apoyó la implantación de un sistema de cuotas para los textiles importados. En consecuencia, puede decirse que ninguno de los 16 representantes se salvó de discrepar, al menos una vez, con las posiciones mexicanas en materia comercial. 8 de ellos "fallaron" en las dos votaciones sobre comercio, y de los 8 restantes, 5 votaron a favor de la versión 1985 del proyecto Simpson-Rodino-Mazzoli y 3 se opusieron a alguna de las posiciones gubernamentales de México en el tema de la deuda externa.

Conforme se revisan las fichas personales de los congresistas que obtuvieron calificaciones más bajas, es visible la existencia de una relación inversamente proporcional entre los puntajes más altos y los políticos conservadores. Tanto en el Senado como en la Cámara Baja, entre más liberal sea el legislador, más votos coincidentes parece tener con las posiciones mexicanas. Prueba de ello es que en la Cámara Baja, con base en la información de ADA, una calificación de entre 5 y 8 aciertos la obtuvo el 71% de los liberales, el 37% de los liberales moderados, el 15% de los conservadores moderados y el 5% de los conservadores. Para ACA los porcentajes son 60%, 26%, 20% y 6% respectivamente. En el Senado, una calificación de entre 6 y 9 aciertos la obtuvo, según ADA, el 92% de los liberales, el 92% de los liberales moderados, el 29% de los conservadores moderados y el 13% de los conservadores, mientras que si se utilizan las calificaciones de ACA, los porcentajes son 95%, 56%, 27% y 10% respectivamente. Las columnas de las Figuras Nos. 13 y 14 muestran cómo las notas más altas las acapararon los liberales, así como las bajas fueron en su mayoría para los conservadores.

En el Senado no hubo nadie que no coincidiera al menos una vez con las posiciones mexicanas. La senadora Paula Hawkins, republicana por Florida, fue la única con un sólo acierto: se negó a que la cláusula que otorgaba una mayor cuota de visas a México fuera excluida del proyecto de ley sobre inmigración. Con 2 aciertos aparecen 6 senadores (todos conservadores según ADA), 4 de ellos republicanos y 2 demócratas. Senadores como Jesse Helms, Strom Thurmond y Paul Laxalt conforman este grupo. Las coincidencias entre ellos y el gobierno de México se concentran en materia de inmigración y comercio.

Figura No. 13

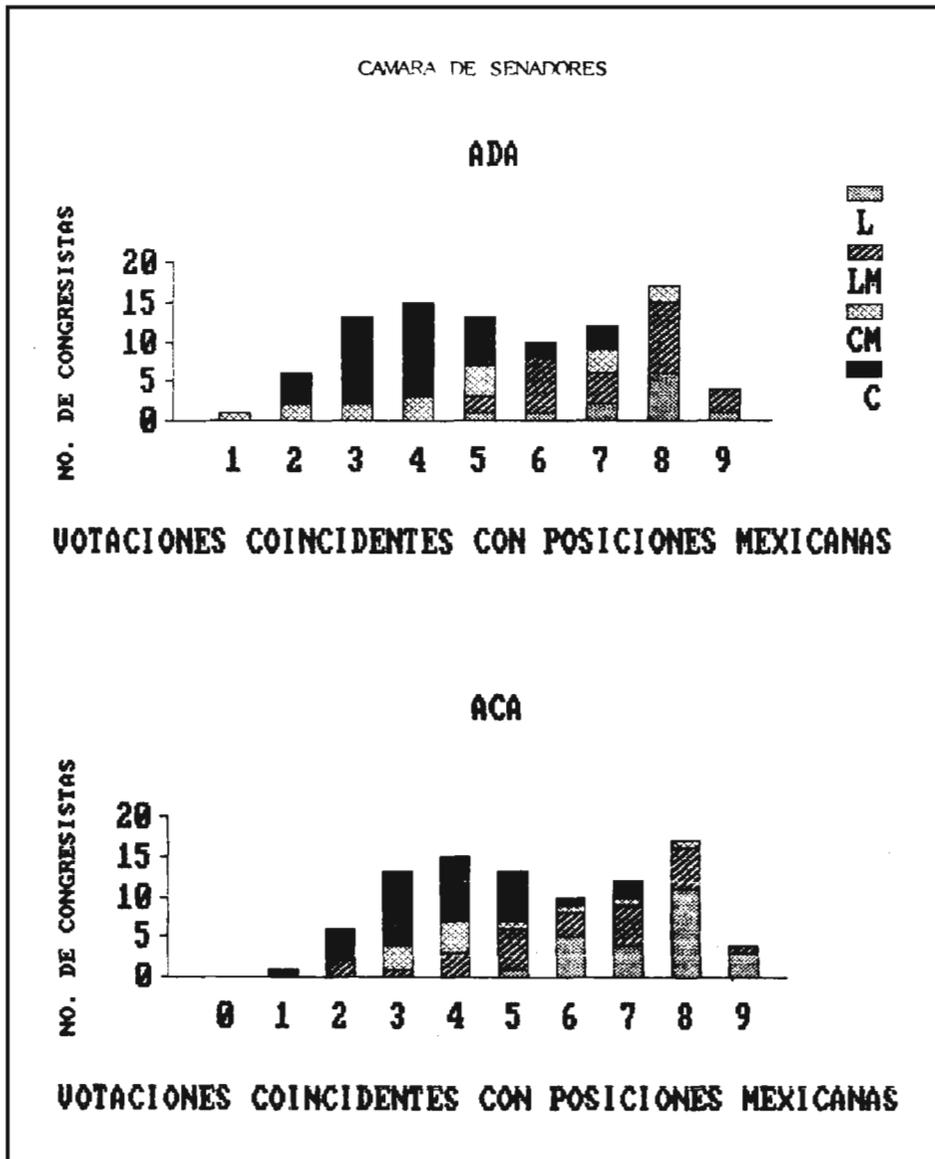
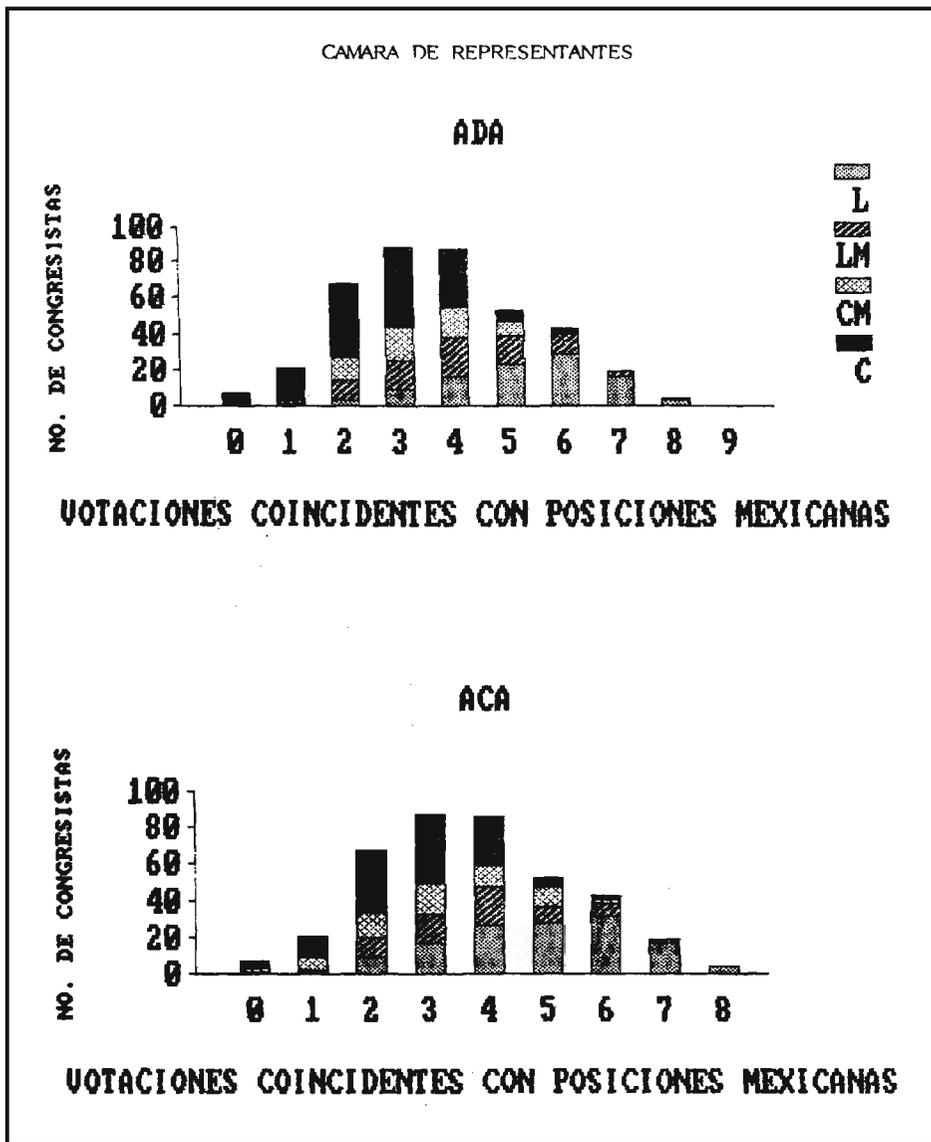


Figura No. 14.



En la Cámara Baja 7 representantes (4 republicanos y 3 demócratas) no acertaron ni una sola vez. Como lo muestra la Figura No. 14, todos, salvo uno, son conservadores o conservadores moderados. Algo similar sucede con los 21 (14 republicanos y 7 demócratas) que tuvieron una sola coincidencia con el gobierno de México. Entre ellos no hay consenso sobre ese único acierto. Lo que sí resulta claro es que ninguno votó en contra de la ayuda a los antisandinistas ni a favor de la enmienda Schumer que abogaba por menores tasas de interés y mayores plazos en la restructuración de la deuda externa del Tercer Mundo. No es extraño pues que tanto para ADA como para ACA, de los 21 sólo haya 2 liberales moderados y 1 liberal.

#### El encuentro con los conservadores

De la información anterior podrían aparentemente sacarse tres conclusiones. Los liberales defienden mejor los intereses del gobierno de México que los liberales moderados; éstos, a su vez, difieren menos de las posiciones mexicanas que los conservadores de centro, quienes después de todo son preferibles a los conservadores no moderados.

El problema con estas tres aseveraciones es que al mezclar las votaciones en una sola muestra no permiten distinguir las diferencias que se hacían evidentes cuando el análisis era tema por tema. Aunque a grandes rasgos los liberales coincidan un mayor número de veces que los conservadores con las posiciones del gobierno de México, se debe reconocer que no sucede siempre así. Si todos los senadores estadounidenses fueran en el futuro liberales, muy probablemente México encontraría en la Cámara Alta un clima de mayor entendimiento y tolerancia respecto al problema de su deuda externa, pero al mismo tiempo sus exportaciones quizá se verían obligadas a sortear un proteccionismo comercial más arraigado. Del mismo modo, si la Cámara de Representantes hubiera sido ocupada exclusivamente por conservadores en el período legislativo 1985-86, posiblemente el proyecto de ley Simpson-Rodino no hubiera sido aprobado, aunque tal vez la guerra en Centroamérica se hubiera recrudecido a consecuencia de los mayores recursos económicos que se les hubiera otorgado a las fuerzas antisandinistas.

Si las muestras que sirvieron de base para hacer el presente análisis hubieran excluido los temas más políticos e incluido únicamente las votaciones sobre deuda, comercio e inmigración, los "aliados" de México no serían predominantemente liberales. Es interesante observar cómo la decisión de compilar votaciones de todos los temas de interés para México imprimió a las muestras un sesgo pro-liberal, especialmente evidente en el caso del Senado, donde las dos votaciones sobre política interna ocasionaron que muchos liberales y liberales moderados obtuvieran

un ocho de calificación (ver Figura No. 13). Ahora conviene averiguar qué sucede si se comparan las coaliciones de senadores y representantes que apoyaron las posiciones identificadas como las del gobierno mexicano en los temas económicos.

Sólo 2 senadores rechazaron el proyecto de ley sobre inmigración, aprobaron el aumento a la cuota del FMI e impugnaron el nuevo sistema de cuotas para los textiles importados. Uno fue el ya mencionado Inouye, (D-Hawwail), y el otro fue el republicano por Nevada Chic Hecht, considerado por ADA y ACA como un congresista conservador.

Aparte de Inouye y Hecht, otros 8 rechazaron la Simpson Rodino y el proteccionismo contra los textiles extranjeros. En este grupo fueron 8 los republicanos y 2 los demócratas, pero sólo Inouye no es considerado por ninguna asociación como conservador o conservador moderado.

En la medida en que la deuda es un tema donde los liberales defienden mejor la posición del gobierno mexicano, cuando se confrontan la votación que aumentó la cuota estadounidense al FMI con la que adoptó la nueva ley sobre inmigración, se nota que prácticamente un mismo número de liberales y de conservadores conforman el grupo de 11 senadores que coincidieron con las posiciones mexicanas: sumando moderados y no moderados, ADA considera que en esta coalición hubo 6 conservadores y 5 liberales, mientras que ACA supone la misma relación pero al revés.

Algo parecido sucedió con quienes coincidieron con las posiciones mexicanas en materia de deuda y comercio. De los 16 senadores que forman este grupo, entre moderados y no moderados hay, para ADA, 6 liberales y 10 conservadores, mientras que para ACA la relación es de 8 y 8.

En el caso de la Cámara Baja, 14 representantes, o sea el 3.6%,<sup>23</sup> votaron a favor de una mayor contribución estadounidense al FMI, en contra de una nueva ley sobre inmigración, y en contra de un nuevo sistema de cuotas para los textiles. Es curioso que en este grupo la distribución ideológica sea muy equilibrada. Aunque ADA y ACA no acomodan a los mismos legisladores en las mismas categorías, ambas coinciden en que, si se suman para cada signo ideológico moderados con no moderados, entonces hubo un mismo número de liberales que de conservadores: 7 y 7.

Tal como sucedió en el Senado, en la Cámara Baja casi todos los que rechazaron la nueva ley sobre inmigración y además se

---

<sup>23</sup> Este porcentaje se obtuvo de una base reducida: sólo podían considerarse los representantes que mantuvieron su asiento parlamentario en dos períodos legislativos.

opusieron a proteger a la industria textil fueron conservadores. Según ADA, de los 61 que votaron así, 6 eran liberales, 4 liberales moderados, 2 conservadores moderados y 49 conservadores. Para ACA la relación fue de 7, 2, 6 y 46 respectivamente.

Por otra parte, los grupos de representantes que conforman los conjuntos de intersección entre, por un lado, quienes acertaron en las votaciones sobre deuda e inmigración y, por otro, entre quienes acertaron en materia de deuda y comercio, ratifican la conclusión señalada a propósito de la muestra senatorial en el sentido de que ni conservadores ni liberales puede decirse que predominen en ninguno de estos dos cruces. Si se suman conservadores con conservadores moderados y liberales con liberales moderados, resulta que el aumento a la cuota del FMI y el rechazo a la Simpson-Rodino lo sostuvieron, según ADA, 23 liberales y 23 conservadores, mientras que para ACA la relación fue de 26 contra 20. Por lo que respecta a quienes reprobaron el proteccionismo textil y a la vez aprobaron el aumento de la contribución estadounidense al Fondo, ADA también aquí señala un empate de 37 liberales contra 37 conservadores, mientras que para ACA más bien fueron 40 liberales contra 34 conservadores. Si se toma en cuenta que, en general, en la Cámara Baja había según ADA una ligera mayoría de conservadores, mientras que para ACA había un mismo número de liberales y conservadores, entonces estos resultados pueden interpretarse como que, para ADA -en términos relativos- en ambos conjuntos de intersección predominan ligeramente los conservadores, mientras que, por el contrario, para ACA quienes prevalecen son los liberales.

#### Posiciones mexicanas y categorías ideológicas: una síntesis

Las búsquedas anteriores permiten elaborar un análisis más preciso. Si bien una mayor proporción de liberales que de conservadores coincide con las posiciones mexicanas en los temas políticos, en lo económico ni unos ni otros cuentan con una preeminencia clara. Una vez alcanzado este punto parecería útil revisar la información acumulada de una manera más escrupulosa. Ahora se trata de recuperar los matices que a lo largo del trabajo han quedado soslayados. De esta forma las conclusiones adquirirán una mayor exactitud. Dado que la Cámara Baja representa una muestra más representativa y plural, en adelante el análisis se limitará a dicho cuerpo legislativo.

Las Figuras Nos. 15, 16, 17 y 18 resumen buena parte de lo que hasta aquí se ha expuesto. Sus columnas representan el porcentaje de liberales, liberales moderados, conservadores moderados y conservadores que coincidieron con las posiciones identificadas como las del gobierno de México en los cuatro temas. Gráficamente puede observarse lo siguiente:

- Las votaciones donde mayor coincidencia hubo con los legisladores liberales fueron las que se refirieron a la deuda, al narcotráfico y a la situación centroamericana. Los conservadores por su parte, coincidieron más con México en lo que toca a inmigración, al comercio y al narcotráfico.<sup>24</sup>
- Sin embargo, es notorio que hubo muchas más coincidencias liberales en las votaciones sobre Centroamérica que sobre las de deuda, así como también fueron más frecuentes las coincidencias conservadoras en materia migratoria que comercial.
- Para los liberales (moderados o no) en lo relativo al grado de afinidad con las posiciones mexicanas, el narcotráfico aparece en segundo lugar luego de las votaciones sobre Centroamérica, mientras que para los conservadores no moderados está en tercero (luego de la inmigración y el comercio) y para los conservadores de centro en primero.<sup>25</sup>
- Los liberales, en lo que se refiere a las votaciones sobre comercio, constituyen el grupo que obtuvo un menor porcentaje de coincidencias con las posiciones mexicanas.
- Los liberales fueron también, si se consideran las votaciones sobre Centroamérica, el grupo que un mayor porcentaje de coincidencias con las posiciones del gobierno de México llegó a tener.
- El grupo de conservadores fue el único que coincidió más con las posiciones mexicanas en deuda y comercio que en Centroamérica. De cualquier manera sus índices de coincidencias son bastante pequeños.
- Si los liberales y los liberales moderados coinciden más con las posiciones mexicanas en materia de deuda que de comercio, y los conservadores lo contrario, los conservadores moderados en cambio, coinciden más o menos igual (aunque en un porcentaje bajo) en las votaciones de ambos temas.

---

<sup>24</sup> Cabe reiterar que por "liberales" se entiende a los liberales no moderados, así como por "conservadores" a los conservadores no moderados.

<sup>25</sup> Conviene recordar que la votación sobre narcotráfico aquí analizada es un tanto sui generis, ya que lo que dirimió era la aprobación o rechazo de una medida radical en la lucha contra el narcotráfico: la militarización de la frontera.

En las votaciones sobre inmigración, los legisladores que coincidieron con las posiciones mexicanas provenían, en una proporción relativamente similar, de todos los grupos ideológicos. Lo mismo puede decirse, aunque en menor medida, de las votaciones sobre narcotráfico.

Figura No. 15

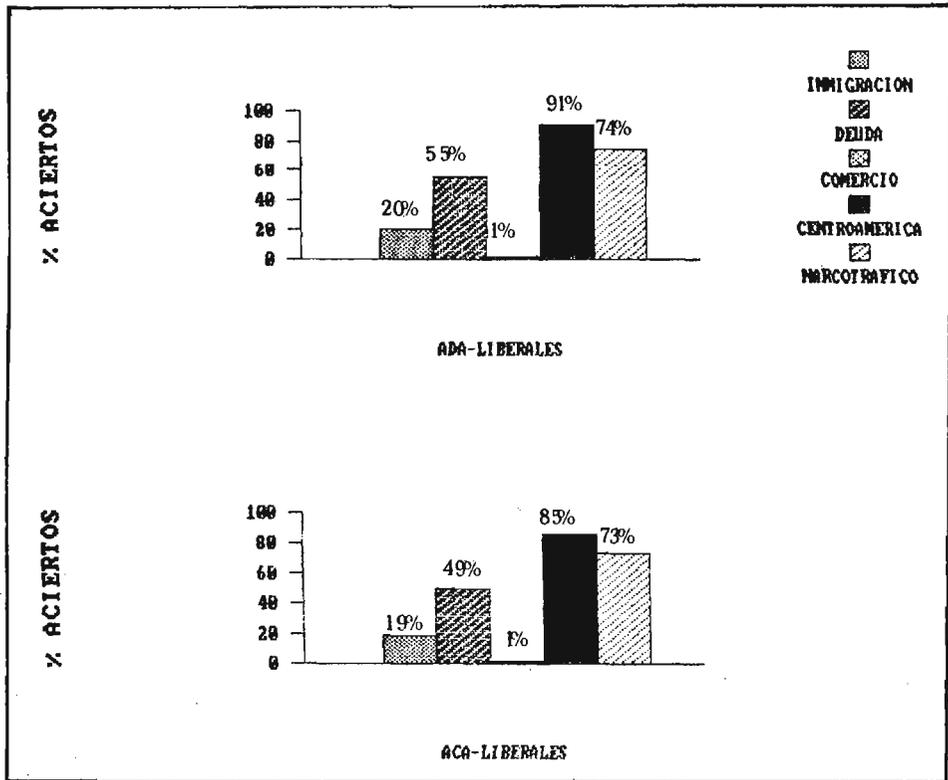


Figura No. 16

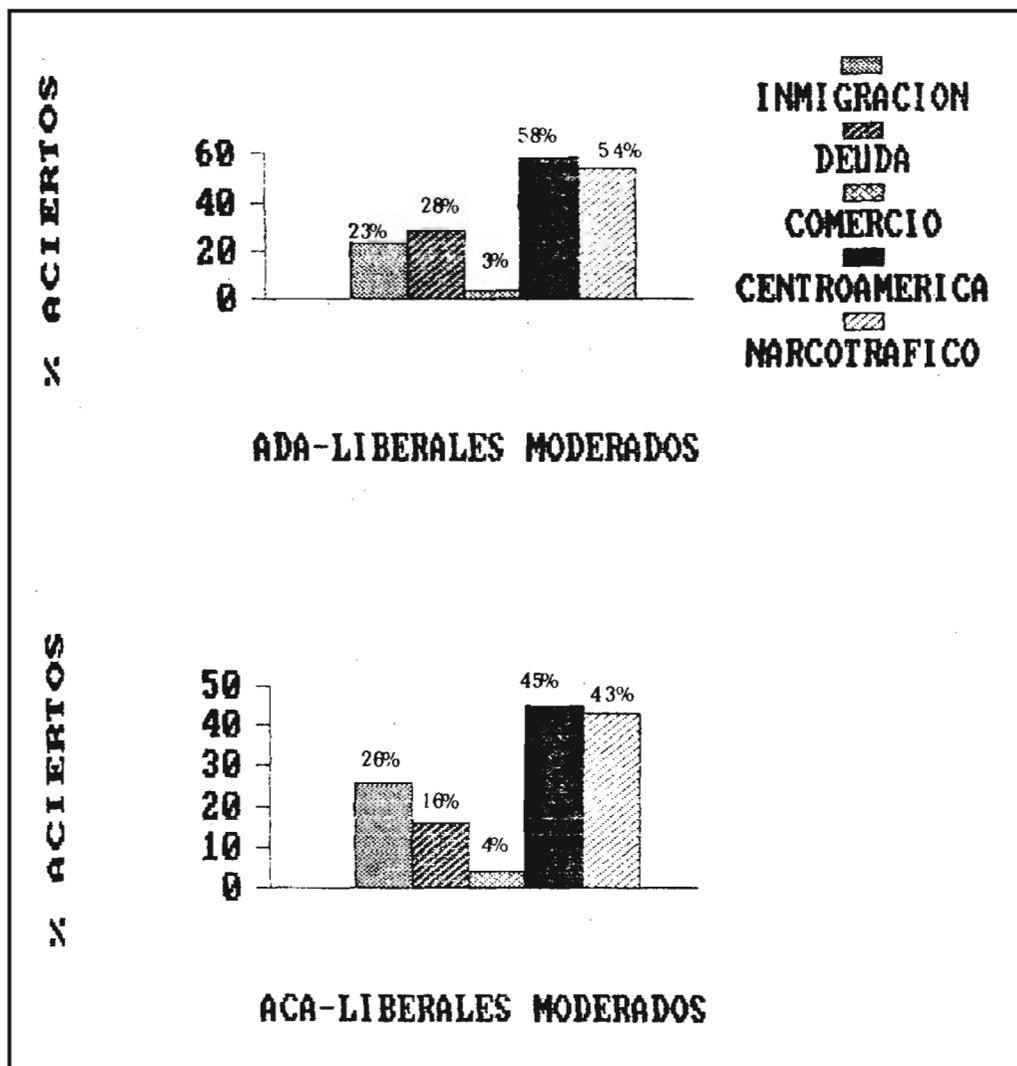


Figura No. 17

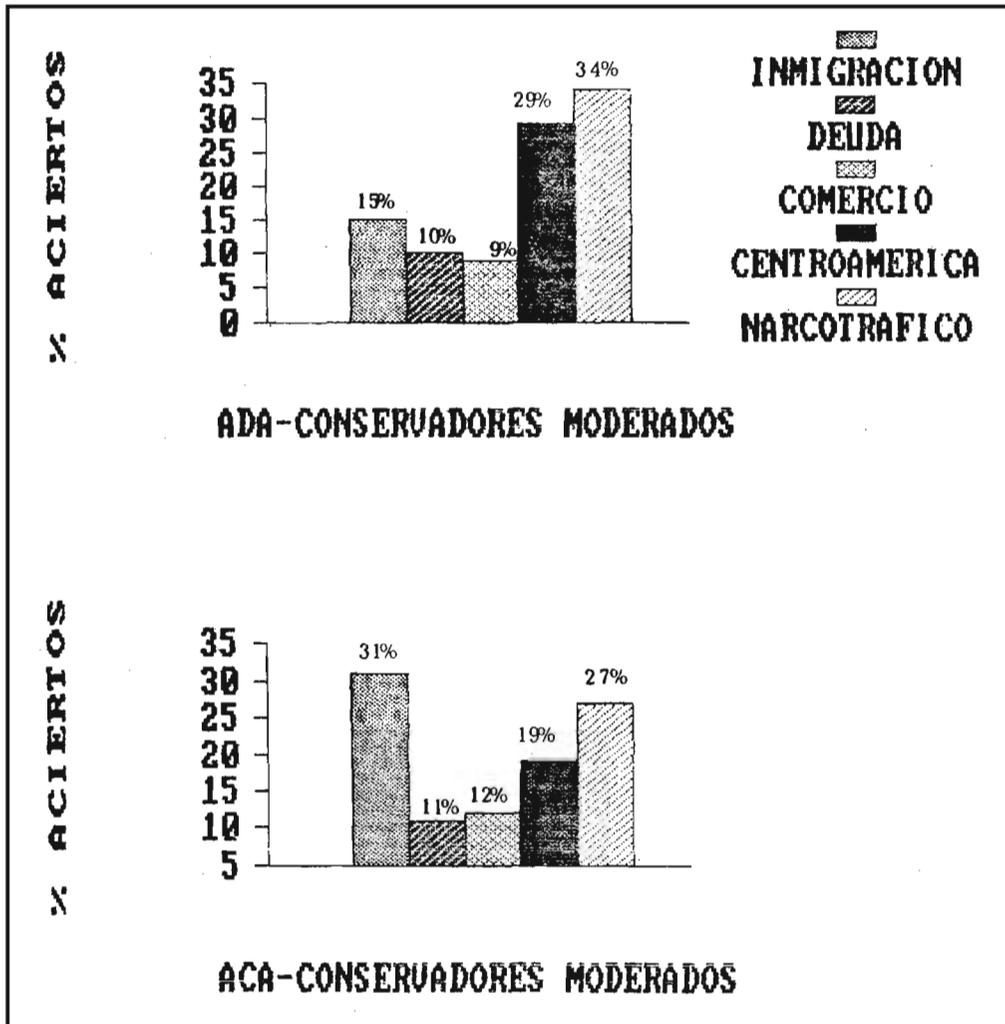
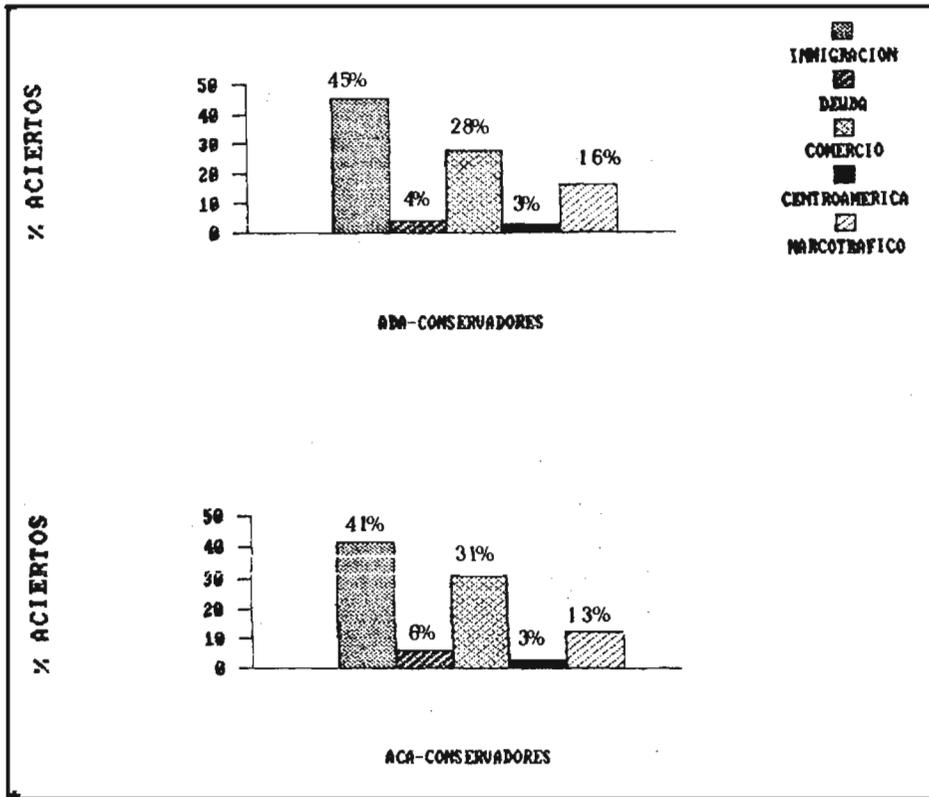


