

# La reforma migratoria: el dilema de Estados Unidos

*Si los procesos legislativos propios son difíciles de comprender, los ajenos pueden ser inexpugnables. Demetrios G. Papademetriou, el mayor especialista en asuntos migratorios en Estados Unidos, cuenta con claridad los tumbos de la propuesta de Reforma Migratoria del vecino del Norte, en debate por estos días.*

**F**n un memorable período de tres semanas, desde mediados de marzo hasta principios de abril, el Senado de Estados Unidos pasó de la parálisis al salto cualitativo y de vuelta a la parálisis, una y otra vez, en lo que respecta a la legislación migratoria –sucedió primero en el Comité Judicial del Senado y luego en el pleno. El 7 de abril se dio inicio a un receso de dos semanas y los senadores aún no habían logrado alcanzar un acuerdo en torno al proyecto de ley sobre inmigración, pese al apoyo de legisladores relevantes de ambos partidos y pese al respaldo oportuno de la Casa Blanca. No obstante, Arlen Specter, presidente del Comité Judicial del Senado, se comprometió a que el Comité comience la revisión del proyecto acordado en el pleno (con todas y cada una de sus 614 páginas) apenas se reanuden sus actividades, durante la semana del 25 de abril –lo que permitiría que la legislación se apruebe este mismo año.

El proyecto de ley, que estuvo a punto de ser aprobado, habría cubierto todos los aspectos que una gran parte de los analistas independientes, y también la Casa Blanca, consideran esenciales y fundamentales para la reforma migratoria. También habría confrontado a la fracción republicana –que aprobó en diciembre su propio proyecto, más restrictivo– con la necesidad de legalizar a la mayor parte de los doce millones de inmigrantes que residen ilegalmente en Estados Unidos, además de aceptar un programa a gran escala de trabajadores temporales, esto con el fin de obtener aprobación para muchas de las cláusulas de su proyecto –aunque de ninguna manera para todas.

## ANTECEDENTES

Para turnar el proyecto evaluado al pleno, los integrantes del Comité Judicial del Senado trabajaron bajo la presión del líder de la mayoría republicana, Bill Frist. El senador Frist dejó claro que, si el Comité no entregaba el proyecto a la brevedad, él presentaría su propio proyecto de ley, redactado bajo los lineamientos de la Cámara, y lo sometería a la consideración del pleno. En el último minuto, y con un acentuado estilo teatral, el Comité rechazó los planteamientos de Frist y de la Cámara baja sobre la reforma, y entregó un extenso proyecto bipartidista que se inclinaba a favor de una visión amplia del asunto, y que incluía casi todo lo que se había sometido a discusión sobre el tema, pero que no había avanzado en ningún sentido durante más de cuatro años.

De esta manera, el desafío que lanzó Frist al Comité Judicial y a su Presidente convirtió un proceso, cuyo ideal se alcanza en la deliberación, en una carrera por la elaboración de un proyecto de ley. El resultado fue una amalgama inestable compuesta de fragmentos de los siguientes proyectos: (a) el proyecto de James Sensenbrenner, aprobado por la Cámara baja; (b) el proyecto de John McCain y Ted Kennedy, que ha pasado por todo menos por la refutación y que, sin embargo, es la propuesta de reforma más amplia y meditada; (c) el proyecto de John Cornyn y Jon Kyl, que se caracteriza por combinar gastos masivos en materia de aplicación de la ley con la exigencia de que los doce millones de residentes ilegales regresen a sus países e intenten regresar legalmente desde allí, y (d) una variedad de medidas hechas de retazos y de cláusulas nacidas del interés, como la legalización especial o un nuevo programa de visas para trabajadores del campo, así como la oferta de un estatus legal para estudiantes sobresalientes que son ilegales, etcétera.

## **ARROGANCIA Y TORPEZA EN TODAS PARTES**

Los analistas políticos podrán hallar suficientes excesos legislativos, torpezas y culpas que les permitan determinar por qué fracasó el proceso. Una lista tendría que incluir los siguientes:

- Las medidas draconianas para controlar y criminalizar la inmigración contenidas en el proyecto aprobado por la Cámara baja. Tras el impacto inicial –cabe recordar que este proyecto fue aprobado en diciembre sin debate alguno– la sociedad civil y muchos analistas rechazaron la radicalidad de dichas medidas. El tratamiento extremo que este proyecto daba a la inmigración ilegal fue considerado tan excesivo que movilizó en su contra a ciertos grupos de gran influencia en la política, entre ellos y de manera notable la Iglesia Católica.
- El proyecto presentado por el texano John Cornyn, presidente del Subcomité de Inmigración del Senado, y por Jon Kyl, el tercer republicano de más alto rango en el Senado, nacido en Arizona, habría requerido que los residentes ilegales regresaran a sus países de origen y solicitaran desde allí una visa. Este proyecto pasa por alto dos de los requerimientos más elementales de una reforma viable: lanza al gobierno contra las fuerzas unidas del mercado y la naturaleza humana –el primero, que ansía trabajadores inmigrantes casi sin importar su grado de conocimientos ni su estatus legal, y la segunda dispuesta a recorrer cualquier distancia para obtener esos trabajos o para reunirse con sus seres amados, o ambas cosas. Además, el proyecto de Cornyn y Kyl pretende empezar esta lucha sin considerar los incentivos necesarios para fortalecer al gobierno, cuando éste intente imponer su postura contra las dos fuerzas. Desde la perspectiva de las políticas públicas, el proyecto va de mal en peor al proponer un proceso que es más que deshonesto en términos intelectuales (¿cuánto tiempo tardarían todas estas personas en obtener visas para Estados Unidos desde el extranjero?), es ingenuo en términos administrativos y es una pesadilla en términos logísticos.
- Las exageraciones del líder de la mayoría republicana: Además de apuntar una pistola a la cabeza colectiva del Comité Judicial y pese a que éste cumplió con la fecha de entrega, el Senador Frist presentó su proyecto restrictivo y, durante una semana, ambos proyectos convivieron incómodamente en el pleno del Senado. La confusión absoluta reinó hasta que, el jueves 6 de abril, otros dos republicanos, Mel Martinez de Florida y Chuck Hagel de Nebraska, negociaron un acuerdo que fue aceptado