Figura No. 18

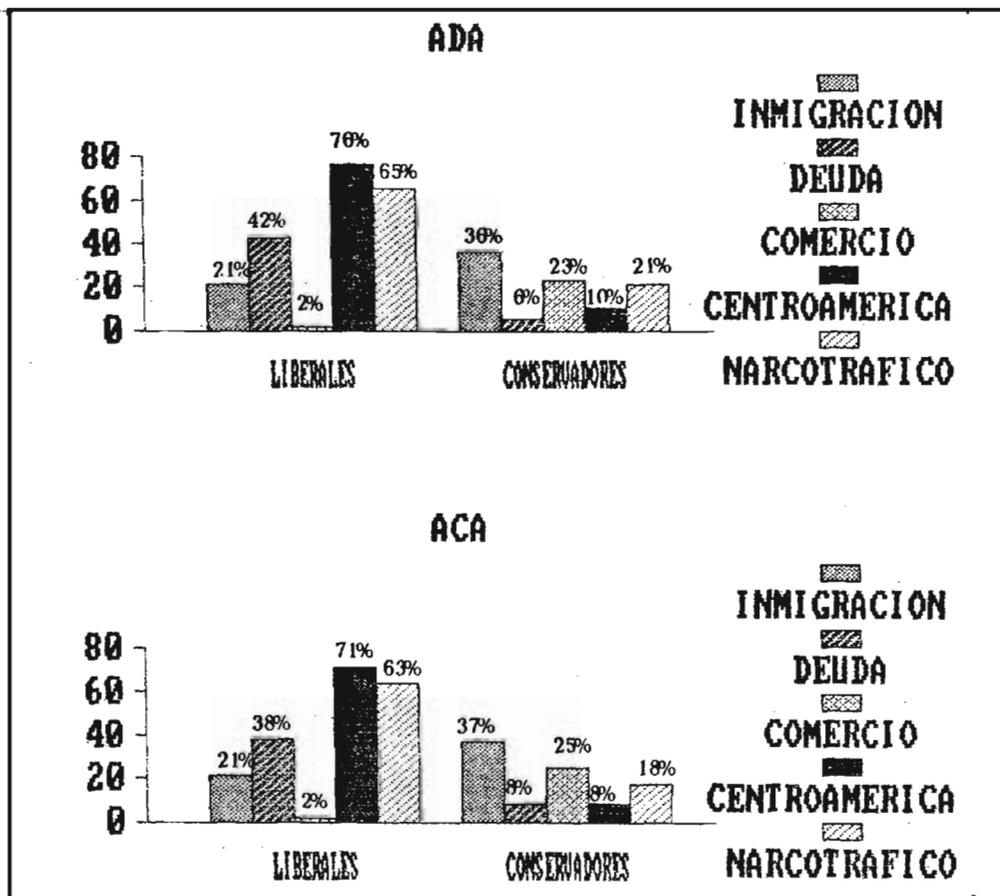


La Figura No. 19 ofrece una perspectiva distinta que ayuda a visualizar mejor algunos de estos resultados. En esta otra gráfica se sumaron en cada bando moderados con no moderados y para cada tema se representaron los porcentajes en barras comparadas. A primera vista se observa que la inmigración fue efectivamente el tema donde las coincidencias con el gobierno de México estuvieron ideológicamente menos polarizadas; al contrario de lo que sucedió con los otros cuatro temas, especialmente con las votaciones sobre Centroamérica.

Las barras comparadas permiten ubicar mejor el "grado de afinidad" que los diferentes conjuntos de legisladores tuvieron con las posiciones del gobierno de México al momento de votar. Por ejemplo, aunque es muy evidente que los conservadores concuerdan más con las posiciones mexicanas en materia comercial, es indudable también que tal acuerdo es más bien tenue. Después

de todo, los liberales, en materia de inmigración, coinciden casi tanto como los conservadores en materia de comercio.

Figura No. 19



¿Qué pasa si comparamos las dos variables aquí analizadas, el partido y la calificación ideológica? ¿En qué tema puede decirse que la filiación partidista influyó más que las convicciones ideológicas? ¿En cuáles puede decirse lo contrario?

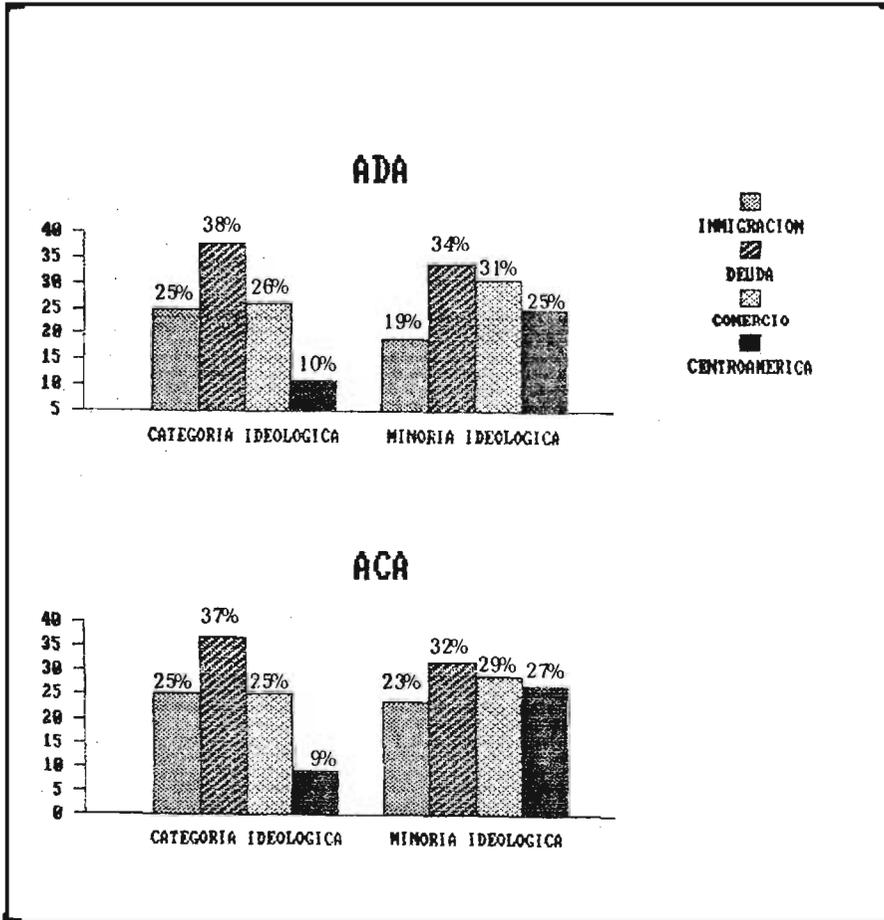
Para responder a estas preguntas se estudiaron los patrones de votación de las "minorías ideológicas" que forman parte de cada partido. En materia de inmigración, donde los republicanos tuvieron un mayor porcentaje de coincidencias con las posiciones mexicanas que los demócratas, se estudió por separado al subgrupo de republicanos liberales, es decir, al conjunto de legisladores que al votar en esta materia tuvieron que resolver un aparente conflicto de lealtades: por un lado, su ideología liberal los llevaba supuestamente a coincidir poco con las posiciones mexicanas; por otro, su filiación republicana los empujaba a coincidir en mayor medida (relativa) con las posiciones de México. De acuerdo con este mismo razonamiento, en situación parecida se encontraron los demócratas conservadores en materia de deuda, los republicanos liberales en lo que respecta a las votaciones sobre comercio, y los demócratas conservadores por lo que toca a la ayuda para la contrarrevolución nicaragüense.

La Figura No. 20 muestra los resultados obtenidos. Cabe aclarar que el análisis se limitó a las cuatro votaciones definitivas.<sup>26</sup> La columna que representa a la "categoría ideológica" indica el porcentaje de liberales o conservadores que en esa votación específica coincidieron con la posición del gobierno de México. La columna de la "minoría ideológica" hace lo mismo pero se limita a los demócratas conservadores o a los republicanos liberales, según sea el caso. Cuando esta segunda barra es más grande que aquella, entonces puede decirse que para este subgrupo el partido fue relativamente más importante que la variable ideológica. Cuando por el contrario la primera barra es más grande, entonces parece válido afirmar que el Partido fue, en términos relativos, menos influyente que la ideología.

---

<sup>26</sup> La aprobación del proyecto de ley Simpson-Rodino; la aprobación del aumento a la cuota estadounidense al Fondo Monetario Internacional; la aprobación de un nuevo sistema de cuotas para la importación de textiles; la aprobación de 100 millones de dólares para la contrarrevolución nicaragüense. Como se menciona al principio del capítulo, si aquí se incluyera la "votación definitiva" en materia de narcotráfico (la aprobación de la Ley sobre Narcóticos 1986) resultaría que serían contados los legisladores que coincidieron con la posición mexicana.

Figura No. 20



Las columnas de la Figura No. 20 muestran que la variable partidista fue relevante en la votación sobre comercio, pero sobre todo en la de Centroamérica. En este último tema, a juzgar por las gráficas, es evidente que el partido demócrata empujó a un buen número de sus miembros conservadores a votar como liberales. En contraste, en materia de inmigración y deuda, ambas minorías ideológicas no parecen haber resentido demasiado la presión de la mayoría de los miembros de sus respectivos partidos. De cualquier manera conviene no olvidar que la coalición que coincidió con las posiciones mexicanas en materia de inmigración es una donde el corte ideológico no tiene demasiado poder explicativo, en especial si se considera que en ella todas las categorías están representadas de manera muy similar.

El hecho de que la variable partidista cobre mucha importancia en un tema como Centroamérica, ¿acaso no contradice la afirmación anterior en el sentido de que las votaciones sobre ese tema estuvieron marcadas por una polarización ideológica considerable? Aparentemente, no. La Figura No. 20 muestra cómo las columnas que representan la proporción de conservadores que coincidieron con las posiciones mexicanas en las votaciones sobre Centroamérica son muy bajas. El mayor porcentaje obtenido en el subgrupo de conservadores demócratas refleja cómo, de los pocos conservadores que en este tema coincidieron con las posiciones del gobierno de México, la mayoría fueron demócratas.

Por lo que toca a los temas económicos de deuda y comercio, la Figura No. 20 nos permite afirmar lo siguiente: si bien los liberales fueron quienes más coincidieron con México en materia de deuda y los conservadores en materia de comercio, en la defensa del libre comercio parece haber jugado un papel más importante la membresía del Partido Republicano que lo que para el apoyo financiero al Fondo Monetario Internacional fue la pertenencia al Partido Demócrata.

#### El origen étnico, los distritos hispanos, y los estados fronterizos.

En esta última parte del trabajo se tratará de averiguar hasta qué punto lo que es cierto para el Congreso en general lo es también para tres tipos particulares de representantes: los de origen hispano, los que provienen de distritos cuyo electorado hispano es considerable, y los que pertenecen a uno de los cuatro estados que colindan con México.

En el capítulo anterior se decía que en la legislatura 99a hubo 10 representantes con derecho a voto, de los cuales, según ADA, 5 eran liberales, 3 liberales moderados y 2 conservadores, mientras que de acuerdo con la información de ACA la relación era

de 6, 2 y 1, respectivamente.

A partir del evidente predominio demócrata liberal pueden deducirse algunos de sus patrones de votación. Con la excepción del republicano Luján y el demócrata por California Edward Roybal<sup>27</sup> (quienes se opusieron a la implantación de un nuevo sistema de cuotas para los textiles) ninguno de los demás coincidió con las posiciones mexicanas en ninguna de las dos votaciones sobre comercio. Lo contrario sucedió con el par de votaciones sobre inmigración: salvo Solomon P. Ortiz (D-Tex), Edward Torres (D-Cal) y Bill Richardson (D.NM), que aprobaron la versión 1986 del proyecto de ley Simpson-Rodino, el resto coincidió con las posiciones mexicanas en las dos votaciones sobre inmigración incluidas.

En general puede dividirse a los congresistas hispanos en dos grupos. En uno estarían los representantes de Texas (González, Bustamante, de la Garza y Ortiz) y de Nuevo México (Luján y Richardson); mientras que en otro los de California (Martínez, Roybal y Torres) y Nueva York (García). Los representantes hispanos del primer grupo coinciden bastante menos con las posiciones mexicanas que los del segundo. Mientras que estos prácticamente sólo difieren en las votaciones sobre comercio,<sup>28</sup> aquéllos sólo coinciden en las de inmigración y en una de las votaciones sobre ayuda para los contrarrevolucionarios nicaragüenses.<sup>29</sup> De los 6 congresistas que integran el subgrupo de Nuevo México y Texas, 4 estuvieron a favor de la utilización de las Fuerzas Armadas para detener el narcotráfico, y ninguno aprobó el incremento a la cuota estadounidense para el FMI.<sup>30</sup>

Los hispanos como minoría étnica están subrepresentados en la Cámara Baja. ¿Pero qué pasa si se considera una muestra más amplia: la de los distritos cuyo electorado es de origen hispano en un 25% o más?<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> Recuérdese que Roybal fue uno de los cuatro representantes que obtuvieron ocho de nueve aciertos posibles.

<sup>28</sup> Edward Torres fue el único de ellos que aparte de diferir con las posiciones mexicanas en materia comercial votó, como se mencionaba más atrás, a favor de la Simpson-Rodino.

<sup>29</sup> La aprobación de 100 millones de dólares para la contrarrevolución nicaragüense.

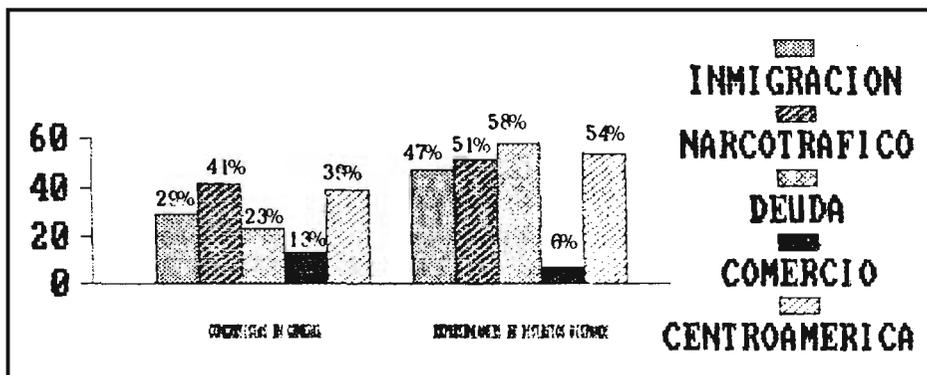
<sup>30</sup> Sólo Henry B. González (D-Tex) y Albert G. Bustamante (D-Tex) coincidieron con la posición mexicana en materia de narcotráfico.

<sup>31</sup> Como se menciona en el capítulo anterior, en esta situación se encuentran 34 distritos.

En esta nueva muestra también es muy notable el predominio de los demócratas liberales. De los 30 que mantuvieron su curul en los dos periodos analizados, 26 son demócratas y cuatro son republicanos. Según ADA, 22 son liberales, 8 liberales moderados, y 5 conservadores. Según ACA, 22 son liberales, 3 liberales moderados, 1 conservador moderado y 4 conservadores.

La Figura No. 21 compara, para cada tema, el porcentaje de congresistas de este grupo que coincidió con las posiciones mexicanas con el porcentaje del conjunto de los miembros de la Cámara Baja.

Figura No. 21



En virtud de que la mayoría de los miembros de este grupo son liberales, el número de coincidencias con las posiciones mexicanas tiende a ser mayor. Por tanto no resultan extraños los porcentajes sobre narcotráfico, deuda y Centroamérica, por un lado, y comercio, por otro. Lo que sí llama la atención es la diferencia entre las dos columnas en materia de inmigración. A pesar de ser mayoritariamente liberales, los representantes que provienen de distritos con un 25% o más de electorado hispano coincidieron mucho más con las posiciones mexicanas sobre inmigración que todo el conjunto de miembros de la Cámara Baja.

Ahora pasemos revista al tercer grupo de representantes, los que provienen de los cuatro estados fronterizos (Arizona, California, Nuevo México y Texas). En la legislatura 99a eran 46 demócratas contra 34 republicanos, y su distribución ideológica, según ADA, era de 26 liberales, 10 liberales moderados, 6 conservadores moderados y 38 conservadores. Por su parte, ACA considera que había 31, 8, 5 y 36, respectivamente. En total, 80 representantes.

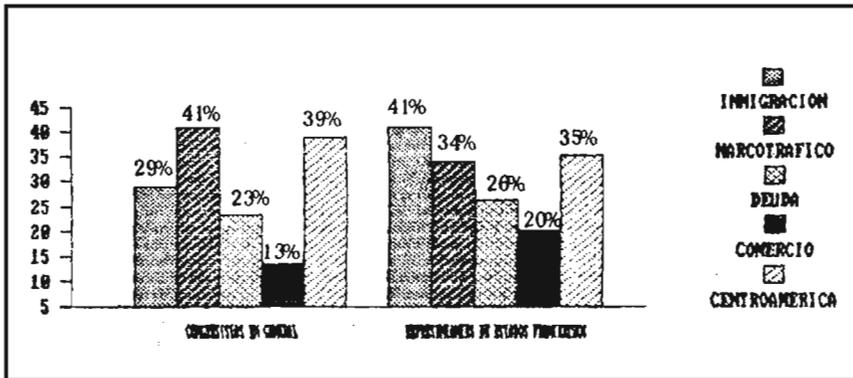
Al considerar a los congresistas de los cuatro estados la mayoría demócrata se reduce mucho y la liberal desaparece. Esto se explica porque si bien en California predominan los liberales, en Arizona, Nuevo México y Texas predominan los conservadores. Si se revisa la distribución ideológica de estos tres estados resulta que, con base en las calificaciones de ADA, en la legislatura 99a había 2 liberales, 5 liberales moderados, 6 conservadores moderados y 21 conservadores. De acuerdo con ACA había 5, 6, 4 y 20 respectivamente.

La Figura No. 22 compara los porcentajes de coincidencias que tuvieron los legisladores de estos cuatro estados con los porcentajes correspondientes a todo el Congreso.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Se debe precisar que siete representantes texanos perdieron o renunciaron a su lugar en la Cámara de un período legislativo al otro. Todos eran conservadores, y todos, salvo uno, fueron remplazados por conservadores. Tanto ellos como quienes los remplazaron rechazaron las versiones 1984 o 1986 (según les correspondiera) del proyecto de ley Simpson-Rodino-Mazzoli. Dado que los representantes cambiaron de una legislatura a la otra, estos distritos no fueron considerados en la figura. Si se hubieran incluido, el porcentaje de coincidencias del grupo de estados fronterizos en materia de inmigración hubiera pasado de 41 a 45%.

Figura No. 22



El grupo de legisladores que representan a los estados fronterizos coincide en general mucho menos con las posiciones mexicanas que el conjunto de miembros provenientes de "distritos hispanos". La única excepción la constituye la votación sobre comercio. En comparación con los porcentajes de la Cámara en su conjunto, los legisladores de Arizona, California, Nuevo México y Texas coinciden más en materia de inmigración y comercio y un poco menos en las votaciones sobre deuda y Centroamérica. Es interesante observar cómo los legisladores de los Estados fronterizos parecen ser mucho más favorables a la utilización de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico que el conjunto de congresistas.

#### Conclusiones

En este capítulo se ha tratado de averiguar empíricamente dónde divergen y dónde coinciden los congresistas de diversos partidos e ideologías cuando tratan asuntos relacionados con México. Las votaciones constituyen un tipo de aproximación entre muchas posibles. Si se les utiliza con la debida reserva, su análisis puede servir para calibrar el clima político que condiciona las relaciones entre México y Estados Unidos. En la

conclusión de esta investigación se les utilizará como punto de comparación para sopesar algunas de las conclusiones que se presentaron en el capítulo anterior, cuando se revisaron las menciones que de México aparecen en el Congressional Record.

Las cifras y porcentajes aquí presentados hablan por sí solos y no creo que tenga mayor sentido repetir en esta última parte del capítulo los resultados obtenidos. En las líneas que quedan sólo quisiera destacar brevemente algunas impresiones que se pueden derivar de lo expuesto.

A juzgar por el análisis de votación realizado, los liberales tienden en general a coincidir con las posiciones mexicanas en lo político, más no así en lo económico. En este ámbito, aunque los conservadores tienden a encontrar mayores puntos de convergencia con el gobierno mexicano, tampoco puede decirse que coincidan en una medida considerable.

Lo pequeño de los conjuntos de intersección en las votaciones económicas es un indicador de la variedad de auditorios e intereses estadounidenses que tienen que ver con México. ¿Qué tan receptivo puede ser el Congreso de Estados Unidos a una propuesta concreta del gobierno mexicano de vincular los temas del comercio y de la deuda en la solución de sus problemas financieros? En cada tema el gobierno de México tiene "aliados" diferentes, y al menos en el caso del comercio (como del narcotráfico) parece que son muy pocos. ¿Cómo conciliarlos? ¿Cómo construir a partir de ellos una coalición mayoritaria que apoye a México en ambos ámbitos simultáneamente?

Si alguna vez se llegara a consolidar esa coalición hipotética, seguramente tendría una conformación parecida a la que formaron quienes no coincidieron con las posiciones mexicanas en materia de inmigración, es decir, sería una de carácter multi-ideológico y bipartidista. Esta fue producto de años de esfuerzos y, en realidad, su arduo proceso de gestación constituye la otra cara de la moneda en las relaciones entre México y el Congreso de Estados Unidos: si bien la fragmentación de las Cámaras constituye un obstáculo serio para la formulación de una política estadounidense coordinada y coherente, por otro lado esa misma fragmentación impide que muchas de las iniciativas poco favorables a los intereses mexicanos adquieran fuerza. Esto, por supuesto, no es algo nuevo. Después de todo, si México conserva todavía sus derechos soberanos sobre Tehuantepec ha sido gracias a que en 1859 los legisladores estadounidenses votaron en contra del Tratado MacLane-Ocampo.

## CAPITULO 4

### EL DEBATE SOBRE LA POLITICA INTERNA MEXICANA

#### Introducción

Where is the Catholic Church making these statements? A student of history might guess El Salvador. Recent world events might point toward the Philippines. Current newspaper accounts might implicate a Central American country struggling for democracy. Future newspapers could carry this scenario for South Africa or Chile. Where is this, you might ask? This is in the border state of Chihuahua located in the north of Mexico.

Sen. Dennis DeConcini.

Durante mayo y junio de 1986, un Subcomité del Senado de Estados Unidos organizó una serie de audiencias que tenían por temática general la situación política y económica de México. Su patrocinador principal fue el senador Jesse Helms, un congresista republicano por el estado de Carolina del Norte que era entonces el presidente del Subcomité del Hemisferio Occidental del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara Alta. Famoso por sus posiciones de extremo conservadurismo dentro del Congreso estadounidense, Helms logró llamar la atención sobre su visión de un México al borde de la vorágine revolucionaria a causa de la corrupción generalizada, el intervencionismo estatal en la economía, y el fraude electoral.

Al margen de los juicios del senador Helms, las audiencias legislativas (en especial las del 12 y 13 de mayo) fueron relevantes porque se convirtieron en un foro donde algunos funcionarios de la presente administración en Estados Unidos se prestaron para endosar con sus testimonios el tipo de diagnóstico que Helms estaba interesado en promover.

Aunque en México se plantearon diversas interpretaciones sobre el móvil último de las audiencias, en el fondo existía un consenso en torno al hecho de que su celebración constituía un acto de intromisión en los asuntos internos del país. Los medios masivos de comunicación recogieron inmediatamente las expresiones de repudio de partidos, sindicatos y asociaciones empresariales sobre las acusaciones lanzadas desde Washington. A los pocos días el Gobierno de México se manifestó en el mismo sentido al girar instrucciones a su embajador en Washington para que presentara ante el Departamento de Estado una enérgica nota de protesta que, en su parte medular, sostenía:

El gobierno de México no acepta que funcionarios estadounidenses se pronuncien sobre cuestiones de política interna, que solamente conciernen a los mexicanos y respecto de las cuales ningún gobierno puede arrogarse derechos para emitir juicios de valor acerca de los mismos... Es sorprendente la capacidad difamatoria y la irresponsabilidad política que implican algunos de los juicios divulgados.<sup>1</sup>

Como para que no quedara lugar a dudas sobre el respaldo generalizado que había detrás de la protesta gubernamental, el partido oficial, junto con los demás partidos políticos de izquierda, convocó a una "gran marcha popular en defensa de la soberanía nacional" que congregó a 60,000 personas y que, para beneplácito de los organizadores, fue debidamente cubierta por los corresponsales de todo el mundo que se encontraban en México a propósito del Campeonato Mundial de Fútbol.<sup>2</sup>

Formalmente la crisis diplomática culminó con una satisfacción parcial del Departamento de Estado cuando a través de un comunicado oficial negó que los funcionarios involucrados expresaran el punto de vista del Gobierno de Washington. Un argumento similar fue la base de la justificación que el Partido Acción Nacional esgrimió para no participar en los actos de reivindicación nacionalista que promovieron los otros partidos. En palabras de su dirigente nacional, el gobierno mexicano debe acostumbrarse a ser analizado en instancias gubernamentales que regularmente examinan el estado de las relaciones internacionales de Estados Unidos. La atención prestada a México era producto de la apertura y descentralización que caracterizan al proceso político estadounidense. Según la opinión de varios panistas, en lugar de quejarse por la violación de la soberanía nacional las autoridades mexicanas deberían emular la tolerancia y el respeto que en ese país existe por la discusión abierta.<sup>3</sup>

Lo anterior es, en buena medida, cierto. Cualquier análisis objetivo de la política exterior estadounidense debe partir del reconocimiento de que Estados Unidos, como Estado en el escenario

---

<sup>1</sup> "Inadmisibles violación a la soberanía, dice México a EU", en Excélsior (mayo 15, 1986), p. 1.

<sup>2</sup> "Límite intolerable de intervención en la era reaganiana", en Excélsior (mayo 22, 1986), p. 10.

<sup>3</sup> "Intervencionismo de EU, censura la Permanente", en Excélsior (mayo 15, 1986) p. 1.; "Debemos acostumbrarnos a que nos juzguen", en Excélsior (mayo 16, 1986) p.p. 1 y 8; "Washington no quiere un choque con México: 'confianza en MMH'", en Excélsior (mayo 16, 1986), p.p. 1 y 18.

internacional, no es un "actor racional unificado" que pueda proyectarse al exterior con una sola voz, más aún si su proceso de toma de decisiones está tan abierto a la participación y el escrutinio públicos. Por otro lado, a reserva de volver a tocar el punto más adelante, es indudable que México no puede quedar exento de la revisión que el Congreso y la prensa de Estados Unidos hacen constantemente de los principales aliados y no aliados de su país. Para ponerlo en los términos de uno de los invitados a atestiguar frente al Subcomité, desde México uno bien puede preguntarse si el haber llegado a ocupar un lugar de muy alta prioridad en la agenda cotidiana del gobierno estadounidense ha representado un cambio necesariamente benéfico.<sup>4</sup>

No obstante, así como parece injustificado suponer una especie de complot orquestado desde la Casa Blanca para desestabilizar políticamente a México,<sup>5</sup> igualmente resulta un tanto ingenuo creer que las audiencias fueron producto de la desafortunada coincidencia de un grupo de funcionarios imprudentes y un senador ultraconservador con capacidad para construir un aparato publicitario eficaz. Como se tratará de mostrar a lo largo de este capítulo, las audiencias son el reflejo de un proceso de cambios (tanto endógenos como exógenos) que, entre otras consecuencias, han abierto al sistema político mexicano un lugar distinto en la "agenda no oficial"<sup>6</sup> de discusión entre México y Estados Unidos. Analizar esos cambios es una tarea que se legitima en la premisa de que no están inscritos en un marco estrictamente coyuntural. Si no se ubica en su justa magnitud el nuevo interés estadounidense por la política mexicana, se corre el riesgo de sobredimensionarlo. Si bien una exageración de la "amenaza externa" puede reportar al régimen una mayor legitimidad política interna,<sup>7</sup> no es menos probable que, a la vez, se dificulte el tratamiento de un tema de por sí incómodo en el contexto de las relaciones bilaterales.

---

<sup>4</sup> Testimonio de Cathryn L. Thorup, directora del proyecto México-Estados Unidos, Overseas Development Council, ante el Subcomité del Hemisferio Occidental, junio 17, 1986 (mimeo).

<sup>5</sup> En la prensa de esos días es frecuente encontrar interpretaciones de este tipo. A manera de ejemplo, ver: Gastón García Cantú, "Por la dignidad de la nación", en Excélsior (mayo 19, 1986), p.p. 1 y 12.

<sup>6</sup> Lorenzo Meyer, "1985: un mal año en una época difícil", en Gabriel Székely (comp.) México-Estados Unidos: 1985, México, D.F.: El Colegio de México, 1986, p. 20.

<sup>7</sup> Bernardo Mabire, "El nacionalismo y la política exterior de México", en Humberto Garza (comp.) Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, México, D.F.: El Colegio de México, 1986, p. 81.

Desde esta perspectiva quizás la mejor forma de abordar el problema sea desagregando el nudo original en el que se presenta. Puede hacerse una primera diferenciación entre los actores que en Estados Unidos ahora parecen prestar una mayor atención al sistema político mexicano. Grosso modo, estos pueden agruparse entre gubernamentales y no gubernamentales. El propósito de este capítulo es analizar naturalmente el papel desempeñado por uno de los actores protagónicos del primer grupo: el Congreso.

Un segundo nivel de desagregación puede ser por área temática. El interés estadounidense por la política interna tiene en realidad muchas fachadas. A veces la atención en torno al sistema político mexicano se deriva de un intento por encontrar ahí una explicación a la política exterior del país. En otras ocasiones se busca al estudiarlo la racionalidad que subyace a la estrategia económica. Otras veces se le analiza con la esperanza de hallar los factores que provocan los fracasos de las políticas bilaterales de lucha contra el narcotráfico. Lo mismo puede decirse respecto a temas tan variados como la inquietud de algunos sectores en Estados Unidos por el respeto en otras naciones de los derechos humanos o la protección del medio ambiente en la frontera norte; generalmente el interés por la problemática del sistema político mexicano es colateral y se da en función de problemas más concretos e inmediatos. La excepción a la regla son las consideraciones estratégicas cuyo interés por la estabilidad del régimen se justifica en sí mismo al constituir su rompimiento una amenaza directa a la seguridad nacional de Estados Unidos.

Para propósitos analíticos es conveniente diferenciar las áreas temáticas en las que se discuten las fallas del sistema político mexicano porque de lo contrario se pierden de vista las distintas prioridades que, en cada área, condicionan el interés estadounidense por la problemática política interna de México. Esas prioridades varían en el tiempo y de acuerdo con el actor. Más importante aún, esas prioridades condicionarán el enfoque mismo con el que se pretenda analizar al sistema político mexicano.

Con base en los diarios de debates de ambas Cámaras durante los años que van de 1981 a 1986, el presente capítulo pretende estudiar la forma como el sistema político mexicano aparece en las discusiones legislativas. Con ese fin se sigue un método de análisis como el anteriormente descrito: se identifican primero los temas en relación a los cuales el examen de la política interna de México reviste un mayor atractivo para los congresistas estadounidenses; posteriormente se tratan de estudiar las referencias a la política mexicana a la luz de los diferentes objetivos y prioridades que en cada tema persigue el

Congreso de Estados Unidos. Como se mencionó en el capítulo dos, en cada caso conviene analizar dichas referencias de acuerdo con factores tales como los antecedentes de la intervención legislativa (¿qué tan reciente es el involucramiento del Congreso en el tema?), la legitimidad de tal intervención (¿intervenien los congresistas convencidos de que lo hacen en un área habitualmente asociada con sus prerrogativas constitucionales?), la relevancia pública del tema (¿en qué medida es de interés público y hasta qué punto las opiniones están divididas?) y la urgencia (¿se trata de una crisis repentina o se discuten líneas generales de política a largo plazo?).<sup>9</sup>

El capítulo se divide en cinco partes. En la primera se presentan algunas de las interpretaciones que han tratado de explicar el aparentemente nuevo interés que en Estados Unidos ha despertado la política interna mexicana. En la segunda se presentan en forma muy somera los cambios ocurridos en México y que directa o indirectamente están detrás de la metamorfosis de la relación bilateral. En una tercera etapa se hace lo mismo pero con relación a lo acontecido en Estados Unidos. Posteriormente se pasa a estudiar la forma como el Congreso de ese país ha analizado al sistema político mexicano en función de cuatro áreas temáticas distintas: la política económica, los derechos humanos, la protección de ciudadanos estadounidenses en México, y el narcotráfico. Una quinta y última parte sirve de conclusión.

#### La política interna mexicana en la agenda bilateral

##### La ruptura de los acuerdos

Una de las explicaciones más aceptadas en torno a la naturaleza de fondo de las relaciones México-Estados Unidos es la que supone la existencia implícita de un "acuerdo para disentir" entre ambos gobiernos. Con ella se ha tratado de esclarecer la aparente paradoja de un México que, a pesar de ser el país latinoamericano geográficamente más cercano a Estados Unidos, ha sido, al mismo tiempo, uno de los menos cooperativos con respecto a la política exterior de Washington. De esto se desprende la vigencia de un entendimiento que según Mario Ojeda funciona de la siguiente forma:

---

<sup>9</sup> Hrach Gregorian, "Assesing congressional involvement in foreign policy: lessons of the post-Vietnam period", en The Review of Politics, vol. 46,1 (enero 1984), p. 104.

Estados Unidos reconoce y acepta la necesidad de México de disentir de la política norteamericana en todo aquello que le resulte fundamental a México, aunque para los Estados Unidos sea importante, mas no fundamental. A cambio de ello, México brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aún importante para los Estados Unidos, no lo es para el país.<sup>9</sup>

"En consecuencia -continúa más adelante Ojeda- los Estados Unidos parecen haber estado dispuestos a tolerar una política disidente por parte de México si esto ayudaba a fomentar la estabilidad política interna del país".<sup>10</sup> Puesto en esos términos, el "acuerdo para disentir" se justifica en el implícito de que el propósito último de ambos gobiernos es el mismo: la permanencia pacífica del régimen posrevolucionario en México. "De aquí el esfuerzo que el gobierno mexicano ha hecho siempre para demostrar a los ojos de Washington que puede mantener la estabilidad interna con base en su propia capacidad y recursos".<sup>11</sup>

La cada vez mayor disposición que parece haber en Estados Unidos por estudiar y discutir abiertamente la problemática del sistema político mexicano es una tendencia que avanza en sentido contrario a la supervivencia de los llamados "acuerdos para disentir". Sin que esto signifique que hoy día Washington considere que sus intereses están mejor servidos en la desestabilización del régimen, no resulta exagerado suponer que la presente es una administración menos reticente a explorar nuevas formas de relación donde no se reconozcan zonas vedadas. En el fondo parece existir la convicción de que al modificar su actitud hacia México el gobierno estadounidense no provoca la metamorfosis del sistema: más bien la asume como un hecho consumado. A juicio de ciertos sectores en Estados Unidos, si antes no importaba la naturaleza del régimen con tal que supiera mantener la paz social, ahora que (desde su perspectiva) algunas de las condiciones que garantizaban esa estabilidad han cambiado, la esencia misma del sistema político mexicano merece ser, por lo menos, discutida.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Mario Ojeda, Alcances y límites de la política exterior de México, México, D.F.: El Colegio de México, 1976, p. 93.

<sup>10</sup> Ibid, p.p. 93-94.

<sup>11</sup> Ibid, p. 94.

<sup>12</sup> Barbara Bennett, Georgina Núñez, María Teresa Vega y Carlos Rico, "La política interna mexicana: ¿un nuevo tema de la agenda bilateral?", en Estados Unidos: perspectiva

¿Cuáles son esas condiciones cambiantes? En esencia, las mismas que se describieron en la introducción de esta tesis: el descubrimiento de los pozos petroleros en el sureste de México, la tensa situación en Centroamérica y, muy especialmente, el estallido de una profunda crisis económica que de manera inevitable viene a remover (en una dirección todavía no predecible) la forma de hacer política en México.<sup>13</sup>

El estallido de la crisis económica y la redefinición estratégica del país provocaron temores en México sobre la posibilidad de que, ante la coyuntura de vulnerabilidad económica, algunos sectores gubernamentales en Estados Unidos juzgaran oportuno presionar a su vecino del sur a fin de que cambie ya sea algunas políticas específicas (como por ejemplo su política centroamericana)<sup>14</sup> o bien la naturaleza misma del sistema político mexicano.

En México y Estados Unidos se ha dicho reiteradamente que la solución última a la crisis financiera pasa por el cambio de las estructuras políticas. Varios analistas mexicanos han subrayado la aversión estadounidense por la posible repetición de "sorpresas desagradables" al estilo de la que produjo el repentino decreto que nacionalizó a la banca.<sup>15</sup> Si la autonomía relativa de poder

---

latinoamericana (sección política exterior), vol. 10,9 (septiembre 1985), p. 98; David Ramírez Bernal, "Presión externa y política exterior en el debate nacional", en Carta de política exterior mexicana, año VI,2 (abril-junio de 1986), p. 20; Patricia de los Ríos, "México en la prensa norteamericana en 1985: ¿del conflicto a la perplejidad?", en Estados Unidos: perspectiva latinoamericana (sección política interna), vol. 11,2 (febrero de 1986), p. 17; Guadalupe González G., "Política interna y política exterior en el horizonte de las relaciones México-Estados Unidos: la ruptura de los acuerdos tácitos", en América Latina Internacional (FLACSO-Buenos Aires), vol. 2,4 (abril-junio 1985), p. 81.

<sup>13</sup> Los tres fenómenos se analizan con mayor detenimiento en la introducción.

<sup>14</sup> Guadalupe González G., "Política interna y política exterior...", op. cit., p. 83.

<sup>15</sup> Carlos Rico, "Las relaciones mexicano-norteamericanas y la paradoja del precipicio", en Humberto Garza (comp.) Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, México, D.F.: El Colegio de México, 1986, p.p. 70-71; Blanca Torres, "La visión estadounidense de las elecciones de 1985: ¿presión de coyuntura o preocupación de largo plazo?", en Gabriel Székely (comp.) México-Estados Unidos: 1985, México, D.F.: El

del Estado mexicano se ha de traducir en la facultad del Presidente para cambiar sustancialmente y de súbito las reglas de funcionamiento del sistema, entonces tal vez, a juicio de las autoridades estadounidenses, contribuir al fortalecimiento de fuerzas internas capaces de contrarrestar el poder del Ejecutivo mexicano se ha convertido en una estrategia válida en la defensa de los intereses de Estados Unidos en nuestro país.<sup>16</sup> ¿Estaría Washington dispuesto a adoptar medidas específicas con el objeto de precipitar cambios políticos concretos?

Como se mencionaba más arriba, difícilmente se puede hablar de la existencia de intrigas planeadas en la Casa Blanca a partir de las cuales se orquesten "campañas nacionales" en contra de México. Sin embargo, en los últimos años se ha hecho pública una serie de evidencias que parecen reflejar la voluntad de algunos sectores de la presente administración para aprovechar la pérdida de capacidad de negociación de México. Ha sido relativamente frecuente en la prensa de ambos países la publicación de "filtraciones" que advierten sobre la elaboración de estudios oficiales en torno a la estabilidad política de México. En septiembre de 1984, un analista de la Agencia Central de Inteligencia justificó la renuncia a su cargo por haber sido objeto de presiones por parte del entonces director de la Agencia, William Casey, para que modificara su informe sobre México a fin de que el colapso del sistema político no fuera presentado como una posibilidad tan remota.<sup>17</sup> En septiembre de ese año la prensa informó sobre la existencia de un supuesto memorándum firmado por el Presidente Reagan en donde llamaba a sus colaboradores a estudiar la factibilidad de presionar a México para que modificara su postura en Centroamérica.<sup>18</sup> Incluso hay quien ha llegado a considerar el tratamiento mismo que la prensa ha dedicado a supuestas "filtraciones" del Gobierno estadounidense como un instrumento utilizado por éste para influir en la dinámica interna del sistema político mexicano.<sup>19</sup> Tal fue

---

Colegio de México, 1986, p. 52.

<sup>16</sup> Carlos Rico, "Las relaciones mexicano...", op. cit., p. 71.

<sup>17</sup> Wayne A. Cornelius, "El mexicano feo", en Nexus 89 (mayo 1985), p. 25.

<sup>18</sup> David Ramírez Bernal, "México-Estados Unidos: los nuevos parámetros de la relación política", en Carta de política exterior mexicana, año IV,4 (octubre-diciembre de 1984), p. 15.

<sup>19</sup> Aunque ésta fue una interpretación bastante difundida en México, para los propósitos de este trabajo vale la pena citar a un Representante demócrata por Texas, Henry B. González, para quien el artículo de Anderson era un evidencia clara de que la

el caso del artículo que el periodista Jack Anderson publicó en el periódico Washington Post justo cuando el Presidente mexicano realizaba una visita oficial a Washington en mayo de 1984. En su columna, Anderson hacía públicas supuestas revelaciones de la Agencia Central de Inteligencia respecto a los ingresos multimillonarios de los presidentes de México. Por lo exagerado de las cifras manejadas, lo visceral de sus impugnaciones, y lo inexacto de la información ofrecida en apoyo a sus acusaciones, resulta difícil creer que tales "revelaciones" persiguieran otro objetivo que no fuera el de explotar los prejuicios arraigados en Estados Unidos, por un lado, y el de crear desconcierto en la opinión pública mexicana, por el otro.

Independientemente de qué tan justo pueda ser el acusar al gobierno de los Estados Unidos de copatrocinar la propagación de rumores falsos, lo cierto es que el estilo diplomático de la presente administración se presta mucho para hacer vinculaciones de esta índole.<sup>20</sup> La mejor prueba del nuevo interés de Washington por la política interna mexicana lo constituye la gestión del ex-embajador John Gavin. A diferencia de la discreción que caracterizó la labor de sus predecesores, Gavin se preocupó por llamar la atención de la prensa mexicana en torno a sus posiciones cuando éstas no concordaban con los argumentos oficiales mexicanos. Gavin llegó inclusive a mantener contactos de diversos tipos con algunos sectores de la oposición política al régimen, una actitud especialmente ilegítima de acuerdo con las formas tradicionales de hacer política en México.<sup>21</sup>

Al analizar los cambios ocurridos en el contexto de la relación bilateral, autores tanto mexicanos como estadounidenses a menudo concluyen con advertencias relativas al peligro que implica para el Gobierno de Estados Unidos jugarse la carta de la

---

CIA era la encargada de la política hacia México. 99th Congress, Second Session, Congressional Record, vol. 132 # 84, H4007 (junio 19, 1986).

<sup>20</sup> Esto tiene que ver con el nuevo proyecto de política exterior que propone el Presidente Reagan. En la introducción de esta tesis se toca someramente este punto.

<sup>21</sup> Juan González Mijares y Yolanda Muñoz Pérez, "Las relaciones México-Estados Unidos en un contexto de emergencia nacional", en Carta de política exterior mexicana, año IV, 4 (octubre-diciembre de 1985), p. 8; Blanca Torres, *op. cit.*, p. 46; David Ramírez Bernal "México-Estados Unidos: los nuevos parámetros...", p. 17.

política mexicana.<sup>22</sup> Sin desconocer las condiciones cambiantes señaladas anteriormente, estos analistas rescatan de una manera u otra la lógica final de los "acuerdos tácitos": precisamente porque la preservación de la estabilidad política del régimen es un valor tan caro para ambos gobiernos, la mejor ayuda que el gobierno de Washington puede ofrecer a su contraparte mexicana es la de mantenerse distante del reacomodo interno de fuerzas. El intento por sacar provecho a la mayor vulnerabilidad económica de México mediante presiones abiertas o encubiertas reduciría aún más el margen interno de maniobra del gobierno mexicano, lo que probablemente orillaría a éste a endurecer su posición no sólo al interior sino también al exterior, en un momento en el que la cooperación con Estados Unidos es una variable vital para encontrar la salida de la crisis económica.<sup>23</sup>

#### México: el proceso político en transición

Sólo una interpretación muy simplista de los problemas que enfrenta el sistema político mexicano atribuiría a fuerzas externas el origen de estos. Si algunos sectores en Estados Unidos (gubernamentales o no) han tratado de influir en la dirección a la que podrían apuntar las transformaciones posibles del sistema, sus esfuerzos han tenido que circunscribirse a los espacios que la lucha interna por el poder les ha abierto. Por supuesto esto no quiere decir que su participación esté condenada a desempeñar un papel insignificante en el proceso. Sin embargo, resulta claro que no se pueden entender los alcances y límites de la intervención externa si no se consideran primero las fuerzas endógenas que impulsan al cambio.

Al estudiar estas tendencias reformadoras, vale asimismo tener presente que la mayor parte de ellas no surgen con la crisis económica sino mucho antes. Son producto del crecimiento

---

<sup>22</sup> Aparte de los autores citados en las notas 12, 17 y 18, conviene referirse a los testimonios de Cathryn Thorup, William D. Rogers y Richard Feinberg ante el Subcomité del Hemisferio Occidental los días 17 de junio los dos primeros, y 10 de junio el último.

<sup>23</sup> A propósito de esto Carlos Rico ha construido un "juguete heurístico" para explicar la pérdida de la capacidad de negociación de México. Dado que a Estados Unidos no le conviene empujar a México al "precipicio", las presiones de ese país deben ser analizadas desde tres supuestos básicos: los momentos de peor crisis objetiva no coinciden con los peores momentos de negociación para México; a cambio de no dar el último empujón, los Estados Unidos están dispuestos a llevar las presiones hasta las situaciones extremas; el precipicio lo definen los estadounidenses. Carlos Rico, "Las relaciones mexicano...", op. cit., p.p. 62-62.

sostenido que transformó al México posrevolucionario en un país predominantemente urbano. El origen de las demandas de participación política está en factores tales como el mejoramiento de los estándares de vida o la constante extensión de los servicios educativos, es decir, en fenómenos que forman parte de un proceso de largo plazo con relación al cual la crisis económica ha servido como elemento catalizador.<sup>24</sup>

Para los propósitos de este trabajo no cabe hacer un análisis extenso de las dificultades que enfrenta hoy por hoy el sistema político mexicano. Si se pretendiera hacerlo habría que considerar fenómenos tales como la disfuncionalidad interna que un Ejecutivo excesivamente fuerte tiene, el desgaste del partido oficial como elemento cohesionador de la clase política, el debilitamiento relativo de las alianzas que el Estado ha mantenido con obreros y campesinos, y el abandono de las estrategias populistas de control político, las cada vez más evidentes pugnas interburocráticas dentro del aparato estatal, la voluntad expresa de los sectores empresariales por replantear sus formas de relación con el Estado, o el descontento que en algunas regiones las clases medias han tratado de canalizar a través de las urnas.<sup>25</sup> En atención a los fines que persigue esta tesis, debe subrayarse que estos problemas no se proyectan con la misma intensidad hacia el exterior ni tampoco cada uno de ellos encuentra igual acogida allá. Al estudiar la forma como la prensa estadounidense describe los retos del sistema político mexicano es fácilmente palpable que algunos son soslayados mientras que otros reciben una atención exagerada que no corresponde con su peso real.

Lo anterior nos refiere al problema de las percepciones. Dado que ellas constituyen el área que media entre la realidad y la formulación de políticas, es importante examinar su proceso de gestación.<sup>26</sup> En la manera como se han formado las percepciones estadounidenses han jugado un rol sobresaliente algunos desarrollos políticos en México a los que quizás convenga pasar revista. Para ello es necesario seguir la evolución política de las clases medias.

Los sectores medios mexicanos crecieron al amparo de las políticas de desarrollo promovidas por los gobiernos posrevolucionarios. Su ingreso y nivel de vida aumentaron

---

<sup>24</sup> Soledad Loaeza, "El factor americano", en Nexos 110, (febrero 1987), p. 19.

<sup>25</sup> María Amparo Casar y Guadalupe González, "El papel de la variable internacional en los análisis sobre el sistema político mexicano", México, D.F.: ILET, (mimeo).

<sup>26</sup> Ibid, p.p. 77-78.

ininterrumpidamente conforme crecientes núcleos de personal calificado eran requeridos por una economía que, al expandirse, garantizaba amplios márgenes de movilidad social vertical. Al mismo tiempo que se fue agotando el modelo de desarrollo seguido, los grupos medios observaron cómo algunas de sus expectativas no iban a ser satisfechas en el futuro. La rebeldía de estos sectores comenzó a germinar a principios de los años sesenta con los primeros reclamos de apertura de ciertos espacios de participación que no se abrirían sino hasta los setenta. A diferencia de lo que ocurrió durante las administraciones de Alemán y Ruiz Cortines, cuando las tensiones políticas provinieron fundamentalmente de la clase obrera, al iniciarse la década de los sesenta el origen del descontento social fue desplazándose hacia los estratos medios de la población.<sup>27</sup>

Aunque muchas de las políticas implementadas en el sexenio del Presidente Echeverría tenían por objeto ganarse el apoyo de las capas medias,<sup>28</sup> la crisis de 1976 le restó popularidad. Lo mismo le sucedió a su sucesor, a cuya administración se responsabilizó por la reaparición de los problemas económicos de 1982. Desde entonces la mancuerna recesión-inflación ha propiciado un progresivo deterioro en el nivel de vida de estos grupos. Ante la profundización del proceso de estratificación social y el temor paralelo a proletarizarse, las clases medias mexicanas han tratado en ocasiones de expresar su protesta por medio del apoyo electoral a los partidos de oposición, muy especialmente al Partido Acción Nacional.<sup>29</sup>

El norte de México ha sido la región donde la alternativa de Acción Nacional ha sido apoyada con más entusiasmo. En congruencia con lo expuesto anteriormente, los estados de la frontera norte son los más prósperos de provincia, por lo que ostentan los índices más altos de urbanización y escolaridad en el país. Además los habitantes de esos estados son herederos de

---

<sup>27</sup> Francisco López Cámara, El desafío de la clase media, México, D.F.: Joaquín Mortiz, 1971, p. 13.

<sup>28</sup> José Blanco, "El desarrollo de la crisis en México, 1970-1976", en Rolando Cordera (comp.) Desarrollo y crisis de la economía mexicana, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 317. En este artículo Blanco señala cómo durante el gobierno del Presidente Echeverría la política de gasto público transfirió una parte mínima del ingreso de los estratos más altos hacia las clases medias y los obreros mejor organizados. Se calcula que de 1968 a 1977 las capas medias mejoraron su participación en el ingreso nacional en casi tres puntos.

<sup>29</sup> Soledad Loaeza, "Clases medias: aire y desaire de familia", en El desafío mexicano, México, D.F.: Océano, 1982, p.p. 264-265.

una cultura política que invita a la defensa de la autonomía regional frente al centralismo de la Ciudad de México. Si a esto se añade el mayor contacto cultural con los patrones de vida estadounidenses, se comprende mejor por qué es en esos estados donde otros grupos sociales adoptan como suyas las formas de protesta política de las clases medias.<sup>30</sup>

Fuera de algunas zonas en la región norte del país, no es válido afirmar que en México exista una cerrada lucha bipartidista por el poder. En primer lugar porque aparte de las clases medias no hay evidencia alguna que permita suponer que la gente de estratos más bajos utiliza su voto al estilo de los electorados estadounidenses o europeos, es decir, como forma de sanción política respecto a la gestión del gobierno inmediatamente anterior.<sup>31</sup> De esta especie de "mayoría silenciosa", la parte que está incorporada políticamente al sistema participa de acuerdo con esquemas de representación corporativa en los que la lealtad al régimen, al menos hasta ahora, no ha estado en función de la actuación gubernamental precedente.<sup>32</sup> La otra parte, la que no está incorporada (ya sea porque no pertenece a ninguna asociación gremial o porque carece de una relación laboral estable) accede a la participación política de una forma tan reducida que, como fuerza electoral, no representa ninguna amenaza.<sup>33</sup>

Sin ánimo de justificar las irregularidades que han enturbiado los resultados electorales de los últimos años en el norte del país, puede afirmarse que la estrategia del Partido Acción Nacional ha consistido en buena medida en fomentar el crecimiento de mitos acerca tanto de su verdadero poderío como de las dimensiones auténticas del fraude. En palabras de Soledad Loaeza:

Los resultados reales casi no importan; cualesquiera que estos sean, las reclamaciones anticipadas de Acción Nacional se fincan en una acendrada tradición priista de fraude en el conteo de votos, robo de urnas, falsificación de credenciales, registros electorales inflados. La credibilidad de las derrotas panistas en

---

<sup>30</sup> M. Delal Baer, "The 1986 Mexican elections: the case of Chihuahua", Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1986, p. 7.

<sup>31</sup> Soledad Loaeza, "La construcción de la burbuja", en La Jornada Semanal, año 1,46 (domingo 4 de agosto de 1985), p. 2.

<sup>32</sup> Ibid., p. 3.

<sup>33</sup> Carlos Pereyra, "Y sin embargo, votarán", en La Jornada Semanal, año 1,38 (domingo 9 de junio de 1985), p. 2.

las próximas elecciones guarda una relación directa con la falta de credibilidad de las victorias del PRI.<sup>34</sup>

Al orquestar sus campañas políticas con la mira puesta en la amplificación artificial de la disputa electoral, el PAN ha alimentado las esperanzas de grupos tanto internos como externos a quienes les gustaría ver una alternativa real de poder en la oposición conservadora. A nivel nacional dichas esperanzas son más bien producto de las ganas de creer. Regionalmente, en cambio, esa posibilidad se ha ido concretando poco a poco, sobre todo en el estado de Chihuahua, donde las elecciones de 1986 para gobernador mostraron una abierta polarización del electorado. Si bien no hay duda que el PAN pudo haber tenido la fuerza suficiente como para ganar las elecciones, tampoco existe indicador alguno que permita concluir que, para ganar, el PRI tuviera necesariamente que recurrir al fraude.<sup>35</sup> De cualquier manera, tan pronto como se anunció el triunfo del candidato del partido oficial, el resultado práctico fue la incredulidad de amplios sectores de la opinión pública nacional y, por supuesto, de la prensa extranjera.

En la campaña por el descrédito del gobierno jugaron un papel sobresaliente la cúpula de la Iglesia estatal (que llegó a decretar la suspensión de cultos en los 62 templos de la arquidiócesis como medida de protesta) así como las asociaciones cívicas de un nuevo y agresivo panismo que bloqueó carreteras, boicoteó los comercios de priistas declarados, y trató de organizar campañas de desobediencia civil. La mayor parte de la prensa estadounidense cumplió su papel al sobrerrepresentar la opinión de los panistas con tal de poder comparar al régimen con dictaduras como la paraguaya, la haitiana o la chilena.<sup>36</sup> Con sus relatos apocalípticos, la prensa extranjera logró crear un falso sentido de urgencia gracias al cual el ritmo que deben tomar las reformas políticas en México "tiende a ser medido menos por las demandas internas que por la presión externa".<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Soledad Loaeza, "Crónica de un robo anunciado", en La Jornada Semanal, año 1,21 (domingo 19 de febrero de 1985), p. 4.

<sup>35</sup> Varias encuestas previas a las elecciones señalaban al partido oficial como futuro ganador. Ver "Dan las encuestas 49% de votos al PRI, 41% al PAN y 55% de abstención: UNAM", en Excélsior (viernes 4 de julio de 1986), p.p. 1 y 14. Igualmente Delal Baer menciona una encuesta elaborada por la empresa Gallup que daba 57% del voto al PRI y 33% al PAN. Baer, op. cit., p. 9.

<sup>36</sup> Un análisis sobre la cobertura de la prensa estadounidense en las elecciones de Sonora y Nuevo León en 1985 se encuentra en Blanca Torres, op. cit..

<sup>37</sup> Loaeza, "El factor americano", op. cit., p. 20.

Como se verá más adelante, en un acto que quizás resultó a final de cuentas más perjudicial que benéfico para su causa, un grupo perteneciente a esta ala radical del neopanismo viajó a Washington en búsqueda del apoyo de los senadores que, un mes antes, se habían mostrado tan condescendientes con su partido.

#### Estados Unidos: la redefinición estratégica y el papel del Congreso

En el reciente interés estadounidense por la política interna mexicana intervienen factores que poco o nada tienen que ver con México. Para comprenderlos conviene hacer una distinción al menos en dos planos: uno es el del clima en el que se debate la formulación de la política exterior de Estados Unidos desde la llegada al poder de la presente administración; el otro, que se justifica en los propósitos particulares del capítulo, es el de las causas que están detrás del relativamente nuevo papel que ha venido a desempeñar el Congreso en materia de política exterior. Ambos puntos han sido tratados con cierta profundidad en otras partes de esta tesis y por tanto sólo se mencionan aquí.

En el capítulo introductorio ya se señalaba el cambio que en materia de política exterior significó el ascenso del Partido Republicano al poder. Ronald Reagan llegó a la presidencia de los Estados Unidos con la voluntad expresa de frenar la pérdida relativa de poder que su país sufría no sólo vis a vis la Unión Soviética, sino inclusive en relación con sus propios aliados. Como ha sucedido con otros países, México se ha visto afectado por la reideologización de las políticas de Washington. El margen de tolerancia que antes caracterizaba la actitud de Estados Unidos con respecto a muchas de las posiciones "de principio" de la política exterior mexicana ha desaparecido sustancialmente.<sup>38</sup> De esta manera la "dureza" en términos y formas que en ocasiones parece marcar las relaciones de Estados Unidos con México o América Latina se explican, al menos en alguna medida, por la redefinición estratégica de políticas globales antes que por la propia evolución de las relaciones bilaterales.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Guadalupe González G., "La política exterior de México (1983-1985): ¿cambio de rumbo o repliegue temporal?", en Humberto Garza Elizondo (comp.) Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, México, D.F.: El Colegio de México, 1986, p. 266.

<sup>39</sup> David Ramírez Bernal, "Los nuevos parámetros...", op. cit., p. 13. Guadalupe González G., "El problema del narcotráfico en el contexto de la relación entre México y Estados Unidos", en Carta de política exterior mexicana, año V, núms. 2 y

Por lo que respecta al segundo factor apuntado más arriba, el mayor involucramiento del Congreso en materia de política exterior, cabe subrayar lo que ya se expuso en el primer capítulo de la tesis: el interés legislativo por las relaciones internacionales de Estados Unidos es una tendencia que trasciende a la presente administración. Por esto mismo resulta un tanto engañoso tratar de entender la intervención legislativa a la luz de rivalidades partidistas que subestiman las rivalidades institucionales entre el Congreso y el Poder Legislativo multiplicadas a raíz de la guerra de Vietnam.

No parece tener mayor sentido repetir aquí lo que ya se dijo anteriormente. Sin embargo, para los fines de este apartado, conviene tener presente que al utilizar un foro legislativo para juzgar la política interna de otro país, un congresista puede hacerlo porque crea genuinamente que en ella está la solución de algún problema doméstico que afecta a su electorado, a su región, o a su país; o bien porque considere que la política de Estados Unidos hacia el país en cuestión merece tomar en consideración el aspecto interno. Sea como sea, es un hecho que el Congreso se presta mucho para que, al intervenir, los legisladores busquen antes que nada el interés particular que representa la preocupación por su carrera política en contraposición al interés general que constituye la formulación de una buena política pública. Como se mencionó en el capítulo uno, la estructura descentralizada de las Cámaras (que al dividir a los Comités en varias subunidades asegura a la mayoría de los miembros la oportunidad de hacer un uso efectivo del poder en una época temprana de sus carreras) así como el mecanismo interno de distribución de poder (que asigna los puestos en el sistema de comités con base en los criterios de autoselección y antigüedad), facilita la frecuente preeminencia de lo particular sobre lo general.

Gracias a su antigüedad y a que su partido representaba entonces la mayoría en la Cámara Alta, el Senador Jesse Helms pudo ocupar la presidencia del Subcomité que organizó las audiencias sobre México en 1986. A juzgar por su récord, puede decirse que, paradójicamente, el principal perjudicado por el hecho de que un extremista como él ocupara un lugar tan destacado en el Comité de Asuntos Exteriores fue el gobierno conservador del Presidente Reagan. Independientemente de si la administración vió con buenos o malos ojos la celebración de las audiencias sobre México, es indudable que otras iniciativas suyas han ocasionado malestar al interior y al exterior de Estados Unidos en mayor medida que cuando el centro de atención fue México. Como ejemplos pueden citarse sus intentos por bloquear desde el Senado el nombramiento como embajadores de diplomáticos

---

3 (abril-septiembre de 1985), p. 28.

de carrera a los que acusa de ser exageradamente liberales; su participación en campañas de propaganda a favor de la candidatura presidencial del Mayor Roberto D'Abuissou, patrocinador de las bandas para-militares de derecha que operan en El Salvador; o sus acusaciones de corrupción lanzadas contra las autoridades panameñas. Sin embargo quizás su escándalo más sonado fue el que tuvo lugar en julio de 1986, cuando Helms viajó a la capital chilena para criticar ante la televisión nacional al embajador estadounidense por haber asistido al funeral de Rodrigo Rojas de Negri, un joven chileno residente en Estados Unidos que fue asesinado por una patrulla militar en una manifestación antigubernamental en Santiago. A raíz de este incidente el Comité de Inteligencia del Senado pidió al Departamento de Justicia que investigara posibles filtraciones de parte de Helms o sus colaboradores al gobierno militar chileno.<sup>40</sup>

Tal y como lo expresaba la nota de protesta que el embajador de México entregó al Departamento de Estado a raíz de las audiencias de mayo, el senador Helms es un congresista cuyo extremismo ideológico lo aísla del resto de sus colegas. No obstante sería falaz no reconocer que otros legisladores menos extremistas comparten, en diferente medida, algunos de sus juicios negativos sobre el sistema político mexicano. A fin de entender mejor las impugnaciones de los demás congresistas vale la pena analizar por área temática las ocasiones en las que la política interna de México fue discutida en el pleno de las Cámaras.

#### La política interna mexicana en la agenda del Congreso de Estados Unidos

##### La protección de ciudadanos estadounidenses en México

En el capítulo uno se apuntaba que para responder a la pregunta sobre qué motiva la actuación de un congresista, aunque se han sugerido diversos móviles (el afán por la elaboración de una buena política pública, la búsqueda de prestigio, la relativa inclinación a favorecer las iniciativas de los compañeros de partido, de región o de raza, etc.), es casi un lugar común afirmar que la prioridad máxima es la de reelegirse. Como para cada congresista la posibilidad de lograrlo depende exclusivamente de la voluntad de su electorado particular, una receta más o menos segura para garantizar la reelección es concentrar sus esfuerzos en el aprovisionamiento de servicios a su distrito, en la promoción de legislación localista, y en la atención a los problemas cotidianos de su electorado que

---

<sup>40</sup> Christopher Madison, "Helms's narangues", en National Journal, (agosto 9, 1986), p.p. 1748-1750; Steven Pressman, "Helms: has CIA been spying on me?", en Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 44,33 (agosto 16, 1986), p. 8.

requieran de la concurrencia del gobierno federal.

En su análisis sobre la forma en que el Congreso de Estados Unidos influye en las relaciones con México, Donald Wyman señalaba el interés por la situación de los estadounidenses en México como un ejemplo de la manera en que el Congreso de vez en vez presiona a la administración para incluir un tema específico en la agenda bilateral.<sup>41</sup> Esta preocupación por el destino de los ciudadanos de Estados Unidos en México es una inquietud producto de la orientación localista de los legisladores. Tanto ellos como sus electores conciben como una de sus funciones legítimas la de velar por la satisfacción de aquellos agravios cometidos en México contra ciudadanos estadounidenses. De hecho, la intervención del congresista es vista como imperiosa toda vez que, de acuerdo con su tradición, se supone que el Departamento de Estado antepondrá el interés por no complicar las relaciones con otro país al interés particular del ciudadano común y corriente.<sup>42</sup>

En consecuencia, al revisar el diario de debates de las Cámaras, no es extraño encontrar menciones a las correrías y desventuras de estadounidenses en México. No todas esas alusiones se refieren a injusticias sufridas a manos de autoridades mexicanas. En ocasiones los congresistas hacen uso de la tribuna para llamar la atención a sus colegas sobre la labor altruista de voluntarios estadounidenses en áreas tan disímiles como la medicina rural o la promoción de contactos culturales entre ambos pueblos.<sup>43</sup> Por regla general, el ciudadano en cuestión pertenece al distrito o Estado al que representa el legislador que hace uso de la palabra.

Quizás el resultado más célebre del interés del Congreso por los nacionales de su país, al menos desde el punto de vista de los congresistas estadounidenses, sea el tratado firmado con México en noviembre de 1976 sobre intercambio de prisioneros. En palabras del representante californiano Fortney H. Stark, el

---

<sup>41</sup> Donald Wyman, *op. cit.*, p. 36.

<sup>42</sup> Bayles Manning, "The Congress, the Executive and intermestic affairs: three proposals", en *Foreign Affairs*, vol. 55,2 (enero, 1977), p.p. 305-306.

<sup>43</sup> Ver la intervención del senador David Durenberger sobre los médicos rurales voluntarios en: 97th Congress, 1st. Session, *Congressional Record*, vol. 127 # 165, S13266 (noviembre 12, 1981); o la intervención del representante Ron Coleman sobre uno de estos promotores culturales en: 99th Congress, 2nd Session, *Congressional Record*, vol. 132 # 23, E738 (marzo 12, 1986). En adelante las referencias al diario de debates se abreviarán.

acuerdo no sólo ha servido de modelo para otros convenios similares con otros países, sino que, fundamentalmente, ha sido valioso por "haber librado a cientos de americanos de un tratamiento rudo e inhumano en las cárceles mexicanas".<sup>44</sup>

Como lo muestra la cita de Stark, cuando las autoridades mexicanas salen a relucir, la constante en todas las intervenciones es la censura y la desaprobación. Los turistas son materia perenne de conflicto. En agosto de 1984, por ejemplo, el representante Harold L. Volckmer envió sendas cartas al embajador en Washington, al Secretario de Estado estadounidense, y al Presidente de México, donde narraba la trágica muerte de una mujer (residente de su distrito) a causa de un accidente de tránsito en Cancún, Quintana Roo. Según hizo constar en el diario de debates, Volckmer reclamaba en sus misivas el castigo a los responsables así como la destitución del cónsul estadounidense y de los policías mexicanos que no sólo no habían podido capturar a los culpables, sino que además habían complicado la salida de su marido. "Los americanos deben estar concientes de que tragedias como esta pueden sucederles si planean viajar a México".<sup>45</sup>

Un aviso similar fue formalmente aprobado por la Cámara de Representantes a propósito de la desaparición de seis estadounidenses presuntamente asesinados por narcotraficantes en Jalisco durante 1984 y 1985. La advertencia fue votada el 8 de mayo de 1985, cuando se discutía el presupuesto 1986-1987 que la State Department Authorization Act otorgaría al Departamento de Estado. La así llamada enmienda Vento ordenaba al Secretario de Estado prevenir oficialmente a todos los estadounidenses que quisieran viajar a Jalisco del peligro que esto representaba para su seguridad. La advertencia de viaje debía mantenerse al menos hasta que los responsables de los secuestros o asesinatos fueran sometidos a juicio y se les impusiera una sentencia.

Entremezclado con la preocupación por la suerte de los estadounidenses estaba evidentemente el disgusto por el entonces reciente asesinato del agente de la Drug Enforcement Agency (DEA), Enrique Camarena Salazar. Para quienes favorecían la adopción de medidas de represalia contra México por su falta de cooperación en la lucha contra el narcotráfico, la advertencia de viaje resultaba útil como elemento de presión (si bien debe notarse que la enmienda se producía luego de la captura de los asesinos de Camarena). Sin embargo no es justo restar importancia al interés que por sí mismo tenía el Congreso

---

<sup>44</sup> 99th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec., vol. 127 # 82, E2669 (junio 2, 1981).

<sup>45</sup> 99th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 130 # 107, E3587 (agosto 10, 1984).

respecto a la desaparición de los seis estadounidenses. Significativamente el principal patrocinador de la enmienda, el representante demócrata por Minnesota Bruce F. Vento, no era un experto en asuntos de narcotráfico sino el congresista que representaba al distrito donde residía uno de los estadounidenses desaparecidos.<sup>46</sup>

A pesar de que la enmienda Vento nunca entró en vigor, se dice que la campaña desatada en Estados Unidos (uno de cuyos principales propagandistas fue el embajador de Washington) provocó una disminución del 18% en el ingreso de turistas estadounidenses a México.<sup>47</sup> La enmienda no se adoptó porque antes de que el Senado la ratificara, ambos gobiernos abogaron por su retiro. La delegación mexicana a la Vigésimoquinta Reunión Interparlamentaria hizo una solicitud formal a ese respecto.<sup>48</sup> La petición de los legisladores de México fue acogida favorablemente el 7 de junio, en primer lugar, porque ya desde marzo los implicados en el caso Camarena habían sido apresados, pero también porque se investigaba ampliamente la desaparición de los estadounidenses, se había creado ya una oficina especial para extranjeros en la Procuraduría General de la República y se había destituido a los policías judiciales que habían entorpecido las investigaciones.<sup>49</sup> En todo caso, conviene resaltar el hecho de que cuando la enmienda fue originalmente estudiada por el Comité de Asuntos Exteriores del Senado, se recomendó, por unanimidad, aprobarla también.<sup>50</sup> Del mismo modo es interesante observar cómo, según lo relató posteriormente el Senador Joseph Biden, el Departamento de Estado se opuso "vehementemente" a que la enmienda Vento no se quedara en amenaza y llegara a concretarse, ya que con su adopción oficial se temía presionar a México más allá de lo recomendable.<sup>51</sup>

#### El narcotráfico y la política interna

Al leer en el diario de debates el discurso que Biden

---

<sup>46</sup> 99th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec., vol. 131 # 59, H3010 (mayo 8, 1985).

<sup>47</sup> Patricia de los Ríos, op. cit., p. 19.

<sup>48</sup> De acuerdo con el Senador Joseph Biden, 99th. Cong., 2sn. Sess., Cong. Rec., vol. 131 # 75, S7736 (junio 7, 1985).

<sup>49</sup> Ibid, S7736.

<sup>50</sup> Ibid, S7736. Como se mencionó en el capítulo uno, usualmente las decisiones tomadas por los Comités son ratificadas en el pleno.

<sup>51</sup> Ibid, S7736.

pronunció frente al pleno del Senado para justificar el retiro de la enmienda Vento de la State Department Authorization Act (desistimiento que por lo demás no fue objetado por nadie), es patente el tono triunfal que estaba detrás de sus palabras. La instrumentación de una política de shock como fue la "segunda operación interceptación" (mediante la cual el Servicio de Inmigración y Naturalización intensificó en la segunda quincena de febrero de 1985 la revisión aduanal del flujo de personas con el propósito no declarado de desalentar el paso hacia México)<sup>52</sup> había logrado aparentemente su objetivo de hacer ver al gobierno mexicano el malestar estadounidense por la falta de cooperación de su vecino en materia de narcotráfico. La amenaza de explotar la dependencia de México con relación al turismo proveniente de Estados Unidos fue interpretada como otro recurso válido y eficaz en esta estrategia de premio y castigo con la que se quería presionar a México. En otros políticos menos liberales que Biden esta afición por la dureza de términos es más explícita. Cuando en agosto de 1986 la policía mexicana detuvo por unas horas a otro agente de la DEA, Víctor Cortez, inmediatamente surgieron voces en el Congreso que pedían explícitamente la repetición del esquema clásico de "carrot and stick". De ahí que la legislación aprobada por la Cámara Baja en septiembre de 1986 con el objeto de regular los esfuerzos estadounidenses de lucha contra el narcotráfico condicionara la ayuda ofrecida a México no sólo a que se les dicte sentencia a los presuntos responsables del asesinato de Camarena, sino también a que se hiciera lo mismo con los raptadores de Cortez.<sup>53</sup> Al explicar las razones del condicionamiento, el representante demócrata por Florida, Larry Smith, experto en cuestiones de narcotráfico, afirmó:

Ciento tres personas han sido arrestadas en el caso Camarena, pero en año y medio ni uno solo ha sido sometido a juicio, ni se ha entablado proceso en su contra (?). Esta es la forma de proceder con otros países: utilizar nuestro poder (leverage). Este es el tipo de estrategia que nos traerá un eventual éxito.<sup>54</sup>

Un mes antes, en agosto, la senadora Paula Hawkins, también de Florida, se expresaba en el mismo sentido con respecto a la necesidad de enviar "duros mensajes a México":

Sólo después de que los Estados Unidos cerraran

---

<sup>52</sup> Meyer, op. cit., p. 18.

<sup>53</sup> 99th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 132, H6658-H6660 (septiembre 11, 1986). En el capítulo sobre votaciones se analiza con cierto detenimiento la actitud del gobierno mexicano ante la nueva legislación sobre drogas.

<sup>54</sup> Ibid., p. H6660.

virtualmente la frontera, una acción que costó a los mexicanos la pérdida de millones de dólares de turistas, y sólo después de que el entonces administrador de la DEA, Bud Mullen, fuera a México a golpearles la mesa, las cosas se empezaron a mover.<sup>55</sup>

No es la intención del presente capítulo hacer un análisis exhaustivo de las políticas estadounidenses de lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes, sino estudiar la forma como el sistema político mexicano es visto con relación al problema del narcotráfico. En este sentido, resulta claro que para la mayoría de los congresistas las estrategias de premio y castigo se reivindican como la única forma de remover la inercia que, "a todos los niveles" del sistema político, produce la corrupción generalizada. Aún antes de que William Von Raab, Comisionado de la Oficina de Aduanas, acusara por nombre ante el Subcomité del Hemisferio Occidental a un gobernador supuestamente vinculado con los narcotraficantes, varios congresistas ya habían señalado a la corrupción en México como una de las principales causas del fracaso de los programas anti-drogas del Gobierno de Washington.<sup>56</sup> Con base en una cita periodística, la senadora Hawkins llegó a calificar de "terrorismo de Estado" a los programas mexicanos de lucha contra el narcotráfico, bajo el supuesto de que los estupefacientes que mataban a miles de jóvenes estadounidenses eran introducidos a ese país con la ayuda de funcionarios del gobierno de México.<sup>57</sup>

El testimonio de Von Raab fue citado varias veces ante el pleno de ambas Cámaras y sus "revelaciones" fueron tomadas como ciertas. Empero varias de éstas fueron desmentidas casi inmediatamente, para empezar por el Asistente de la Oficina de Narcóticos de la embajada de Estados Unidos en México, quien, en contradicción con lo expresado por Von Raab, afirmó que el programa de erradicación con México había avanzado en un 35%.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> 99th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 132, S11462 (agosto 13, 1986).

<sup>56</sup> Las intervenciones de los representantes Benjamín A. Gilman (98th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec., vol. 129 # 104, E3671, julio 21, 1983); Charles B. Rangel (99th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec., vol. 131 # 41, E1286-7, abril 3, 1985) y la Senadora Paula Hawkins (99th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec., vol. 131 # 56, S5331-5332, mayo 3, 1985) son tal vez las más llamativas porque se refieren a la corrupción de altos funcionarios.

<sup>57</sup> 99th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 133 # 75, S7070 (junio 6, 1986).

<sup>58</sup> J.J. González, Muñoz, Núñez y Sosa, op. cit., p. 12.

En Washington funcionarios estadounidenses criticaron a Von Raab por arriesgar la cooperación futura de México al presentar rumores como hechos comprobados. Las mismas fuentes afirmaron que los rumores se referían a un gobernador distinto al señalado por Von Raab, y el vice-presidente del First Presidio Bank negó que su banco, tal como lo había aseverado el Comisionado de la Oficina de Aduanas, se hubiera convertido en el sexto banco más grande de Texas gracias al dinero depositado por los narcotraficantes mexicanos. En realidad los activos totales del banco de Presidio estaban muy por debajo del promedio general entre los bancos texanos.<sup>59</sup>

Se ha dicho que probablemente a Von Raab lo movió el deseo de justificar la participación de la Oficina de Aduanas en la lucha contra el narcotráfico, en especial a partir de que, por razones presupuestales, se discutiera en Washington la posibilidad de marginar a esa dependencia de los esfuerzos de interceptación y control de estupefacientes.<sup>60</sup> De la misma manera puede decirse que para algunos congresistas la adopción incuestionada de simples rumores obedeció al interés particular de varios de ellos por identificar un enemigo conveniente contra el cual poder concentrar sus energías en vísperas de la contienda electoral de 1986. Vale la pena detenerse un momento en este punto.

En México y en Estados Unidos se ha escrito mucho sobre la imposibilidad virtual de reducir el tráfico de narcóticos mientras en ese país no se reduzca la demanda.<sup>61</sup> Se ha dicho que

---

<sup>59</sup> "US officials assail customs chief for charges", en The Dallas Morning News, (mayo 16, 1986). El artículo se reprodujo en el diario de debates a petición del representante Ron Coleman. Ver: 99th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 132 # 68, E1776 (mayo 20, 1986).

<sup>60</sup> J.J. González, Muñoz, Núñez y Sosa, op. cit., p. 14.

<sup>61</sup> Peter Reuter, "Eternal hope: America's international narcotics efforts", Washington, D.C.: The Rand Corporation, 1985, p. 2 (mimeo); Ted Galen Carpenter, "The US campaign against international narcotics trafficking: a cure worse than the disease", Washington, D.C.: The Cato Institute, 1985, p.p. 18-19; Samuel I. del Villar, "La narcotización de la cultura en Estados Unidos y su impacto en México", en Gabriel Széckely (comp.) México-Estados Unidos: 1985, México, D.F.: El Colegio de México, 1986, p. 63. Naturalmente el diario de debates contiene opiniones de congresistas que subrayan la necesidad de atacar el lado de la demanda en Estados Unidos con más vigor. Por citar sólo un ejemplo, ver la intervención del representante Torricelli en: 99th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec., vol. 133 # 31, H1345 (marzo 1, 1985).

la frustración por no poder ganar la batalla en el frente interno ha llevado a exigir a otros países lo que al interior de la sociedad estadounidense no se puede lograr.<sup>62</sup> Una campaña extendida de represión de la demanda es impensable en un sistema político que privilegia el respeto de los valores individuales mientras estos no afecten los derechos de terceros.<sup>63</sup> Esto es aún más cierto cuando, como en el caso del consumo de drogas, el costo político de afectar la libertad individual de tanta gente puede resultar demasiado oneroso.<sup>64</sup>

Paralelamente, sin embargo, existen otras razones que hacen inevitable la inclusión del tema en la agenda electoral. La drogadicción en Estados Unidos constituye un problema de salud pública muy serio, al grado de que en 1982 habían fumado marihuana el 27% de los jóvenes, el 64% de los adultos jóvenes y el 23% de los adultos.<sup>65</sup> Se calcula que en el país hay entre 3 y 5 millones de cocaínómanos.<sup>66</sup> Ante la masificación de la demanda, la presente administración ha recalcado la necesidad de combatir una enfermedad social que erosiona los valores fundamentales de la familia y está detrás del constante aumento de los índices de criminalidad.<sup>67</sup>

Ubicado en un sitio prioritario de la agenda pública en Estados Unidos, el combate al narcotráfico fue uno de los principales temas electorales de 1986. Tanto demócratas como republicanos compitieron en sus campañas por demostrar al electorado que eran ellos, y no los candidatos opositores, quienes defendían la postura más firme en esta lucha. De cada representante o senador que buscara reelegirse la oposición hizo públicos sus récords de votación respecto al tema; aquéllos que durante los setenta trataron de adecuarse a la moda y abogaron por la legalización del consumo de drogas, tuvieron que enfrentar

---

<sup>62</sup> Carpenter, op. cit., p. 2.

<sup>63</sup> Del Villar, op. cit., p. 81.

<sup>64</sup> Ibid, p. 68.

<sup>65</sup> Datos del National Institute on Drug Abuse, citados por Barbara Bennett, Georgina Núñez y Jesús Velazco en la sección de política interna de Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, vol. 10,4 (abril de 1985), p. 42. La categoría de "joven" va de los 12 a los 17 años, la de "adulto joven" de los 18 a los 25, y la de "adulto" de los 26 en adelante.

<sup>66</sup> Carpenter, op. cit., p. 3.

<sup>67</sup> Dick Kirschten, "Reagan's still-vague war on drugs... clearly timed to catch a wave", en National Journal (agosto 9, 1986), p.p. 1959-1960.

la publicidad desprestigiosa que montaron sus rivales; en otras ocasiones los congresistas se vieron obligados a someterse a pruebas de orina a petición de sus adversarios.<sup>68</sup>

En estas circunstancias México se convirtió en un blanco ideal. Al margen de qué tan firmemente creyeran en la eficacia de una estrategia cuyo énfasis estaba puesto -casi exclusivamente- en el lado de la oferta (en contraposición al de la demanda) desde el punto de vista de los legisladores estadounidenses, por las razones arriba expuestas, en términos de costo-beneficio resultaba más atractivo centrar su atención en la oferta de narcóticos, y no en la demanda. En este sentido, México se volvió un tema recurrente por tratarse de uno de los proveedores más importantes (en 1986 el 42% de la heroína, el 35% de la marihuana y el 35% de la cocaína se produjo en o pasó por México).<sup>69</sup> Durante 1982, 1983 y 1984 es posible encontrar todavía intervenciones en la Cámara Baja que encomiaban la labor de México en programas bilaterales básicamente exitosos.<sup>70</sup> A partir de 1984 esto empieza a cambiar cuando se hace público el fracaso de los programas de erradicación, especialmente a raíz de la confiscación a fines de año de 10 mil toneladas de marihuana en una granja del estado de Chihuahua. El volumen confiscado era ocho veces mayor a lo calculado para ser producido en un año.<sup>71</sup> "Me preocupa que un plantío de ese tamaño hubiera podido pasar desapercibido por tanto tiempo", dijo ante el pleno de la Cámara Baja Charles B. Rangel, luego de informar a sus colegas que mientras en 1981 sólo el 4% de la marihuana en Estados Unidos provenía de México, en 1984 ese porcentaje había ascendido a

---

<sup>68</sup> Bob Berenson, "Four Key issues playing a role in '86 congressional contents", en Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 44,42 (octubre 18, 1986), p.p. 2599-2600.

<sup>69</sup> Estadísticas ofrecidas por el Presidente del Comité Especial para Narcóticos de la Cámara de Representantes, Charles B. Rangel, 99th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 132, H303 (febrero 4, 1986). Llamán la atención las diferencias entre las cifras presentadas en otros momentos por el mismo legislador. Ver nota 71.

<sup>70</sup> Consultar las intervenciones del representante Benjamin A. Gilman: 97th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 128 # 73, H3421 (junio 10, 1982); 98th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec., vol. 129 # 104, E3671 (julio 21, 1983); 98th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 130 # 86, E2940-1 (junio 21, 1984).

<sup>71</sup> Guadalupe González G., "El problema del narcotráfico...", op. cit., p. 23.

Durante todo 1985 y 1986 proliferaron las intervenciones como la de Hawkins y Smith citadas anteriormente. Congresistas no necesariamente conservadores acusaron al gobierno de México de ser impotente ante "la masiva corrupción de los bajos escalones" y de obligar al gobierno de Estados Unidos a "perseguir la corrupción en el gobierno de México dondequiera que se encuentre".<sup>72</sup>

Es importante mencionar que aún cuando nadie exculpó al gobierno de México de su responsabilidad en el empeoramiento del problema, sí hubo quien protestó por la estrategia de premios y castigos que otros legisladores aplaudieron tanto. Es sintomático que de las pocas intervenciones de este tipo que se formularon, dos provinieran del presidente de la asociación que agrupa a los congresistas fronterizos, el demócrata Ron Coleman; y otras dos de un par de legisladores hispanos, los demócratas Bill Richardson y Henry B. González.

Coleman, representante de la ciudad de El Paso, utilizó la tribuna en nombre de la asociación que preside para criticar "la insensibilidad de nuestro gobierno" ante los problemas de la frontera con México. A su juicio la "operación interceptación" no era un método adecuado para buscar a Camarena, pues lo único que había ocasionado eran proyectos mexicanos de boicots y represalias, aparte de haber deteriorado la situación al punto de que "la vida de los ciudadanos estadounidenses podía correr peligro en México".<sup>73</sup>

Un año después Coleman, Richardson y González lamentaron la celebración de las audiencias de mayo. Los tres deploraron que a México no se le tratara con más precaución. Coleman criticó la falta de una instancia coordinadora en el Departamento de Estado que se dedicara exclusivamente a diseñar una política coherente hacia su vecino. "¿Quién es responsable de las relaciones con

---

<sup>72</sup> 99th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec., vol. 131 # 41, E1286-7 (abril 3, 1985).

<sup>73</sup> La primera cita es de Gilman (99th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 132, H305, febrero 4, 1986); la segunda del representante Shaw, pronunciada en la misma sesión (Ibid., p. H306.).

<sup>74</sup> 99th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec., vol. 131 # 17, H554 (febrero 21, 1985).

México? ¿El Comisionado de Aduanas?".<sup>75</sup>

Para terminar con el tema de narcotráfico, conviene señalar que esta es un área donde, como en el caso de la protección de estadounidenses en el extranjero, el Congreso se considera ampliamente facultado para intervenir. Fue gracias a su presión que en 1970 la administración del Presidente Nixon comenzó con la política de acuerdos bilaterales sobre tráfico ilícito de estupefacientes que todavía prevalece hasta hoy. Desde hace más de quince años el conflicto entre el Departamento de Estado y el Poder Legislativo ha sido constante, y ha seguido el patrón anteriormente descrito en el que los congresistas acusan a los funcionarios de la cancillería de anteponer los intereses de otros pueblos a los del suyo propio.<sup>76</sup> Esto permite concluir que aún cuando eventualmente suba al poder una administración menos preocupada por el consumo masivo de narcóticos en Estados Unidos, el potencial de conflicto con las autoridades mexicanas permanecerá latente.

#### La política económica y la política interna

Si algún tema puede decirse que produce consenso respecto a México en el Congreso de Estados Unidos, éste es el de la necesidad de modernizar a la economía mexicana por medio de dos vías. La primera es a través de una reducción en el tamaño del Estado que lleve implícita la renuncia a los métodos populistas de control político que ocasionaron la expansión exagerada del gasto estatal durante las dos administraciones anteriores. Simultáneamente, la disciplina financiera de un Estado más pequeño debe acompañarse de una segunda vía que consiste en la apertura externa de la economía tanto a los bienes como a las inversiones estadounidenses.<sup>77</sup>

Como puede verse, el diagnóstico anterior coincide con el de la actual administración mexicana respecto a la necesidad de transformar a la economía del país de tal forma que su

---

<sup>75</sup> La intervención de Coleman está en: 99th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 132 # 68, E1776 (mayo 20, 1986). La de González en: 99th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 132 # 66, H2850 (mayo 15, 1986). La interpretación de Richardson está en: 99th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 132 # 64, H2609 (mayo 13, 1986) H2609.

<sup>76</sup> Reuter, op. cit., p. 2.

<sup>77</sup> Sería muy largo citar las muchas intervenciones que hay en este sentido. Para muestra, conviene consultar el debate organizado por el Congressional Border Caucus sobre la situación económica de México: 99th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 132 # 59, H2390-9.

crecimiento futuro esté basado en el sector exportador. De hecho, la idea de responsabilizar al desempeño de gobiernos anteriores del estallido de la crisis es una crítica que no es exclusiva ni de los sectores medios ni de la prensa extranjera, sino que la comparte en buena medida el propio gobierno mexicano actual.<sup>78</sup>

Diversos autores han señalado que ahí donde la cooperación entre ambos países es más urgente, el terreno financiero, las autoridades estadounidenses han sido sumamente prudentes a fin de no complicar la difícil relación entre el gobierno mexicano y sus acreedores, los bancos privados.<sup>79</sup> México ha sido uno de los países latinoamericanos que más fielmente ha hecho honor a sus compromisos contraídos con el Fondo Monetario Internacional. Cuando se hizo evidente (a partir de la decisión política de aumentar ligeramente el gasto en 1985 y de la brusca caída del precio del petróleo en 1986) que las metas pactadas no iban a poder ser cumplidas, el gobierno de Washington trató de mantener una posición mucho más moderada que la mostrada por los banqueros internacionales. La cautela de Washington en esta área se reflejó también en las audiencias organizadas por el Subcomité del Hemisferio Occidental. En contraste con los testimonios presentados por los funcionarios invitados a las audiencias de mayo (en las que se tocó esencialmente el tema del narcotráfico y de manera tangencial el de las elecciones de 1985) la intervención en una de las sesiones de junio de David C. Mulford, Secretario Asistente del Tesoro, llamó la atención por su tono conciliador y mesurado. Luego de describir las dificultades que enfrenta la economía mexicana, Mulford dijo:

El gobierno ya ha dado numerosos pasos para enfrentar estos problemas, incluyendo acciones para recortar el gasto, la venta de empresas públicas, y la conversión de deuda en acciones. Estas difíciles medidas no han recibido el reconocimiento que merecen y el gobierno de México no ha recibido el crédito que se le debe. Cuando se trata de México hay una tendencia a ser rápido en la crítica y cauteloso en el elogio.<sup>80</sup>

La actitud de Mulford tuvo eco en otros participantes

---

<sup>78</sup> Carlos Pereyra, "Zonas de modernización política", en La Jornada Semanal, año 3, 116 (domingo 7 de diciembre de 1986), p. 5.

<sup>79</sup> Meyer, op. cit., p. 20; Guadalupe González G., "La política exterior de México (1983-1985)...", op. cit., p. 254.

<sup>80</sup> Testimonio de David C. Mulford, Secretario Asistente del Tesoro, ante el Subcomité del Hemisferio Occidental, junio 10, 1986 (mimeo).

(principalmente académicos) de las audiencias. Vale la pena mencionar el testimonio de Grady E. Means, economista de una firma privada de consultoría que asistió igualmente a una de las sesiones de junio. El argumento central de Means era que México constituía el ejemplo típico de un país en vías de desarrollo que para industrializarse había optado por el camino equivocado: la sustitución de importaciones. En una economía internacional donde el precio de las materias primas estaba tan deprimido, la experiencia había mostrado que los países subdesarrollados más exitosos eran aquéllos que habían elegido la industrialización con miras a la explotación, aún cuando el costo de ésta fuera el otorgamiento de mayores facilidades para la inversión extranjera. A su juicio México se encontraba en la etapa de transición de una estrategia a otra, ante el agotamiento del modelo económico seguido. Means concluía su exposición con una referencia al contexto político que debía rodear a las reformas. Según él, las condiciones políticas en México "son de lo más complejas en el Tercer Mundo, y pueden no prestarse a las transformaciones institucionales que muchos analistas prescribirían". Brasil era un ejemplo relevante:

Brasil de 1962 a 1984 no fue una democracia sino un Estado rector de la economía, y sin embargo logró una de las transiciones más dramáticas del Tercer Mundo al pasar de una economía basada en la producción de materias primas a una productora de manufacturas. En otras palabras, es necesario adecuar los programas a las realidades internas de los países, y las realidades de México son únicas.<sup>61</sup>

La cita de Means es pertinente porque refleja, en mi opinión, la actitud de la mayoría de los legisladores respecto a las condiciones políticas en México si se les considera a la luz de la estrategia económica seguida por la administración. En general existe consenso en torno a que el gobierno va por el camino adecuado y por tanto el análisis de la política interna, con relación a este tema, no es tan crítico como en otros. Al contrario, quienes están interesados en opinar sobre la relación entre política y economía tienden a recomendar un acercamiento precavido y juicioso. El senador demócrata por Texas, Lloyd M. Bentsen, por ejemplo, censuró a quienes demandan reformas políticas a un régimen fundamentalmente democrático que atraviesa por serenas dificultades económicas. Antes que impugnar al sistema, hace falta valorar las dimensiones del sacrificio para los mexicanos: "¿Pueden ustedes imaginarse lo que sería para Estados Unidos reducir nuestro déficit como porcentaje del PIB a

---

<sup>61</sup> Testimonio de Grady E. Means, director de análisis internacional de negocios, Coopers y Lybrand, ante el Subcomité del Hemisferio Occidental, junio 10, 1986 (mimeo).

la mitad en un año?".<sup>82</sup>

Obviamente pueden encontrarse intervenciones que critican algún aspecto aislado de la estrategia económica mexicana, como (por citar sólo tres ejemplos) la ley de patentes,<sup>83</sup> la política de tasas de cambio duales,<sup>84</sup> o la de fomento al establecimiento de maquiladoras en la frontera.<sup>85</sup> Pero ninguna de éstas se ocupa de rastrear en la política interna mexicana el origen de las medidas particulares que a su juicio provocan disgusto del otro lado de la frontera.

La excepción la constituyen los legisladores que en el espectro político están más a la derecha. En ellos sí es muy clara la voluntad de no tratar separadamente las esferas económica y política. Una muestra fue el argumento que en la sesión del 13 de mayo el senador Helms esgrimió para justificar el interés del Subcomité del Hemisferio Occidental por la situación de México:

Necesitamos saber si las nacionalizaciones masivas de bancos e industrias privadas han tenido algo que ver con la falta de confianza para invertir. Necesitamos saber si la intervención masiva del Estado en la economía tiene algo que ver con la pobre productividad de México. Necesitamos saber si México tiene políticas oficiales que desalientan a la inversión extranjera. Necesitamos saber todo esto porque, de una manera u otra, el contribuyente de Estados Unidos será llamado a apuntalar a la economía mexicana.<sup>86</sup>

El temor de los conservadores estadounidenses a que el fisco de su país termine pagando la deuda mexicana es la versión actualizada de la desconfianza con la que, desde finales del

---

<sup>82</sup> 99th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 132 # 84, S7935 (junio 19, 1986).

<sup>83</sup> Intervención del Senador Lauterberg, 99th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec., vol. 131 # 101, S10122 (julio 25, 1985).

<sup>84</sup> Intervención del Senador Dennis DeConcini, 97th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 128 # 134, S13350 (octubre 1, 1982).

<sup>85</sup> Intervención del representante William D. Ford, 97th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 128 # 99, E3503 (julio 27, 1982).

<sup>86</sup> Discurso del Senador Jesse Helms, Presidente del Subcomité del Hemisferio Occidental, pronunciado en la primera sesión pública de las audiencias sobre "La situación en México", mayo 13, 1986 (mimeo).

sexenio del Presidente Echeverría algunos congresistas han seguido la gestión gubernamental en el área económica. En 1976, 30 congresistas de la Cámara Baja y 76 miembros de la Cámara Alta enviaron sendas cartas al Presidente Ford, en mayo y agosto respectivamente, en las que manifestaban su preocupación por el creciente viraje hacia la izquierda del Gobierno de México.<sup>87</sup> El 29 de septiembre de 1982 de nuevo 36 miembros de la Cámara Baja, en una carta que prácticamente pasó desapercibida tanto en México como en Estados Unidos, llamaron al Presidente Reagan: "a adoptar las medidas apropiadas" para obligar al Gobierno de México a dar marcha atrás en la nacionalización de la banca. A juicio del principal animador de esta última carta, el demócrata por Georgia, Larry Mc. Donald, los Estados Unidos "deben hacer lo necesario para asegurarse que el nuevo gobierno liderado por Miguel de la Madrid Hurtado, no intente seguir ni completar las políticas de las dos administraciones previas".<sup>88</sup>

La crítica actual de los legisladores conservadores se funda en su repudio al proceso de "politización" de la deuda, el cual apunta hacia un mayor involucramiento del gobierno de Estados Unidos en decisiones que antes se consideraban como de competencia exclusiva de los bancos privados: las del monto y el destino de los préstamos. Peor todavía si dicho involucramiento implica el rescate de otros países con fondos del Departamento del Tesoro o la Reserva Federal. Estos, en opinión de los conservadores, deberían dedicarse por entero a créditos de apoyo para el inversionista estadounidense.<sup>89</sup>

Lo cerrado de las votaciones que aprobaron en agosto de 1983 el aumento de la cuota estadounidense al Fondo Monetario Internacional permite suponer que el temor a la pérdida de independencia de los bancos era compartido por muchos legisladores.<sup>90</sup> No obstante, a juzgar por lo aparecido en el diario de debates, el vínculo entre la deuda mexicana y la

---

<sup>87</sup> Una síntesis de las cartas, hecha por el representante Larry Mc Donald, puede encontrarse en: 97th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec., vol. 127 # 143, E4709-10 (octubre 7, 1981).

<sup>88</sup> John Felton, "Members seeking leverage on foreign policy decisions resort to letter campaigns", en Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 40,44 (octubre 17, 1982), p. 2765.

<sup>89</sup> Alan Murray, "Senate approves increase in IMF funding", en Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 41,23 (junio 11, 1983), p.p. 1167-1168; Alan Murray, "House approves IMF funds; banks provisions criticized", en Congressional Weekly Report, vol. 41,31 (agosto 6, 1983), p.p. 1598-99.

<sup>90</sup> Murra, "Senate approves...", op. cit., p. 1167; Murray, "House approves...", op. cit., p. 1598.

corrupción del sistema político mexicano es uno cuyo monopolio tienen los legisladores de derecha, como por ejemplo el Senador republicano por Idaho, Steve Symms. "México tuvo su oportunidad con el alto precio del petróleo y las facilidades tan amplias de crédito para industrializarse eficientemente. Esta oportunidad fue desperdiciada... Si seguimos ofreciéndoles oportunidades para evadirse, lo único que hacemos es fomentarles sus prácticas ineficientes".<sup>71</sup>

#### El respeto a los derechos humanos en México

El interés por intervenir en el terreno relativamente inexplorado de la política exterior empujó al Congreso a principios de los setenta a involucrarse en áreas tradicionalmente consideradas como exclusivas del ámbito interno de cada país.<sup>72</sup> Tal fue el caso de los derechos humanos.

Durante 1973 y 1974, un grupo de legisladores de ambos partidos organizaron una serie de audiencias públicas sobre la política exterior de Estados Unidos y los derechos humanos. El patrocinador principal de las sesiones era el representante por Minnesota, Don Fraser, Presidente en ese entonces del Subcomité de Movimientos y Organismos Internacionales. Como producto de las audiencias, Fraser y sus colegas elaboraron un reporte con 29 recomendaciones que giraban en torno a la idea de que los derechos humanos deberían recibir atención prioritaria en la formulación de la política exterior de Estados Unidos. Cuando Jimmy Carter subió a la presidencia en 1976, los derechos humanos alcanzaron la preeminencia buscada al crearse una oficina separada en el Departamento de Estado cuya responsabilidad sería la de diseñar políticas internacionales encargadas de su promoción. La oficina no desapareció cuando una nueva administración republicana asumió el poder. Año con año tiene como tarea principal elaborar un reporte al Congreso sobre el estado de los derechos humanos en el mundo. La versión de 1986 contiene informes sobre 167 países.<sup>73</sup>

La política de derechos humanos en Washington ha buscado disociar públicamente a los Estados Unidos de otros gobiernos que, en perjuicio de su propia población, han recurrido a la violación masiva y reiterada de los derechos humanos con tal de

---

<sup>71</sup> 98th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec., vol. 129 # 65, 56562-4 (mayo 12, 1983).

<sup>72</sup> William J. Fulbright, "The legislator as educator", en Foreign Affairs, vol. 57,4 (primavera de 1979), p. 726.

<sup>73</sup> George Lister, "United States human rights policy: origins and implementation", Washington, D.C.: Human Rights Bureau, Department of State, 1987 (mimeo) p. 2.

mantenerse en el poder.<sup>74</sup> México nunca ha ocupado un lugar importante dentro de las preocupaciones legislativas en la materia. Esto se aprecia claramente al estudiar los diarios de debates de 1981 a 1986. En ese lapso sólo cuatro veces se acusó al gobierno de México de violar los derechos humanos de su población.

La primera tuvo lugar el 18 de febrero de 1981. Don Bonker, representante por Washington y sustituto de Fraser en la presidencia del ahora llamado Subcomité de Derechos Humanos y Organismos Internacionales, mencionó a México entre un grupo de catorce países que, según un reporte de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, encabezaban las listas en cuanto al número de personas desaparecidas involuntariamente. Aparte de nombrarlo, Bonker no hizo ninguna referencia especial sobre México.<sup>75</sup>

La segunda acusación ocurrió cuatro años después. Esta vez el problema ya no fueron los desaparecidos, sino las elecciones. El representante demócrata por Massachusetts Barney Frank lamentó que las elecciones celebradas en julio de 1985 en los estados de Sonora y Nuevo León "ofrecieran el triste espectáculo de un abuso generalizado de derechos democráticos básicos". Frank se basaba en un reportaje del periódico Washington Post. Es interesante observar la justificación inicial con la que comenzó su intervención:

Aquellos de nosotros que somos críticos en las violaciones de los derechos humanos en otros países, tenemos la obligación de ser consistentes con nuestro espíritu crítico... Pienso que es importante que aquellos de nosotros que creemos en la democracia hagamos saber al Gobierno de México lo desilusionados que estamos con su conducta en las recientes elecciones.<sup>76</sup>

A los pocos días Frank recibió una copia de la carta de protesta que el embajador de México envió a los periódicos estadounidenses que publicaron historias sobre fraudes masivos en México.<sup>77</sup> En esa ocasión no hubo polémica posterior y el diario

---

<sup>74</sup> Ibid., p. 5.

<sup>75</sup> 97th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec., vol. 131 # 25, E504 (febrero 18, 1981).

<sup>76</sup> 97th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec., vol. 131 # 105, E3660 (julio 31, 1985).

<sup>77</sup> 97th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec., vol. 131 # 108, E3866 (septiembre 4, 1985).

de debates no registra a ningún otro legislador que haya opinado sobre las elecciones mexicanas.

Las dos últimas acusaciones a México, en cambio, causaron mucho mayor escándalo y dificultades para ambos gobiernos. Promovidas por el Senador demócrata por Arizona, Dennis DeConcini, esta vez las críticas tomaron la forma de sendos proyectos de resolución sobre las elecciones de julio de 1986 en Chihuahua. El primero de ellos fue presentado en el Senado diez días antes de que éstas se celebraran. En él, DeConcini describía los relatos priodísticos sobre irregularidades en las elecciones de 1985 y expresaba el deseo del Senado a que estos no se repitieran. De acuerdo con el proyecto de resolución, si éste era adoptado formalmente por la mayoría de los senadores, la Cámara Alta haría dos peticiones al Presidente y al Gobierno de México. La primera consistía en pedir al Presidente que respetara su palabra de velar por la limpieza de los procesos electorales y de "abrir al sistema unipartidista de México a mayores libertades democráticas en las próximas elecciones municipales y estatales"; la segunda solicitaba al Gobierno de México nombrar un cuerpo independiente de ciudadanos (representantes de todos los partidos políticos) con "el propósito de evaluar y monitorear objetivamente esas elecciones".<sup>98</sup>

La resolución fue presentada al pleno del Senado el 26 de junio. Para desgracia de DeConcini, esa misma mañana el ex-embajador John Gavin, a los pocos días de haber renunciado a su cargo, se presentó a testificar en la última sesión de las audiencias del Sub-Comité del Hemisferio Occidental. La prensa mexicana recogió con amplitud las declaraciones de Gavin y marginó completamente al proyecto del senador por Arizona.<sup>99</sup> En realidad parece que éste no hubiera recibido mayor atención si no fuera por la enérgica protesta a la que dió lugar. El periódico Excélsior, por ejemplo, no se refirió a la iniciativa de DeConcini sino hasta el día 30, cuando en primera plana y a ocho columnas reprodujo el mensaje telegráfico que el líder del Senado

---

<sup>98</sup> 99th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 132 # 89, S8753-4 (junio 26, 1986).

<sup>99</sup> Gavin tuvo la ocurrencia de considerar al ex-presidente José López Portillo como "uno de los hombres más ricos del mundo" y de acusar a dos gobernadores de México (sin proporcionar nombres) de narcotraficantes. Sus declaraciones fueron expresamente desautorizadas por Washington como representativas de la visión oficial. Ver: "Dos gobernadores ligados al narcotráfico", en Excélsior, (viernes 27 de junio de 1986), p.p. 1 y 14; "Desautoriza Washington los cargos de su ex-embajador", en Excélsior (sábado 28 de junio de 1986), p.p. 1 y 15.

de México envió a su homólogo estadounidense como protesta.<sup>100</sup>

A partir de ese momento DeConcini se volvió noticia. En México la prensa describió la perplejidad de sus colaboradores ante la respuesta mexicana. Un vocero del senador subrayó el deseo de DeConcini a no ser asociado con Helms y su temor a que la protesta de México no lograra sino provocar una reacción más enérgica de parte del Senado de Estados Unidos.<sup>101</sup> Conforme se acercaron las elecciones su nombre desapareció de los encabezados. Su segunda resolución (presentada luego de que fuera reconocido el triunfo oficial y en la que instaba al Presidente Reagan a discutir con su homólogo mexicano el tema del fraude en las elecciones)<sup>102</sup> no apareció en la prensa, si bien la labor de propaganda desplegada por algunos panistas en círculos académicos y del Congreso sí fue registrada.<sup>103</sup>

En realidad las resoluciones de DeConcini jamás fueron votadas, tal vez por temor a que un resultado desfavorable les quitara el peso que su simple formulación tenía. De todos modos el gobierno mexicano explotó el aislamiento del Senador. En vísperas de una visita oficial del Presidente mexicano a Washington, el Presidente Reagan negó una audiencia al senador por Arizona. De la Madrid, en cambio, dedicó su primera actividad oficial en Estados Unidos a entrevistarse con DeConcini.<sup>104</sup> En un momento en que era evidente la voluntad de la administración estadounidense por terminar con las tensiones bilaterales que habían provocado las audiencias legislativas de

---

<sup>100</sup> "Inaceptable pretensión en EU, vigilar nuestros comicios", en Excélsior, (lunes 30 de junio de 1986), p.p. 1 y 19.

<sup>101</sup> "No hay intención malévola", en Excélsior, (lunes 30 de junio de 1986), p.p. 1 y 18.

<sup>102</sup> 99th. Cong., 2nd. Sess., Cong. rec., vol. 132 # 107, S10618-9 (agosto 6, 1986).

<sup>103</sup> "Panistas reparten información entre congresistas y académicos", en Excélsior, (viernes 9 de agosto de 1986), p.p. 1 y 13. Sin duda el acto más notorio en este sentido fue la denuncia que el Partido Acción Nacional presentara ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el fraude electoral. Ver "Denuncia ante la CIDH", en Excélsior, (jueves 8 de agosto de 1986), p.p. 1 y 18.

<sup>104</sup> DeConcini narró así su encuentro con De la Madrid: "Muy educadamente me dijo que (las elecciones en Chihuahua) no eran un asunto mio. Me dijo que debería ser interno y que de acuerdo con la Constitución era cuestión del estado (de Chihuahua) manejarlo" Ver "Reevaluaré mi resolución sobre las elecciones en el próximo receso", Excélsior, (miércoles 13 de agosto de 1986), p.p. 1 y 21.

mayo y junio, las iniciativas de DeConcini tuvieron que bregar contra la corriente.

El interés del Congreso por las elecciones de 1986 en Chihuahua es relevante no tanto por lo que ocasionó sino por lo que promete. La afición por los adjetivos estridentes de algunos congresistas, así como su aparente falta de sentido de la oportunidad, es un foco latente de tensiones entre ambos gobiernos. La carencia de tacto y de timing por parte del Congreso puede incluso resultar contraproducente para los grupos opositores mexicanos que promueven su intervención. En la última parte de este capítulo se analizan con más profundidad las opciones futuras.

### Conclusión

Donald Wyman, autor de uno de los pocos artículos que se han escrito sobre el tema, comenzaba en 1981 su estudio sobre el Congreso y la política de Estados Unidos hacia México con una reflexión que buscaba matizar las conclusiones fáciles que pudieran derivarse de su propio trabajo. Si bien era importante constatar el creciente interés legislativo por la situación en México, Wyman recomendaba no exagerar la curiosidad del Congreso. A final de cuentas, a diferencia de lo que sucedía con otros países, entre los congresistas estadounidenses no se percibía que existiera un "problema mexicano" como tal. El interés por México no llegaba a tanto.<sup>105</sup>

¿Son las audiencias organizadas por el Subcomité del Hemisferio Occidental en 1986 evidencia suficiente como para suponer que a seis años de distancia las reservas de Wyman ya no son ciertas?

A reserva de volver a tocar el punto más adelante en la conclusión de esta tesis, aún ahora sería un tanto arriesgado afirmar la existencia de un "problema mexicano" en Washington. Asegurarlo equivaldría a pasar por alto dos salvedades que aconsejan no asumir una conclusión tan categórica.

En primer lugar, al estudiar al Congreso, vale la pena ubicar su lugar institucional en perspectiva. Las Cámaras cumplen una función muy importante como foros de discusión pública donde se pueden ventilar controversias que en otros ámbitos no se analizan abiertamente. La celebración de una audiencia sirve ante todo para presentar actores, identificar bandos en pugna y definir puntos de conflicto. Los mensajes a México que algunos funcionarios trataron de enviar vía las audiencias de 1986 exhibieron como una necesidad apremiante la solución de ciertos problemas bilaterales respecto a los cuales

---

<sup>105</sup> Wyman, op. cit., p. 6.

el gobierno mexicano actuaba con indiferencia. Al mismo tiempo, sin embargo, también sirvieron para hacer evidentes las discrepancias inter-burocráticas que mantienen las dependencias encargadas de formular la política de Estados Unidos hacia su vecino. En el análisis último subsiste la decisión del gobierno de Washington de no presionar a México en la solución del problema de la deuda, es decir, de no presionarlo en el área donde posibles diferencias entre los dos países pueden traer consigo perjuicios de mucha mayor envergadura que los que acarrearán los desacuerdos en materia de narcotráfico o de seguridad para el turismo, por ejemplo.

Una segunda salvedad tiene que ver con el Congreso específicamente. Como se trató de mostrar en este capítulo, el interés por las dificultades del sistema político mexicano varía según la perspectiva a partir de la cual el Poder Legislativo examina su funcionamiento. A la pregunta sobre dónde está el consenso podrían ofrecerse varias respuestas distintas. Sin embargo, si de todos los "consensos" aquí dibujados hubiera que identificar algún rasgo en común, me atrevería a señalar a la imagen de una corrupción generalizada como el denominador común en casi todas las opiniones. En los discursos de los congresistas aparece fácilmente la preocupación obsesiva por la corrupción gubernamental en México. Lejos de reconocerle alguna funcionalidad política dentro del sistema, ésta es vista como una amenaza inmediata a la estabilidad política. No obstante, la urgencia por combatirla no es la misma en cualquier área. En la base de las percepciones del Congreso parece haber una distinción fundamental: si la corrupción en el manejo de la política económica o en la conducción de los procesos electorales es, en última instancia, un problema que corresponde resolver a los mexicanos, la corrupción relacionada con la seguridad de los estadounidenses en México o con los fracasos de las campañas de lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes es un problema que concierne, directamente, al gobierno de Estados Unidos. Como lo expresó uno de los congresistas citados, es en esas áreas donde las autoridades estadounidenses tienen que asumir, ellas mismas, el combate a la corrupción en México. De acuerdo con esta línea de razonamiento, sin la intervención de Estados Unidos el gobierno mexicano tiende a paralizarse.

Como se menciona en el capítulo uno, los legisladores estadounidenses conciben la solución de los problemas que enfrentan de una manera fragmentada, de acuerdo con los intereses de la región que representan o las metas de los Comités a los que pertenecen. De ahí que no sorprenda en absoluto que un congresista en cuyo distrito el consumo de drogas constituye un problema grave abogue por ejercer las presiones más abiertas si considera que con ellas la cooperación mexicana está garantizada. La responsabilidad por diseñar una política coherente hacia México (una que identifique claramente las prioridades a partir de las cuales deben ordenarse jerárquicamente los objetivos

secundarios) recae en la cúpula del poder Ejecutivo. Es inútil esperar de ellos el reconocimiento de obligaciones que la Casa Blanca no quiere o no puede cumplir.

Por lo que toca al gobierno mexicano, si se pretende proyectar el análisis hacia el futuro, parece inevitable llegar a la conclusión de que una fuente potencial de conflicto es la corrupción en los cuerpos policiacos. Dado que el desempeño de estos aparatos de seguridad interna constituye "la esfera más sensible y exclusiva del ejercicio político",<sup>106</sup> el involucramiento estadounidense en la materia se traduce casi inmediatamente en motivo de fricciones bilaterales. De la capacidad del gobierno mexicano para enfrentar con éxito el reto de la corrupción policiaca dependerá no sólo que ésta no se convierta en un factor de deslegitimación interna, sino además que no rebase el límite no muy lejano a partir del cual su desarrollo se convierte en un problema internacional.

De cualquier manera el gobierno de México enfrenta nuevos desafíos que seguramente cobrarán mayor fuerza, sin importar demasiado la buena o mala voluntad que al respecto tengan las autoridades estadounidenses. Las relaciones intergubernamentales están condicionadas por los diferentes grados de consenso político de la que depende la legitimidad interna de cada gobierno.<sup>107</sup> Aunque pueden existir diferentes opiniones en torno a la profundidad de los cambios, es un hecho que en el caso del gobierno de México dicho consenso se ha erosionado por causas que, básicamente, no vienen del exterior ni se han originado en la situación de estrechez económica.

Al romperse el consenso se facilita la politización de los contactos no gubernamentales que entre ambas sociedades ha provocado la interrelación económica.<sup>108</sup> El rasgo principal de ese proceso es que viene de abajo hacia arriba, lo que sin duda ocasiona más dificultades al gobierno mexicano que a su contraparte. En México, a diferencia de lo que sucede en Estados Unidos, la participación política, a la vez que funciona como un dispositivo imperfecto de control sobre los gobernantes, opera como un mecanismo bastante eficaz de control sobre los

---

<sup>106</sup> Guadalupe González G., "El problema del narcotráfico...", op. cit., p. 20.

<sup>107</sup> Anónimo. Informe: relaciones México-Estados Unidos, México, D.F.: CEESTEM, vol. I # I, (Julio-octubre 1981), p. 166.

<sup>108</sup> Bennett, Núñez, Vega y Rico, op. cit., p. 100. Según estos autores, "tal vez puede especularse que el proceso de integración económica de facto y la intensificación de las interacciones entre ambas sociedades han alcanzado el campo de la política".

governados. En la medida en que se politicen los contactos entre las sociedades civiles de ambos países, se fortalecerán patrones de participación política que no se ajustan fácilmente con los esquemas imperantes en este país.

El interés del Congreso estadounidense por la política interna de México es un reflejo del fenómeno anterior. Por tanto, está llamado a no desaparecer. Suponer que una futura administración estadounidense, armada con una política coherente y favorable a México, pueda eventualmente renunciar e impedir toda intromisión en los asuntos de su vecino es, a mi juicio, erróneo por dos razones. Primero porque lo más natural es esperar que aún el gobierno más sensible a los problemas de México, en atención a una mínima prudencia estratégica, le interese mantener contacto con la oposición que no se declare anti-norteamericana, que tenga cierta fuerza, y que no vaya en decadencia. Pero más importante todavía, porque incluso para ese hipotético gobierno estadounidense sería muy difícil "controlar" la mencionada politización de los contactos no gubernamentales. En estas circunstancias quizás lo que más convenga al gobierno de México sea comenzar por reconocer que ya no puede aspirar a ser únicamente el juez conciliador de los intereses encontrados, y se prepare, en consecuencia, a gobernar con los conflictos, aceptando su existencia y fomentando la apertura de espacios propicios para su discusión abierta. Después de todo, como lo demostraron las audiencias legislativas de 1986, preguntarse si el gobierno de México es tan malo como lo pintan es ya un asunto secundario. El hecho es que las percepciones ahí están. Aunque sólo sean imágenes con vida propia, su mera existencia es un problema del cual no es posible evadirse.

## CAPITULO 5

### MEXICO EN EL DEBATE SOBRE INMIGRACION

#### Introduccion

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, Febrero 27, 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, que a diferencia de la otra Cámara ya había aprobado propuestas similares en períodos legislativos previos, adoptó el mismo proyecto con 63 votos a favor y 24 en contra.<sup>1</sup>

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 legaliza el status de aquellos indocumentados que puedan probar su estancia ininterrumpida en Estados Unidos desde el primero de enero de 1962. 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, se prevé que durante el primer año el gobierno otorgue 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 buscan evitar el ingreso

---

<sup>1</sup> Nadine Cohodas, "Congress clears overhaul of immigration law", en Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 44,42 (octubre 18, 1986), p. 2595.

ilegal de trabajadores extranjeros es concebido (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 implementadas en un lado de la frontera tienen efectos inmediatos en el otro. El propósito de este apartado 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 capítulo se tratarán 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"<sup>2</sup> se dió 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 capítulo se estructura en tres partes. En la primera se presenta una pequeña síntesis sobre la historia legislativa del proyecto, los actores políticos inmiscuidos, 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.

#### El proyecto Simpson-Rodino-Mazzoli

##### La historia legislativa: negociaciones y compromisos

Los muchos intentos fracasados que hubo por reformar la ley de inmigración permiten ver muy claramente lo difícil que es en Estados Unidos pasar 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 períodos 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

---

<sup>2</sup> Carlos Rico F., "The future of Mexican-U.S. relations and the limits of the rhetoric 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.

administración presentó su propia política migratoria.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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 97a. 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 98a., 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 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.<sup>5</sup>

En la legislatura 99a. el Senado volvió a aprobar la reforma

---

<sup>3</sup> 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, D.F.: El Colegio de México, 1983, p. 37.

<sup>4</sup> 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 America's new immigration Law", en Wayne A. Cornelius y Ricardo Anzaldúa Montoya (eds.) America's new immigration law: rationales, and potential consequences, (Monograph series, II), San Diego: University of California, 1983, p. 45.

<sup>5</sup> Milton D. Morris, Immigration -the beleaguered bureaucracy, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1985, p. 2. La importancia del voto de los hispanos no deviene de su número, sino de 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.

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 período 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.\*

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 notivos 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.<sup>7</sup> 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 proposiciones de enmiendas que en un momento dado tuvieron frente a sí las Cámaras.®

#### 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

\* 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 11, 1986), p.p. 2571-2573.

<sup>7</sup> Milton D. Morris, op. cit., p. 3.

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

Organizations (CIO), y los grupos monotematicos como Zero Population Growth o la Federation for American Immigration Reform. Por la otra parte, la oposicion al proyecto la constituyeron 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 comunicacion estaban con la reforma.<sup>9</sup>

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 anti-hispana a causa de las sanciones a empleadores,<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> Algunos sindicatos se oponían al proyecto preocupados por ser coherentes con su origen y tradición liberal, mientras que otros lo despreciaban por considerar un programa de trabajadores temporales como un atentado contra los desempleados estadounidenses.<sup>12</sup> 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

---

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

<sup>10</sup> Nadine Cohodas, "Committees plan fast action on major immigration bill", en Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 40,15 (abril 10, 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 status 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.

<sup>11</sup> Milton D. Morris, op. cit., p. 31.

<sup>12</sup> Ibid, p. 24.

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.<sup>13</sup>

Al margen de quienes propugnaban y quienes impugnaban el proyecto de inmigración, lo que más llama la atención para algunos analistas es la forma en que los términos del debate público en Estados Unidos fueron transformándose en una serie de imágenes que poco contacto terminaron teniendo con la realidad.<sup>14</sup> 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 favorecía medidas que al menos limitaran la entrada de inmigrantes.<sup>15</sup> 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 causal 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 Estados 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 seguir creyendo. "La continuidad en el contenido normativo de la definición del

---

<sup>13</sup> Nadine Cohodas, "Senate passes immigration reform bill", en Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 41, 20 (mayo 21, 1983), p. 1006.

<sup>14</sup> 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, p.p. 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, rationales, and potential consequences, (Monograph series, II), San Diego, University of California, 1983, p.p. 17-32.

<sup>15</sup> Según una encuesta reciente 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.

problema fue producto de la necesidad política de responder a las percepciones del público".<sup>16</sup>

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 post-industrial cuando el Welfare State o Estado Benefactor entra en crisis.<sup>17</sup> Es un lugar común afirmar que las actitudes más críticas hacia ellos aparecen históricamente justo cuando la economía atraviesa por momentos difíciles.<sup>18</sup>

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 auto-preservación, el Estado puede 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".<sup>19</sup>

#### 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 infundada, 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 ser encontrados aquí. En el plano económico las remesas enviadas por esos trabajadores contribuyen a fortalecer la balanza de pagos mexicana. En el

---

<sup>16</sup> Manuel García y Griego, "La Comisión Selecta, la administración Reagan y la política norteamericana sobre indocumentados: un debate en transición", op. cit., p. 104.

<sup>17</sup> Wayne A. Cornelius, "America in the era of limits: migrants, nativists, and the future of U.S.-Mexican relations", op. cit., p.p. 383-387.

<sup>18</sup> Ibid., p. 373; Milton D. Morris, op. cit., p. 14; Lourdes Orozco H. y Frida Espinoza, op. cit., p. 6.

<sup>19</sup> Alejandro Portes, op. cit., p. 24.

Ámbito político se especula en torno a si la interrupción de esa migración pudiera ocasionar efectos desestabilizadores al régimen.<sup>20</sup>

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 vean obligados a regresar.<sup>21</sup> Al implementar estos planes el gobierno ha procurado dejar en claro que reconoce el derecho soberano del Congreso estadounidense a legislar en la materia pero al mismo tiempo advierte sobre lo fútil de las iniciativas unilaterales que ignoran la dimensión internacional del problema.<sup>22</sup>

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 obra mexicana para ciertas áreas de la agricultura de Estados Unidos. Cuando por

---

<sup>20</sup> María Rosa García Acevedo, "La recuperación del control de las fronteras en Estados Unidos: implicaciones para México", en Olga Fellicer (ed.) La política exterior de México: desafíos en los ochentas, México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1983, p.p. 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 al 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, December 9, 1982), Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1983.

<sup>21</sup> Senador Heladio Ramírez López, "Informe de la Comisión de Audiencias Públicas sobre Trabajadores Migratorios", en Revista Mexicana de Política Exterior, 12 (julio-septiembre 1986), p. 41.

<sup>22</sup> Ibid, p. 33.

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.<sup>23</sup>

Al menos hasta 1975 el gobierno mexicano intentó recrear algún tipo de acuerdo migratorio.<sup>24</sup> 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, inclusive 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.<sup>25</sup>

Como se verá en las páginas que siguen, es incorrecto suponer que la conciencia sobre las implicaciones internacionales del problema era completamente inexistente en Estados Unidos. Aún cuando México no se ocupara de ejercer labor de lobby o cabildeo en el Congreso, en varias propuestas anteriores se materializó la preocupación por suavizar los posibles efectos disruptivos 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

---

<sup>23</sup> 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, p.p. 49 y 76.

<sup>24</sup> Ibid, p. 78.

<sup>25</sup> Senador Heladio Ramírez López, op. cit., p.p. 42-43.

40,000.<sup>26</sup> De esta manera Reagan mantenía la tradición institucional según la cual, en un área donde habitualmente le ha correspondido al Congreso llevar la iniciativa, le toca al Presidente velar porque la política exterior no resulte dañada a causa de la política migratoria.<sup>27</sup>

¿En qué medida los legisladores estadounidenses compartieron esa preocupación porque ambas políticas mantuvieran cierta coherencia respecto a México? El resto del capítulo 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 por proveer 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 más razón si, como se mencionó en el capítulo anterior, a juicio de algunos sectores en Estados Unidos la estabilidad política de México ya no puede ser vista como un hecho dado.

En realidad el discurso anterior no genera por sí mismo mucha controversia. La noción de la válvula de escape es reconocida como válida incluso por 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 ser abandonadas y en su lugar adoptarse programas de cooperación mutua México-Estados Unidos. Del otro lado del espectro estarían quienes sostienen que la

---

<sup>26</sup> María Rosa García Acevedo, op. cit., p. 174. Más adelante se retomará esta propuesta.

<sup>27</sup> Milton D. Morris, op. cit., p.p. 37-38.

presencia ilegal de trabajadores mexicanos exige, precisamente por razones de seguridad, la implementación 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 distrito en San Antonio es un bastión seguro para

el Partido Demócrata.<sup>28</sup> El formar parte del Comité de Finanzas le ha permitido presentar, desde hace 18 años,<sup>29</sup> un proyecto de ley que tiene como propósito crear un Banco Binacional de Desarrollo cuyo capital inicial sería de 4 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 a 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 esta 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".<sup>30</sup>

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 vía 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 omnicompreensiva. 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, retirar del Sistema Generalizado de Preferencias a 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 políticas a seguir. Concretamente sugiere se

---

<sup>28</sup> Michael Barone y Grant Ujifusa, The almanac of American politics, 1982, Washington, D.C.: Barone and Company, 1982, p.p. 1093-1094.

<sup>29</sup> 99th. Congress, 1st. Session, Congressional Record, vol. 131 # 44, H2061 (abril 16, 1985). En adelante las citas del diario de debates se harán de manera abreviada.

<sup>30</sup> 99th. Cong., 1st. Seas., Cong. Rec., vol. 1 # 44, H213 (enero 30, 1985).

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.<sup>31</sup> 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).<sup>32</sup>

El vínculo entre los intereses mexicanos y el de los distritos a los cuales representan estos congresistas es obvio. Es claro que para la mayoría de ellos un problema de 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.<sup>33</sup>

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 esta tesis tratar con

---

<sup>31</sup> 99th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 132 # 59, H2390-91 (mayo 6, 1986).

<sup>32</sup> Como es de suponerse, en tanto que 9 de 10 congresistas hispanos representan a 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, p.p. 3-5, (Part I).

<sup>33</sup> 99th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 132 # 59, H2391 (mayo 6, 1986).

profundidad los diferentes intereses empresariales que se veían 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 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.<sup>34</sup>

Quizás los lobbies 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 persistieran 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 H<sub>2</sub> fueran satisfechas.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup>

En 1981 Barry Goldwater, el ex-decano de los senadores conservadores en Estados Unidos (se retiró en 1986) calificó al Programa Bracero (1942-1964) como "la más grande pieza de

---

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> Ibid, p.p. 36-37.

<sup>36</sup> Eva. M. Plaza, "Interest group politics and US immigration policy towards Mexico", en La Raza Law Journal (primavera 1983), p. 95.

política exterior que hemos jamás llevado a cabo con México".<sup>37</sup> 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 legalizar 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.<sup>38</sup> 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".<sup>39</sup>

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.<sup>40</sup>

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

---

<sup>37</sup> 97th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec., vol. 127, S7316 (julio 9, 1981).

<sup>38</sup> Ibid, S7324.

<sup>39</sup> Ibid, S7316-8322.

<sup>40</sup> 97th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec., vol. 127 # 97, E3167 (junio 24, 1981).

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.<sup>41</sup> En opinión de Kramer, semejante ayuda gratuita serviría de "medicina preventiva" contra la expansión del comunismo, pero sobre todo, contribuiría a la creación de nuevos empleos en México, lo que a su vez disminuiría la intensidad de la inmigración ilegal.<sup>42</sup>

#### 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 "pro-mexicanos" 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 hace frontera. "¿Acaso México y Canadá deben ser tratados sobre las mismas bases y de la misma forma que Islandia?".<sup>43</sup>

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

---

<sup>41</sup> 98th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec., vol. 129 # 123, H7290-1 (septiembre 22, 1983).

<sup>42</sup> 98th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec. vol. 129 # 160, H10347 (noviembre 17, 1983).

<sup>43</sup> 98th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 130 # 19, H914 (febrero 27, 1984).

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.

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.<sup>44</sup>

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.<sup>45</sup>

Más tarde, en esa misma sesión, Shaw reconocería que su posición era una 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".<sup>46</sup> A lo que su compañero de partido Dan Lungren, le respondió diciendo que "eso no era egoísmo", sino justicia:

---

<sup>44</sup> 97th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec., vol. 126 # 96, S6777 (junio 23, 1981).

<sup>45</sup> 99th Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 132 # 59, H2407 (mayo 6, 1986).

<sup>46</sup> Ibid., p. H2407.

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.<sup>47</sup>

Lungren es el líder de la minoría republicana en el Comité Judicial 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 al 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.<sup>48</sup> No es extraño pues que algunas de las críticas mejor articuladas a los argumentos "pro-mexicanos" 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 recuperar 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".<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Ibid, p. H2407.

<sup>48</sup> Nadine Cohodes, "Immigration bill resurrected; conferees begin negotiations", en Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 44,41 (octubre 11, 1986) p. 2572.

<sup>49</sup> 99th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 132 # 91, H4476 (julio 15, 1986).

Dicho en otras palabras, era en el interés de México 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.<sup>50</sup> 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".<sup>51</sup>

#### 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, antiguo 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... Tomo en particular que este cuerpo no haya tomado en cuenta adecuadamente la relación entre nuestros problemas de inmigración y los

---

<sup>50</sup> Ibid., p. H4475.

<sup>51</sup> 99th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 132 # 87, H4055 (junio 24, 1986).

problemas que enfrenta México.<sup>52</sup>

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.<sup>53</sup>

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 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...<sup>54</sup>

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

---

<sup>52</sup> 99th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec., vol. 129 # 74, S7575 (mayo 25, 1983).

<sup>53</sup> 97th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 128 # 141, E4922 (diciembre 6, 1982). García finalmente votó en contra de la Simpson-Rodino.

<sup>54</sup> 98th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 130 # 81, H5773 (junio 13, 1984).

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.<sup>55</sup>

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.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> 99th. Cong., 2nd. Sess., Cong. Rec., vol. 132 # 59, H2394 (mayo 6, 1986).

<sup>56</sup> Committee of Conference, Immigration reform and control act of 1986: conference report to accompany S.1200 (99th, Cong., 2nd. Sess., Report 99-1000; October 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 Cámaras 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

Posteriormente, en el capítulo donde se especifican los informes que las agencias del Poder Ejecutivo deben presentar al Legislativo sobre la implementación 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.<sup>57</sup>

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: 3 senadores republicanos, 3 senadores demócratas, 3 representantes republicanos y 3 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 implementarse 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.<sup>58</sup>

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.

#### Conclusión

Considero que está por demás reiterar que a lo largo de la revisión del Congressional Record no encontré ninguna

---

legislación. Ver Jerrold Zwirn, Congressional publications: a research guide to legislation, budgets and treaties, Littleton, Co.: Libraries Unlimited, Inc., 1983, p. 118.

<sup>57</sup> Ibid, p. 79.

<sup>58</sup> Ibid, p.p. 80-81.

intervención "de piso" que permitiera suponer que los legisladores estadounidenses concebían a 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 a la nueva ley por no considerar los efectos nocivos que tendría sobre México utilizaron la "retórica de la interdependencia"<sup>59</sup> 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 dependiente de la economía mexicana que de la de Estados Unidos",<sup>60</sup> resulta comprensible el esfuerzo de

---

<sup>59</sup> Carlos Rico, op. cit., p. 135.

<sup>60</sup> 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.:

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 capítulo el importante papel que estos legisladores jugaron 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.<sup>61</sup>

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 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 implementar estas propuestas internacionales de inmigración de manera conjunta a su continua oposición a cualquier proyecto de ley migratoria que incluya sanciones a empleadores y/o no prevea cláusulas de protección que contrarresten los efectos discriminatorios de las sanciones a

---

<sup>61</sup> 98th. Cong., 1st. Sess., Cong. Rec., vol. 129 # 141, F5097 (septiembre 25, 1983).

empleadores.<sup>62</sup>

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.<sup>63</sup>

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 implementación, 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.

Algo similar podría suceder con los mecanismos de consulta bilateral que están previstos en la ley. En atención a su mayor

---

<sup>62</sup> 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., March 19, 26, May 3, 1985), Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1985, p.p. 3-5.

<sup>63</sup> Committee of Conference, op. cit., p. 98.

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, como se verá más adelante, 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 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 nuestro país. En estas circunstancias no han faltado propuestas como la de los Vegetaleros del estado de Illinois que han demandado la firma de un Memorandum 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 capítulo 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 de 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 gobierno estadounidense se ha definido considerablemente. Frente a una actitud de mayor restriccionismo 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, así 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 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 "inter-doméstico" (intermestic 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.<sup>64</sup> 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 lineamientos 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.<sup>65</sup>

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 status-quo de las relaciones entre los dos países significa afectar tantos intereses internos que más vale dejar todo como está, aún a costa de empeorar con ello las relaciones

---

<sup>64</sup> Bayless Manning, "The Congress, the executive and intermestic affairs: three proposals", en Foreign Affairs, vol. 55,2 (enero de 1977), p. 315.

<sup>65</sup> 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.

bilaterales.<sup>66</sup> 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 bien factible que por lo general compartan una fe genuina por las soluciones globalistas, 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.

---

<sup>66</sup> 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 Angeles: University of California, 1983, p. 90.

## CONCLUSION

A la luz de una serie de temas de interés para México, la presente tesis ha estudiado a los congresistas estadounidenses a través de dos lentes principales, el partido y la ideología, analizándose con especial cuidado tres tipos no excluyentes de congresistas: los que provienen del suroeste del país, los que representan a un distrito con una población hispana considerable, y los que son, ellos mismos, de origen hispano. El objetivo principal ha sido trazar dos mapas distintos. En uno se muestran las coaliciones y alineamientos que se forman al cruzar las cinco variables mencionadas si utilizamos como base las fichas personales de los congresistas que trajeron a colación a México en los debates de piso. En el otro aparecen las coaliciones y alineamientos que, con base en las mismas variables, se pueden obtener si analizamos los votos de todos los miembros de las Cámaras de una serie de votaciones seleccionadas. Ahora convendría comparar ambos mapas. De acuerdo con la hipótesis de la presente tesis, planteada en la introducción, parece lógico esperar que ellos difieran. Después de todo, lo que se compara son sendos productos de procesos distintos. Mientras que al opinar los legisladores tienen en mente factores propios de la relación bilateral, al votar se guían por cuestiones que poco o nada tienen que ver con México.

En las líneas que siguen se revisarán por separado las variables que hasta aquí se han expuesto. Con base en este exámen, posteriormente se analizarán, tema por tema, las dos clases de resultados que pueden obtenerse de la investigación: aquéllos que son fruto de la lectura del Congressional Record, y aquéllos que se desprenden del análisis de votación presentado en el capítulo tres. En la última parte se examinarán algunas de las principales conclusiones que se esbozaron en los capítulos cuatro y cinco, en los que se analizaron con cierto detenimiento las percepciones legislativas sobre la política interna mexicana y sobre el lugar de México en la nueva legislación migratoria estadounidense.

De la lectura del diario de debates del Congreso parece válido concluir que son los miembros del Partido Demócrata quienes están más interesados en los asuntos mexicanos. En las arengas de los congresistas demócratas México aparece con mucha mayor frecuencia que en los discursos de los miembros del Partido Republicano. Si dividimos el total de intervenciones entre aquéllas que asumían posiciones favorables a los intereses del gobierno de México y aquéllas que defendían las posturas contrarias, es interesante observar cómo, en todos los temas sin excepción, los congresistas que pronunciaron las intervenciones benévolas fueron, en su mayoría, demócratas.

Los resultados de esta investigación, sin embargo, no justifican la adopción de una conclusión maniquea que identifique

a los demócratas como los "amigos" y a los republicanos como los "enemigos". Esto resulta evidente desde dos perspectivas.

En una primera instancia, si se estudian las ocasiones en las que los legisladores opinaron sobre México en un sentido crítico o desfavorable (según los parámetros de la presente tesis), se observa fácilmente que no en todos los temas los republicanos tienen el monopolio de las impugnaciones. En algunos temas aparece registrado prácticamente el mismo número de demócratas que de republicanos entre quienes pronunciaron las intervenciones desfavorables. El ejemplo más claro es el del comercio, donde hay más del doble de demócratas que de republicanos. Pero tampoco en el caso del narcotráfico ni en el de la política interna mexicana podría afirmarse categóricamente que los republicanos sean los únicos en opinar en un sentido negativo.

Una segunda perspectiva que nos obliga a observar con cautela el aparente interés demócrata por México nos la ofrece el análisis de votación que se presenta en el capítulo tres. A mi juicio los resultados que arroja dicho análisis son útiles como marco de referencia no sólo porque abarcan a todos los miembros de las Cámaras, sino porque constituyen un indicador del "sentir" legislativo en los temas de interés para México. En razón de esto, e independientemente de lo que pudiera llegar a pensarse a partir de la lectura del diario de debates, lo cierto es que, en términos relativos, a la hora de votar los republicanos parecen coincidir más que los demócratas con los intereses del gobierno de México en los temas de la inmigración y el comercio. Algo similar podría decirse en lo que toca al narcotráfico: si bien el análisis de votación muestra que los demócratas favorecen menos las medidas más drásticas, también es evidente que una mayoría de ellos apoya la política que sobre la materia tiene la presente administración, la misma que en diversas ocasiones ha sido censurada por México.

Por otra parte, el análisis de votación sirve igualmente para reforzar algunas de las conclusiones que se deducían de la lectura del Congressional Record. En el caso de la política mexicana hacia Centroamérica es obvio que los demócratas refrendan al votar las posiciones que defienden al opinar. En el caso de la deuda puede decirse lo mismo, si bien aquí el grado de coincidencia con las posturas mexicanas es mucho menor cuando se trata de votar. Recuérdese que apenas por una mayoría de uno los demócratas aprobaron, en 1983, el aumento a la cuota estadounidense al FMI.

La variable de la calificación ideológica nos sirve para despejar algunas cuestiones que no quedan muy claras al elaborar un corte partidista. Aun cuando en términos generales puede decirse que la mayoría de los demócratas son liberales y la mayoría de los republicanos son conservadores, los partidos en

Estados Unidos (en especial el Demócrata) tal como lo muestra el capítulo dos, no son ideológicamente uniformes. El ejemplo clásico lo constituyen los demócratas del sur, los cuales tienden a ser tan o más conservadores que el promedio de los republicanos.

Así como se concluyó que los demócratas parecen más interesados en los asuntos mexicanos, así también se puede concluir que, luego de haber revisado el Congressional Record, los congresistas liberales (en oposición a los conservadores) son quienes aparentemente tienen un mayor interés por México y sus asuntos. Al igual que los demócratas, los liberales pronunciaron la mayoría de las opiniones favorables, y en general las mismas áreas donde difieren las posturas de los demócratas con respecto a las del gobierno de México corresponden también a las de menor coincidencia con las posiciones liberales. Sin embargo, existen ciertas lagunas que solamente puede cubrir un corte por calificación ideológica. Un ejemplo es la ya mencionada votación sobre la cuota estadounidense al FMI. Si bien aparentemente ésta dividió a los demócratas en dos grupos prácticamente iguales, en realidad lo que hizo, tal como se establece en el capítulo sobre votaciones, fue dividir de un lado a los demócratas-liberales y de otro a los demócratas-conservadores.

El análisis de los congresistas a través del prisma ideológico permitió ver, en el mismo capítulo sobre votaciones, que en lo que toca a la inmigración y a la deuda la variable del partido tuvo una menor importancia relativa que la que al parecer tuvo en lo que respecta al comercio y a la situación centroamericana. En otras palabras esto significa que, en el caso de los legisladores que tenían que decidirse entre dos lealtades encontradas (la ideología por un lado y el partido por el otro)<sup>1</sup>, en lo relativo a la inmigración y a la deuda parecen haberse inclinado relativamente más por la ideología, mientras que en lo referente al comercio y Centroamérica, por el partido.

Pero quizá el principal atractivo de estudiar a los congresistas a través del lente ideológico consiste en la posibilidad de averiguar cuáles, de entre los temas analizados, polarizan más las coaliciones y alineamientos si se utilizan como marco de referencia las posiciones mexicanas.

De la lectura del diario de debates se desprende que la política hacia Centroamérica y el problema de la deuda son los dos temas relacionados con México que más claramente propician la concentración de los congresistas liberales en un polo (coincidente con la posición del gobierno mexicano) y la de los conservadores en otro (divergente de la postura oficial). El

---

<sup>1</sup> Concretamente me refiero a los republicanos-liberales y a los demócratas conservadores.

análisis de votación del capítulo tres convalida esta conclusión, pero difiere de lo obtenido al revisar el Congressional Record en varios sentidos. Por ejemplo en materia comercial las posiciones aparecen también muy polarizadas, con la diferencia de que esta vez quienes concuerdan con la posición mexicana son los conservadores (si bien en una medida relativamente modesta).

Otra manera de ver lo anterior es preguntarse cuáles fueron los temas que concentraron alrededor de la postura mexicana (o su opuesto) al mayor número de congresistas moderados. Si se suman liberales moderados con conservadores moderados y se toma la posición mexicana como referente, resulta que las posturas menos polarizadas, según el diario de debates, fueron las siguientes:

- Las opiniones desfavorables en materia de narcotráfico.
- Las opiniones tanto favorables como desfavorables en materia de comercio.
- Las opiniones tanto favorables como desfavorables en materia de política interna.

La importancia de los congresistas moderados en estos tres conjuntos de intervenciones permite afirmar que ninguna de las posturas arriba señaladas es privativa de alguna categoría ideológica en particular. A juzgar por el Congressional Record, opiniones de este tipo las pronuncian, indistintamente, legisladores de prácticamente todos los puntos del espectro ideológico.

De cualquier manera deben interpretarse con mucha precaución las conclusiones cuantitativas que pueden desprenderse del análisis del diario de debates. La misma investigación empírica ofrece información que obliga a matizar algunas generalizaciones fáciles. Por ejemplo, en mi opinión una de las conclusiones más importantes que pueden inferirse a partir de esta tesis es que no todos los congresistas son iguales respecto a México: ser hispano y/o pertenecer a algún estado fronterizo parece que sí marca una cierta diferencia relevante.

Es significativo el hecho de que los congresistas que forman parte de California, Arizona, Nuevo México o Texas hayan pronunciado casi la mitad de las intervenciones registradas en el capítulo dos. Mientras que los temas de la inmigración y el comercio parecen llamarles más la atención cuando traen a colación a México en los debates de piso, en términos relativos ni la política hacia Centroamérica ni el narcotráfico parecen interesarles mucho. Llama la atención que una buena parte de las intervenciones sobre este último tema sean negativas.

Los representantes de distritos con una población hispana considerable y los que son ellos mismos de origen hispano también

mostraron una mayor inclinación por opinar sobre México. En prácticamente todos los temas fueron ellos quienes pronunciaron la mitad de las intervenciones que tuvieron lugar en la Cámara Baja. Como lo demuestra el capítulo dos, si del análisis se hubieran excluido sus pronunciamientos del análisis, los resultados que hubiera arrojado la revisión del diario de debates habrían variado diametralmente. En el tema de inmigración, por ejemplo, si se excluyeran sus intervenciones se habrían registrado más intervenciones "en contra" que "a favor". Del mismo modo, en materia de narcotráfico o de política interna los pronunciamientos favorables hubieran sido casi inexistentes.

Al analizar las votaciones de este tipo de legisladores en el capítulo tres, se obtiene una perspectiva distinta a la que se desprende del Congressional Record. En primer lugar parece útil distinguir dos tipos de legisladores hispanos: por un lado los de Texas y Nuevo México, y por otro los de California y el de Nueva York. Los primeros son mucho más conservadores que los segundos. De acuerdo con sus índices de votación, los legisladores texanos en general sólo coinciden con las posiciones mexicanas en materia de inmigración y, en menor medida, en las que tienen que ver con la situación centroamericana. Pero en lo relativo al narcotráfico, al comercio y a la deuda, sus posturas parecen no coincidir con las posiciones que aquí se identificaron como las de México.

En contraste, los índices de votación de los hispanos de California y Nueva York sólo difieren de las posturas del gobierno mexicano en las votaciones sobre comercio. Lo curioso es que casi no se tienen registrados pronunciamientos de este grupo de legisladores. Quienes con más frecuencia intervienen son los congresistas hispanos de Texas y Nuevo México.

Los récords de votación de los representantes de distritos con población hispana considerable tienden a ser más coincidentes con las posiciones mexicanas no sólo en comparación con los legisladores hispanos de Texas, sino también si se les compara con el conjunto de representantes de California, Arizona, Nuevo México y Texas. Dado que la mayoría de ellos son liberales no moderados, sólo en lo relativo al comercio su índice de afinidad con las posiciones del gobierno de México es menor al del promedio de la Cámara. En cambio, en el caso del conjunto de legisladores de los cuatro estados fronterizos, parece importante señalar que en las votaciones sobre deuda su índice de coincidencia con México es casi idéntico al promedio, mientras que por lo que toca a las votaciones sobre Centroamérica y el narcotráfico, dicho índice es incluso menor al promedio de la Cámara. Por otro lado es interesante observar que en el caso del comercio y la inmigración el porcentaje de coincidencias es mucho mayor.

Presentadas de manera un tanto superficial, las conclusiones

expuestas hasta aquí son fruto de algunos de los principales resultados que arrojó la investigación empírica. Ahora que se cuenta con este cúmulo de información parece pertinente preguntarse por su utilidad. ¿De qué sirve saber lo que hasta aquí se ha dicho?

Con base en las coaliciones y alineamientos aquí bosquejados, es posible hacerse una idea del marco que condicionará las relaciones entre México y el Congreso estadounidense en el futuro inmediato. Si lo que busca el gobierno mexicano es influir en el proceso legislativo de ese país, no basta con tener la voluntad para ejercer una activa labor de lobby.<sup>2</sup> Al margen de lo hábiles que puedan ser los cabilderos que actúen al servicio del gobierno de México, el éxito de sus gestiones dependerá de qué tan receptivos puedan ser los legisladores de ese país a sus demandas. Su mucha o poca sensibilidad dependerá, a su vez, de factores de orden fundamentalmente interno. Como lo ha tratado de evidenciar la presente tesis, resulta claro que no en todos los temas de la relación bilateral el gobierno de México puede esperar una buena acogida a sus propuestas.

En aquellas áreas donde existe entre los congresistas un consenso poco favorable a los intereses de México o su gobierno, los mensajes o señales de alerta que las autoridades mexicanas hagan llegar al Congreso estadounidense probablemente encuentren mejor suerte entre más numerosa sea la minoría de congresistas que comparte una postura parecida a la suya. Sin embargo, cabe apuntar que no es ésta la única variable relevante. George L. Alexander sostiene que la probabilidad de que alertas de esta índole cumplan con su cometido depende de por lo menos tres factores:

- La intensidad del mensaje en relación con los estímulos que tienden a confundirlo o distorsionarlo (background noise).
- Las expectativas de los participantes.
- Los costos y beneficios asociados con un reconocimiento y recepción correcta de la señal.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Para una revisión de los recientes esfuerzos mexicanos por hacer labor de lobby en Washington, consultar a Rafael Fernández de Castro, "La importancia del Congreso estadounidense en la relación bilateral México-Estados Unidos", en Estados Unidos: perspectiva latinoamericana (cuadernos semestrales), No. 20, (2o. semestre, 1986), p.p. 285-307.

<sup>3</sup> George L. Alexander, Presidential decisionmaking in foreign policy: the effective use of information and advice, Boulder Col.: Westview Press, 1980, p. 73.

No es fácil hacer generalizaciones a partir de estos criterios. Al analizar las causas o los efectos de las imágenes a lo más que uno puede aspirar es a explorar con especulaciones, pues al estudiarlas "entran demasiadas variables en juego como para poder esperar algo más".<sup>4</sup> Para comprender medianamente bien el alcance de los mensajes de alerta que envía el gobierno mexicano cuando considera que sus intereses se encuentran amenazados, habría que llevar a cabo un análisis caso por caso que tomara en cuenta mucha más información de la contenida aquí. Sin embargo, dado que habitualmente el primero de los tres factores mencionados (la intensidad de la señal en relación con la fuerza del "ruido de fondo") dista mucho de ser la variable más importante,<sup>5</sup> los resultados de la presente investigación pueden ser de cierta utilidad para entender mejor los otros dos factores que empañan o matizan la fuerza de los mensajes enviados por el gobierno mexicano a los congresistas estadounidenses.

La política exterior de México hacia Centroamérica fue el tema que, de todos los relacionados con México, en más ocasiones salió a relucir cuando se revisaron los debates de piso. En este caso el mensaje de alerta que la Cancillería mexicana se ha ocupado de enviar ha sido bastante claro y explícito: para enfrentar lo que Washington considera como una amenaza inmediata a su seguridad, la negociación y el diálogo entre las partes constituyen una alternativa viable a la intervención militar directa o indirecta en la región. Desde la perspectiva mexicana, el uso de la fuerza sería una medida contraproducente en tanto que provocaría una guerra generalizada en Centroamérica.

En comparación con los demás temas, sin duda es en éste donde la postura mexicana cumplió mejor con lo que Alexander identifica como las "expectativas de los observadores", no sólo por haber sido el tema más aludido en el debate de piso, sino también por haber sido aquél que un mayor porcentaje de coincidencias encontró en las Cámaras de acuerdo con el análisis de votación presentado en el capítulo tres. A juzgar por estos resultados, en la política exterior de México hacia Centroamérica encontraron "un referente real y concreto quienes en el interior mismo de Estados Unidos [...] se oponían a la línea de política seguida por la administración Reagan".<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Robert Jervis, Perception and misperception in international politics, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976, p. 31.

<sup>5</sup> Alexander, op. cit., p.p. 73-74.

<sup>6</sup> Carlos Rico, "México, Estados Unidos y el impasse de Contadora", en Estudios políticos, vol. 3,4 (octubre-diciembre, 1984), p. 75.

La función de Contadora como referente resulta aún más clara si se considera que, como se muestra en el capítulo dos, fueron pocos los legisladores (todos conservadores) que usaron la tribuna para criticar al grupo. Aún cuando seguramente muchos congresistas preferirían que Contadora hubiera tenido un menor perfil, al parecer su labor diplomática no permitía demasiado espacio para la crítica. En este caso el costo asociado con una recepción incorrecta del mensaje que enviaba México parece haber sido muy alto. Inclusive sus opositores debían guardar, al menos en el plano retórico, una mínima dosis de respeto y reconocimiento por la labor de Contadora en pro de la solución pacífica de las controversias.

Lo contrario sucedió con el tema del narcotráfico. La gran mayoría de los congresistas estadounidenses discutieron y votaron cuestiones relativas al narcotráfico en un sentido poco favorable a los intereses de México. Al revisar el Congressional Record fue evidente que, si bien las intervenciones de mayor tolerancia hacia México provenían de legisladores liberales, mientras que las más "duras" correspondían a congresistas de corte conservador, en general tanto unos como otros hicieron uso de la palabra para señalar a la corrupción imperante en México como una de las causas principales del fracaso de los esfuerzos por disminuir el consumo de drogas en Estados Unidos. El análisis de votación del capítulo tres mostró más o menos lo mismo: aunque fueron los conservadores quienes votaron en pro de las medidas más drásticas, el margen con el que se aprobó la nueva legislación sobre drogas permite pensar que los liberales no se mostraron muy descontentos con el tono agresivo con el que la ley aborda el aspecto internacional del problema.

Como se mencionó en el capítulo cuatro, ante la ola de críticas que su política de lucha contra el narcotráfico despertó en Estados Unidos, el gobierno mexicano criticó por diversos medios a quienes querían ver sólo en el lado de la oferta la solución al problema. Desde este punto de vista, mientras en Estados Unidos existiera demanda por los estupefacientes, tanto fuera como dentro de ese país habría gente dispuesta a ofrecerlos.

Obviamente un mensaje como éste cumpliría muy poco con las expectativas de los congresistas, y el beneficio asociado con una correcta asimilación de la "alerta" mexicana era, para los miembros del Congreso, nulo. No faltan evidencias para comprobar la existencia de frecuentes lazos de complicidad entre algunos miembros de los cuerpos judiciales mexicanos y los narcotraficantes; esos lazos son suficientes para culpar a México de los fracasos propios y ajenos. De parte de los legisladores estadounidenses, no existe mayor motivación para recabar información adicional que pueda matizar algunas de sus acusaciones más contundentes.

Si en los temas políticos como el narcotráfico o Centroamérica los resultados obtenidos en el análisis de votación corresponden a grandes rasgos con los que arrojó la lectura del diario de debates, en materia comercial no sucedió lo mismo. Es interesante observar cómo al comparar el capítulo segundo con el tercero las conclusiones que pueden desprenderse del análisis parecen a simple vista contradictorias.

En las discusiones ante el pleno de las Cámaras, prácticamente un mismo número de congresistas se pronunció a favor y en contra de las posiciones identificadas aquí como las del gobierno mexicano. Las intervenciones favorables a México fueron esgrimidas mayoritariamente por liberales. Empero, sintomáticamente, fueron también en su mayoría liberales quienes pronunciaron las opiniones desfavorables.

El análisis de votación muestra un panorama diferente. Llama la atención lo pequeño del porcentaje de congresistas que al votar coincidieron con las posiciones identificadas como las de México. De los pocos legisladores que coincidieron con las posiciones del gobierno mexicano, una abrumadora mayoría fue conservadora. Curiosamente quienes menos se ocuparon de hacer explícito su interés por los productos y la economía de México fueron quienes, a la hora de votar, más se acercaron a las posiciones mexicanas.

Vale la pena detenerse un momento en este punto. A la luz de lo expuesto en esta tesis, existe un desfase entre quienes proponen un trato preferencial a México en materia comercial (congresistas liberales, generalmente de origen hispano y/o fronterizos) y quienes al defender una política globalista de libre comercio apoyan indirectamente los intereses mexicanos (congresistas conservadores). Aún cuando ambas minorías de legisladores parecen apuntar hacia una misma dirección (la disminución de obstáculos proteccionistas para las exportaciones mexicanas), las diferencias entre uno y otro grupo no son sólo de forma, sino también de fondo: mientras que los liberales abogan por una especie de relación especial con México, los conservadores defienden una postura que, precisamente debido a su espíritu globalista, se opone al otorgamiento de un trato diferenciado a cualquier país.

Pero existe otra clase de desfase tan o más importante que el anterior. ¿Hasta qué punto puede decirse que las propuestas comerciales de los legisladores de origen hispano y/o fronterizos son en efecto tan favorables a los intereses mexicanos como lo suponen sus patrocinadores? Si se parte del supuesto de que el mensaje de alerta que en este tema envía México consiste en un repudio a las prácticas proteccionistas, entonces no parecen tan disonantes las expectativas mexicanas con las de este grupo de congresistas. Sin embargo, si se analizan con más detenimiento

las propuestas de estos últimos, las coincidencias ya no son tan obvias. Indudablemente al gobierno mexicano le agradaría que sus productos agrícolas no fueran excluidos del Sistema Generalizado de Preferencias, como lo ha llegado a proponer la asociación de legisladores fronterizos. Pero no puede decirse lo mismo de otros proyectos del grupo, como por ejemplo el de crear un programa de ayuda económica bilateral entre gobiernos o el de establecer una franja de libre comercio en ambos lados de la frontera. El optimismo con el que estos congresistas describen los beneficios que sus propuestas traerían a los dos países simplemente no toma en cuenta las objeciones que México, como socio débil de la relación, interpondría.

A diferencia de las cuestiones comerciales, la deuda es un tema económico en donde lo que se dedujo al analizar el diario de debates concuerda con lo que mostró el análisis de votación. En este caso quienes coincidieron con las posiciones mexicanas tanto al opinar como al votar fueron los liberales, aunque conviene señalar tres diferencias con respecto al tema de Centroamérica, donde los liberales también fueron la mayoría. En primer lugar, aquí las intervenciones fueron mucho menos frecuentes. En segundo lugar, a los congresistas que no compartían las posiciones mexicanas no les resultó tan difícil criticarlas abiertamente, en contraste con quienes no simpatizaban con la política exterior mexicana en Centroamérica. Por último, como ya se dijo, a juzgar por los resultados obtenidos en el capítulo sobre votaciones, el porcentaje de liberales que coincidió en materia de deuda con las posiciones mexicanas fue mucho menor que el que coincidió con respecto a la situación centroamericana.

En el capítulo sobre política interna se mencionaron tangencialmente algunas de las razones que podrían servir para explicar lo anterior. La visión predominante en un buen número de políticos conservadores es la de un México hundido en la crisis como consecuencia de la corrupción generalizada. En ese sentido, fomentar un mayor endeudamiento de México equivale a tirar dinero bueno sobre el malo, dinero que al final de cuentas acabarán pagando los contribuyentes estadounidenses. Aunque esta es una postura minoritaria en el Congreso de Estados Unidos, ilustra las distancias que separan al mensaje de México<sup>7</sup> con las expectativas de algunos legisladores.

---

<sup>7</sup> El mensaje de México en materia de deuda fue definido por el propio Presidente De la Madrid en ocasión de un discurso frente al Congreso estadounidense en abril de 1984. Ahí pidió mayores plazos, menores tasas de interés y el establecimiento de un porcentaje máximo del ingreso por exportaciones destinado al pago del servicio de la deuda. Una referencia textual a esta parte del discurso se incluye en el capítulo dos.

Por otro lado conviene señalar que los costos asociados con asumir una postura favorable a las posiciones mexicanas no parecen haber sido tan altos en este tema, a diferencia de lo que sucedió con respecto al comercio. Quizá esto obedezca al tipo de soluciones que los legisladores analizan: prácticamente ninguno va más allá de abogar por mayores plazos y menores tasas de interés para el otorgamiento de nuevos créditos.<sup>6</sup> El problema del endeudamiento tiende a tratarse de una manera aislada, y en esa medida, las coaliciones formadas alrededor de las posiciones mexicanas (a favor o en contra) corresponden en parte con la división clásica entre liberales y conservadores. Por tanto cabría esperar un resquebrajamiento de los alineamientos ideológicos si los costos asociados con apoyar las posiciones mexicanas aumentaran, como sería por ejemplo en el caso de que las Cámaras consideraran una hipotética propuesta en la que se vinculara el problema de la deuda con la apertura del mercado estadounidense a las exportaciones mexicanas. ¿Hasta qué punto los legisladores demócratas-liberales seguirían favoreciendo las posturas del gobierno de México si dicho apoyo significara el sacrificio de algunas de sus demandas por un mayor proteccionismo?

El resquebrajamiento de los alineamientos ideológicos es evidente en lo que respecta al tema de la inmigración. En el capítulo en el que se estudia al diario de debates, se vió cómo los liberales, y en especial los demócratas de origen hispano, favorecieron más las posturas mexicanas que el resto. Por su parte, en el capítulo sobre votaciones, el grupo de congresistas conservadores fue el que más coincidió relativamente con las posiciones del gobierno de México. Como se ve, en este tema se dió también una suerte de desfase. Sin embargo debe subrayarse que en lo referente a la inmigración los márgenes fueron muy pequeños: legisladores de las cuatro categorías ideológicas estuvieron tanto a favor como en contra de las posiciones mexicanas.

Como en los casos de la deuda y el comercio, en el tema de la inmigración el mensaje enviado por México (comoquiera que se defina éste),<sup>7</sup> no puede acomodarse con facilidad a las diferentes

---

<sup>6</sup> Como toda regla, esta también conoce de excepciones. Quizá la más notable sea la del Senador Bill Bradley, quien ha llegado a proponer la condonación de una parte sustancial de los pasivos. Ver Jaqueline Calmes y Rob Gurwitt, "Profiles in power: leaders without portfolio", en Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 45,1 (enero 3, 1987).

<sup>7</sup> En el capítulo correspondiente se analiza con cierto detalle la posición oficial del gobierno de México en lo que toca al tema de la inmigración. Como se ve en ese apartado, México pide que se reconozca la futilidad de acciones unilaterales, pero

expectativas que sobre el tema tienen los congresistas. Por esta razón los costos y beneficios asociados con la posición mexicana variaron considerablemente. Como se expuso en el capítulo sobre inmigración, apelar a los intereses de México fue un recurso que podía reportar ciertos beneficios para legisladores que representaban a una amplia gama de grupos de interés que, por variadas razones, se oponían a la Simpson-Rodino. Para estos congresistas, los vínculos con las posiciones del gobierno mexicano desaparecían en el momento en que sus intereses particulares eran satisfechos por la nueva legislación. En el fondo, para la gran mayoría de los miembros del Congreso, cumplir cabalmente con la dimensión internacional de la ley (que llama a tomar en cuenta los posibles perjuicios causados a México) probablemente representaría un alto costo. Fue lo suficientemente difícil alcanzar un compromiso entre las diversas fuerzas internas que se movilizaron a raíz del proyecto de reforma como para esperar que, una vez concluido el proceso, éste se abra de nuevo para rectificar los daños causados a un actor de poca relevancia en el proceso político interno.

He dejado hasta el final el tema de la política interna mexicana, quizá por ser el de más difícil tratamiento al no pertenecer a la agenda formal de discusión entre los dos gobiernos. Ante el pleno de las Cámaras, relativamente pocos congresistas se refirieron a él directamente. No muchos subieron a la tribuna para opinar exclusivamente sobre la limpieza de las elecciones mexicanas o el respeto a los derechos humanos en México. Como se mencionó en el capítulo cuatro, la mayor parte de las referencias al tema fueron indirectas, es decir, se entremezclaron en la discusión de otros problemas bilaterales como la deuda, el narcotráfico, el comercio, la inmigración, etc.

Y sin embargo, luego de haber revisado las trescientas intervenciones que de 1981 a 1986 tuvieron que ver en algo con México, no es difícil llevarse la impresión de que la política interna mexicana constituye un tema que los legisladores estadounidenses tienen en cuenta al momento de analizar cuestiones relativas a las relaciones bilaterales. El capítulo dos mostró que las intervenciones en donde de manera directa o indirecta se tocó el tema no fueron pocas, y de éstas, una clara mayoría no fueron favorables a México ni fueron pronunciadas exclusivamente por políticos conservadores.

Que las referencias a la política interna mexicana sean mayoritariamente negativas no es una sorpresa desde ningún punto de vista. México es un país que atraviesa por una profunda

---

al mismo tiempo considera que legislar sobre la materia corresponde exclusivamente al gobierno estadounidense. Para propósitos prácticos en este trabajo se consideró a la nueva ley de inmigración como contraria a los intereses mexicanos.

crisis económica de cuya gestación se señalan como responsables a las malas administraciones anteriores. Como se dijo páginas atrás, es el propio gobierno actual quien comienza por responsabilizar a sus antecesores por el estado de la economía nacional. El énfasis en la lucha contra toda práctica populista por parte de la presente administración constituye un reconocimiento implícito a la noción de que la solución última de los problemas económicos del país radica en el campo de la política. Esta idea constituye casi un lugar común tanto en México como en Estados Unidos y, al menos en lo que toca a los legisladores estadounidenses interesados en los problemas mexicanos, pareciera una convicción bastante compartida. A primera vista da la impresión de que para ellos el problema toral de México es la corrupción, en todas sus modalidades.

Aunque desde luego con diferentes grados y matices, los congresistas estadounidenses conceden en general poca credibilidad al gobierno de México. Al margen de si éste es tan corrupto como lo describen, lo extendido de la desconfianza en torno al buen funcionamiento del sistema político mexicano permite suponer que los legisladores estadounidenses han dado vida propia a imágenes y percepciones cuya supervivencia no está más en función de lo que acontezca en la realidad. Hasta cierto punto esto es natural. En aras de lograr una mínima coherencia interna, cualquier persona tiende a simplificar la realidad para comprenderla mejor. En esa medida la gente se inclina por marginar la información inconsistente con los juicios ya formados.<sup>10</sup> Los problemas sobrevienen cuando el anhelo por la consistencia es superior al afán por una información veraz. Si tal es el caso en lo referente a la política interna mexicana (cuya discusión permea la de todos los demás temas) puede afirmarse que, independientemente de los conflictos de interés existentes entre México y Estados Unidos, las percepciones más arraigadas constituirán un caldo de cultivo propicio para que las diferencias entre los dos países se consoliden.

---

<sup>10</sup> Alexander, op. cit., p. 77.

## BIBLIOGRAFIA

- ACHESON C., Patricia, Our federal government: how it works (cuarta edición), Nueva York: Dodd, Mead and Company, 1984 (c1985).
- ALEXANDER, George, Presidential decisionmaking in foreign policy: the effective use of information and advice, Boulder, Col.: Westview Press, 1980.
- BAER, Delal, "The 1986 Mexican elections: the case of Chihuahua", Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1986, (mimeo).
- BARONE, Michael y Grant Ujifusa, The almanac of American politics, 1986, Washington, D.C.: National Journal, c1985.
- BAX, Frans, "The legislative-executive relationship in foreign policy: new partnership of new competition?", en Orbis, vol. 20,4 (Invierno 1977).
- BENETT, Barbara, Georgina Núñez, María Teresa Vega y Carlos Rico, "La política interna mexicana: ¿un nuevo tema de la agenda bilateral?", en Estados Unidos: perspectiva latinoamericana (sección política exterior) vol. 10,9 (septiembre, 1985).
- BERENSON, Bob, "Four Key issues playing a role in '86 congressional contents", en Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 44,42 (octubre 18, 1986).
- BLANCO, José, "El desarrollo de la crisis en México, 1970-1976", en Rolando Cordera (comp.) Desarrollo y crisis de la economía mexicana, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1981.
- BRENNER, Phillip, "An approach to the limits and possibilities of Congress", en Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer (eds.), Congress reconsidered (2a. ed.), Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1981.
- BROWNSTEIN, Ronald, "Clashing agendas", en National Journal 3 (enero 18, 1986).
- BURNHAM, Walter Dean, "American politics in the 1980's", en Dissent, vol. 27,2 (primavera 1980), p.p. 149-160.
- CALMES, Jaqueline y Rob Gurwitt, "Profiles in power: leaders without portafolio", en Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 45,1 (enero 3, 1987).

- CANSECO MORELOS, Jaime, "Las reuniones interparlamentarias México-Estados Unidos", en Partido Revolucionario Institucional, Grandes temas de política exterior, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1983.
- CASAR, María Amparo y Guadalupe González, "El papel de la variable internacional en los análisis sobre el sistema político mexicano", México, D.F.: ILET, 1987 (mimeo).
- CEESTEM, Informe: relaciones México-Estados Unidos, México, D.F.: CEESTEM, vol. 1 # 1, (julio-octubre 1981).
- CHABAT, Jorge, "El papel del legislativo en la política exterior: las reuniones ininterparlamentarias", en Carta de política exterior mexicana, año VI, 22 (abril-junio 1986).
- CHACE, James, "Is a foreign policy consensus possible?", en Foreign Affairs, vol. 57, 1 (otoño 1978).
- CHELF P., Carl, Congress in the American system, Chicago: Nelson Hall, 1977.
- COHODAS, Nadine, "Committees plan fast action on major immigration bill", en Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 40, 15 (abril 10, 1982).
- COHODAS, Nadine, "Congress clears overhaul of immigration law", en Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 44, 42 (octubre 18, 1986).
- COHODAS, Nadine, "Immigration bill resurrected; conferees begin negotiations", en Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 44, 41 (octubre 11, 1986).
- COHODAS, Nadine, "Senate passes immigration reform bill", en Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 41, 20 (mayo 21, 1983).
- CONGRESSIONAL DIGEST, "Immigration legislation", en Congressional Digest, vol. 65, 3 (marzo, 1986).
- CONGRESSIONAL QUARTERLY INC, "97th. take bold steps to reduce federal role", en Congressional Quarterly Almanac, 1981 (the 37th. annual), Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1982.
- CONGRESSIONAL QUARTERLY INC., "98th. Congress leaves thorny legacy for 99th.", en Congressional Quarterly Almanac, 1984 (the 40th. annual), Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1985.

- CONGRESSIONAL QUARTERLY INC., "On balance, a year of taking the initiative", en Congressional Quarterly Almanac, 1985 (the 41st. annual), Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1986.
- COMMITTEE OF CONFERENCE, Immigration reform and control act of 1986: conference report to accompany S.1200, (99th. Cong., 2nd. Sess., Report 99-1000; October 14, 1986), Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1986.
- COMMITTEE ON GOVERNMENT OPERATIONS, House of Representatives, The federal response to the impact of Mexican peso devaluations on US border business, (Twenty-second report, 98th. Congress, 1st. Session, November 18, 1983), Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1983.
- CONGRESSIONAL QUARTERLY INC., Elections '84, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1984.
- CORNELIUS A., Wayne, "America in the era of limits: migrants, nativists and the future of US-Mexican relations", en Carlos Vásquez y Manuel García y Griego (eds.) Mexican-US relations: conflict or convergence?, Los Angeles: University of California, 1983.
- CORNELIUS A., Wayne, "El mexicano feo", en Nexos 89 (mayo 1985).
- COTTAM W. RICHARD, Foreign policy motivation: a general theory and a case study, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.
- CROZIER MICHEL, Samuel Huntigton y Joji Watanuki, The crisis of democracy, Nueva York: New York University Press, 1975.
- DAVIDSON H., Roger, "Two avenues of change: House and Senate Committee reorganization", en Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer (eds.) Congress reconsidered (2a. ed.), Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1981.
- DAVIS, Morton, Teoría de los juegos (2a.ed.), Madrid: Alianza Editorial, 1977 (c1971).
- DEAGLE A., Edwin, Jr., "México y la política de seguridad nacional de los Estados Unidos", en Carlos Tello y Clark Reynolds, Las relaciones México-Estados Unidos (Colección Lecturas del Trimestre Económico 43), México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, c1981.
- DE LA GARZA, Rodolfo, "Chicano-Mexican relations: a framework for research", en Social Science Quarterly, vol. 65,2 (junio de

1984).

DE LOS RIOS, Patricia, "1984: realineamiento electoral o cambio en los términos del debate político norteamericano", 1986 (mimeo).

DEL VILLAR, Samuel, "La narcotización de la cultura en Estados Unidos y su impacto en México", en Gabriel Székely (comp.) México-Estados Unidos: 1985, México, D.F.: El Colegio de México, 1986.

DESTLER, I.M., "Dateline Washington. Congress as boss", en Foreign Policy 42, (primavera 1981).

DODD, Lawrence C., "Congress, the Constitution and the crisis of legitimation", en Laurence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer (eds.), Congress reconsidered (2a. ed.), Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1981.

DODD, Lawrence C. y Bruce I. Oppenheimer, "Electoral upheaval and congressional change: a prologue to the 1980's", en Laurence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer (eds.), Congress reconsidered (2a. ed.), Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1981.

DODD, Lawrence C. y Bruce I. Oppenheimer, "The House in transition: change and consolidation", en Laurence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer (eds.), Congress reconsidered (2a. ed.), Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1981.

DONNELLY, Harrison, "Senate votes new restrictions on imports of textile goods", en Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 43,46, (noviembre 16, 1985).

EHRENHALT, Alan (ed.), Politics in America: members of Congress in Washington and at home, 1986, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1985.

ESPINOSA DE LOS REYES, Jorge, "Nota diplomática presentada por el embajador de México en Washington al Departamento de Estado sobre la Ley de Control de Narcóticos aprobada por el Congreso estadounidense", en Revista Mexicana de Política Exterior, 4,14, (enero-marzo, 1987).

FELTON, John, "Members seeking leverage on foreign policy decisions resort to letter campaigns", en Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 40,41 (octubre 17, 1982), p. 2765.

FENNO, Richard F., Home style: house members in their districts, Boston: Little, Brown and Co., 1978.

- FERNANDEZ DE CASTRO, Rafael, "La importancia del Congreso estadounidense en la relación bilateral México-Estados Unidos", en Estados Unidos: perspectiva latinoamericana 20, (2o. semestre de 1986).
- FIORINA, Morris P., "Congressional control of the bureaucracy: a mismatch of incentives and capabilities", en Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer (eds.), Congress reconsidered (2a. ed.), Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1981.
- FIORINA, Morris P., Congress: keystone of the Washington establishment, New Haven: Yale University Press, c1977.
- FLAWN T., Peter, "A regional perspective", en Richard D. Erb y Stanley R. Ross (eds.) US policies toward Mexico, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1977.
- FUCHS H., Lawrence, "From Select Commission to Simpson-Mazzoli: the making of America's new immigration law", en Wayne A. Cornelius y Ricardo Anzaldúa Montoya (eds.) America's new immigration law: rationales, and potential consequences, (Monograph series, II), San Diego: University of California, 1983).
- FULLBRIGHT, William J., "The legislator as educator", en Foreign Affairs, vol. 57,4, (primavera 1979).
- GALEN CARPENTER, Ted, "The US campaign against international narcotics trafficking: a cure worse than the disease", Washington, D.C.: The Cato Institute, 1985.
- GALLIGAN, Diane, "Interest groups rate members of Congress", en Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 41,18 (mayo 7, 1983).
- GARCIA ACEVEDO, María Rosa, "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.
- GARCIA ACEVEDO, María Rosa, "Los lobbies empresariales de California, unidad o diversidad": el caso del proyecto de ley Simpson-Mazzoli, México, D.F.: CIDE, 1982 (mimeo).
- GARCIA Y BRIEGO, Manuel, "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, D.F.: El Colegio de México, 1983.

- GARCIA Y GRIEGO, Manuel, "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 US responsibility, New Jersey, Totowa, 1983.
- GODINEZ, Víctor, "¿Hacia una nueva economía?: la experiencia norteamericana en la década de los ochenta", México, D.F.: 1986 (mimeo).
- GONZALEZ G., Guadalupe, "La política exterior de México (1983-1985): ¿cambio de rumbo o repliegue temporal", en Humberto Garza Elizondo (comp.) Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, México, D.F.: El Colegio de México, 1986.
- GONZALEZ G., Guadalupe, "Política interna y política exterior en el horizonte de las relaciones México-Estados Unidos: la ruptura de los acuerdos tácitos", en América Latina Internacional (FLACSO-Buenos Aires), vol. 2,4 (abril-junio 1985).
- GONZALEZ G., Guadalupe, "El problema del narcotráfico en el contexto de la relación entre México y Estados Unidos", en Carta de política exterior mexicana, año V,2 (abril-septiembre de 1985).
- GONZALEZ Mijares, Juan y Yolanda Muñoz Pérez, "Las relaciones México-Estados Unidos en un contexto de emergencia nacional", en Carta de política exterior mexicana, año IV,4 (octubre-diciembre de 1985).
- GONZALEZ Mijares, Juan, Yolanda Muñoz Pérez, Georgina Núñez y Priscila Sosa, "El impacto de las audiencias Helms en la relación bilateral", en Carta de política exterior mexicana, año VI,2 (abril-junio 1986).
- GREGORIAN, Hrach, "Assesing congressional involvement in foreign policy: lessons of the post-Vietnam period", en The Review of Politics, vol. 46,1 (enero 1984).
- HAMILTON, H. Lee y Michael H. Van Dusen, "Making the separation of powers work", en Foreign Affairs, vol. 57,1 (otoño 1978).
- HARTZ, Louis, The liberal tradition in America, Nueva York: H.B.J. Inc., 1983.
- HECLO, Hugh, "Issue networks and the executive establishment", en Anthony King (ed.) The new American political system, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public

Research. 1978.

IYER, Pico, "A web of problems", en Time 34, (agosto 25, 1986).

JERVIS, Robert, Perception and misperception in international politics, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976.

JONES, Rochelle y Peter Woll, The private world of Congress, New York: Praeger Publishers, 1975.

KAMPELMAN, M. Max, "Congress, the media and the president", en Harvey C. Manfield, Congress against the president, Nueva York: Praeger publishers, 1975.

KELLER, Bill, "Congressional rating game is hard to win", en Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 39,12 (marzo 21, 1981).

KELLER, Bill, "Interest groups rate members of Congress", en Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 40,27 (julio 3, 1982).

KING, Anthony, "The American polity in the late 1970's: building coalitions in the sand", en Anthony King (ed.) The new American political system, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

KIRSCHTEN, Dick, "Reagan's still-vague war on drugs... clearly timed to catch a wave", en National Journal, (agosto 9, 1986).

LISTER, George, "United States human rights policy: origins and implementation", Washington, D.C.: Human Rights Bureau, Department of State, 1987 (mimeo).

LOAEZA, Soledad, "Clases medias: aire y desaire de familia", en El desafío mexicano, México, D.F.: Océano, 1982.

LOAEZA, Soledad, "Crónica de un robo anunciado", en La Jornada Semanal, año 1,21 (19 de febrero de 1985).

LOAEZA, Soledad, "El factor americano", en Nexos, 110 (febrero 1987).

LOAEZA, Soledad, "La construcción de la burbuja", en La Jornada Semanal, año 1,46 (4 de agosto de 1985).

LOPEZ CAMARA, Francisco, El desafío de la clase media, México, D.F.: Joaquín Mortiz, 1971.

MABIRE, Bernardo, "El nacionalismo y la política exterior de

- México", en Humberto Garza (comp.) Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, México, D.F.: El Colegio de México, 1986.
- MADISON, Christopher, "Helms' harangues", en National Journal, (agosto 9, 1986.)
- MANNING, Bayles, "The Congress, the Executive and intermestic affairs: three proposals", en Foreign Affairs, vol. 55,2 (enero de 1977).
- MASS, Arthur, Congress and the common good, Nueva York: Basic Books publishers, 1983.
- MATHIAS, Mc. C. Charles, "Ethnic groups and foreign policy", en Foreign Affairs, vol. 59,5 (verano 1981).
- MEYER, Lorenzo, "1985: un mal año en una época difícil", en Gabriel Székely (comp.) México-Estados Unidos: 1985, México, D.F.: El Colegio de México, 1986.
- MORRIS D., Milton, Immigration -the beleaguered bureaucracy, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1985.
- MURRAY, Alan, "Senate approves increase in IMF funding", en Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 41,23 (junio 11, 1983).
- OJEDA, Mario, Alcances y límites de la política exterior de México, México, D.F.: El Colegio de México, 1976.
- OJEDA, Mario, "El futuro de las relaciones entre México y Estados Unidos", en Carlos Tello y Clark Reynolds, Las relaciones México-Estados Unidos (colección Lecturas del Trimestre Económico, 43), México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, c1981.
- OJEDA, Mario, "Mexico and United States relations: interdependence or Mexico's dependence?", en Carlos Vázquez y Manuel García y Griego (comps.) Mexican-US relations: conflict and convergence, Los Angeles, Ca.: UCLA, Latin American Center Publications, 1983.
- OJEDA, Mario, "The structural context of US-Mexican relations", en Tommie Sue Montgomery (comp.) Mexico Today, Philadelphia: Institute for the study of human issues, c1982.
- OLESZEK, Walter J., Congressional procedures and the policy process, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1978.
- OLSON, William C., "US legislators and statesmen", en The

- yearbook of world affairs , Londres: The London Institute of World Affairs, 1980.
- OROZCO, Lourdes y Frida Espinoza, "El proyecto de ley Simpson-Mazzoli: repercusiones para México", en Carta de política exterior mexicana, vol. 4,3 (julio-septiembre, 1984).
- ORNSTEIN, Norman J., Robert L. Peabody y David W. Rohde, "The contemporary Senate: into the 1980's", en Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer (eds.), Congress reconsidered (2a. ed.), Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1981.
- ORNSTEIN, Norman J., "The open Congress meets the President", en Anthony King (ed.), Both ends of the avenue: the Presidency, the Executive Branch and Congress in the 1980's, Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1983.
- PASTOR, Robert A., Congress and the politics of US foreign economic policy, 1929-1976, Los Angeles: University of California Press, 1982 (c1980).
- PASTOR, Robert A., "Congress's impact on Latin America: is there a madness in the method?", en Abraham L. Lowenthal et. al., The making of US policies toward Latin America: the conduct of routine relations, Report of the Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1975.
- PASTOR, Robert A., "Coping with Congress's foreign policy", en Foreign Service Journal, vol. 52,12 (diciembre 1975).
- PASTOR, Robert, "El gobierno de Reagan y America Latina: la búsqueda implacable de seguridad", en Foro Internacional, vol. XXVII,1 (julio-septiembre, 1986).
- PEELE, Gillian, Revival and reaction, Oxford: Oxford University Press, 1984.
- PEREYRA, Carlos, "Y sin embargo, votarán", en La Jornada Semanal, año 1,38 (9 de junio de 1986).
- PEREYRA, Carlos, "Zonas de modernización política", en La Jornada Semanal, año 3,116 (domingo 7 de diciembre de 1986).
- PIDUS, Richard M., "Sources of domestic policy initiatives", en Harvey C. Mansfield, Congress against the President, Nueva York: Praeger publishers, 1975.
- PLAZA M., Eva, "Interest group politics and US immigration policy towards Mexico", en La Reza Law Journal (primavera 1983).
- POLSBY, Nelson W., "Some landmarks in modern presidential-

- congressional relations", en Anthony King (ed.), Both ends of the avenue: the Presidency, the Executive Branch and Congress in the 1980's, Washington: American Enterprise Institute, 1983.
- PORTES, Alejandro, "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, rationales, and potential consequences, (Monograph series II), San Diego: University of California, 1983.
- PRESIDENT'S COMMISSION FOR A NATIONAL AGENDA FOR THE EIGHTIES, Report of the Panel on the Electoral and Democratic Process, The electoral and democratic process in the eighties, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall Inc., 1981.
- PRESSMAN, Steven y Leonore Webb, "Lobbies issue congressional report cards", en Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 42,28 (julio 14, 1984).
- PRICE, David E., "Congressional committees in the policy process", en Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer (eds.), Congress reconsidered (2a. ed.), Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1981.
- PROGRAMA DE ESTUDIOS DE AMERICA DEL NORTE, Documento metodológico, México, D.F.: ILET, 1986 (mimeo).
- RAMIREZ BERNAL, David, "Presión externa y política exterior en el debate nacional", en Carta de política exterior mexicana, año VI,2 (abril-junio, 1986).
- RAMIREZ LOPEZ, Heladio, "Informe de la Comisión de Audiencias Públicas sobre Trabajadores Migratorios", en Revista Mexicana de Política Exterior, 12 (julio-septiembre 1986).
- RANNEY, Austin, "The President and his party", en Anthony King (ed.) Both ends of the avenue: the Presidency, the Executive Branch and Congress in the 80's, Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1983.
- REUTER, Peter, "Eternal hope: America's international narcotics efforts", Washington, D.C.: The Rand Corporation, 1985, p. 2 (mimeo).
- RICO, Carlos, "The future of Mexican-US relations and the limits of the rhetoric of 'interdependence'", en Carlos Vásquez y Manuel García y Griego (eds.) Mexican-US relations: conflict or convergence?, Los Angeles: University of California, 1983.

- RICO, Carlos, "México, Estados Unidos y el impasse de Contadora", en Estudios políticos, vol. 3,4 (octubre-diciembre 1984).
- RICO, Carlos, "Las relaciones mexicano-norteamericanas y la 'paradoja del precipicio'", en Humberto Garza (comp.) Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, México, D.F.: El Colegio de México, 1986.
- RIPLEY, Randal B. y Grace A. Franklin, Congress, the bureaucracy, and public policy, Homewood, Ill: The Dorsey Press, 1984 (c1976).
- RONFELDT, David y Caesar Sereseres, "The management of US-Mexican interdependence: drift toward failure?", en Carlos Vázquez y Manuel García y Griego (eds.), Mexican-US relations: conflict or convergence?, Los Angeles: University of California, 1983.
- RUIZ, Benedicto, "Las nuevas propuestas legislativas en la política migratoria de Estados Unidos", en Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, vol. 10,9 (septiembre 1985).
- SCHMITTER C., Phillipe, "Still the century of corporatism?", en The Review of Politics, vol. 36,1 (enero de 1974).
- SEN, María Isabel y Guillermo Velasco, "La administración Reagan y los proyectos de una derecha articulada como respuesta a la crisis norteamericana", en Iztapalapa, vol. 2,4 (enero-junio 1981), p.p. 76-81.
- SERVICIO INFORMATIVO Y CULTURAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, Elecciones '84, Washington, D.C.: USIA, 1984.
- SINCLAIR, Barbara, "Agenda and alignment change: the House of Representatives 1925-1978", en Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer (eds.), Congress reconsidered (2a. ed.), Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1981.
- 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. Congress, 1st. Session, March 19, 26, May 3, 1985), Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1985.
- 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, December 9, 1982), Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1983.
- SUBCOMMITTEE ON WESTERN HEMISPHERE AFFAIRS, Committee on Foreign

Relations, United States Senate, "The situation in Mexico", (97th. Congress, 2nd. Session, May, June 1986), Washington, D.C., 1986 (mimeo).

SUNDQUIST, James L., "Congress, the President and the crisis of competence in Government", en Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer (eds.), Congress reconsidered (2a. ed.), Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1981.

TORRES, Blanca, "La visión estadounidense de las elecciones de 1985: ¿presión de coyuntura o preocupación de largo plazo?", en Gabriel Székely (comp.) México-Estados Unidos: 1985, México, D.F.: El Colegio de México, 1986.

WATSON, Tom, "Republicans pick up one governorship", en Congressional Quarterly Weekly Report, (noviembre 10, 1984).

WELCH, Susan y John R. Hibbing, "Hispanic representation in the US Congress", en Social Science Quarterly, vol. 65,2 (junio 1984).

WYMAN L., Donald, "The United States Congress and the making of US policy toward Mexico", (Working papers in US-Mexican studies, 13), San Diego: University of California, 1981.

ZWIRN, Jerrold, Congressional publications: a research guide to legislation, budget and treaties, Littleton, Co.: Libraries Unlimited, Inc., 1983.

\*.\*

DIARIOS:

Congressional Record (Washington, D.C.: US Government Printing Office): varios números.

Excelsior, varios números.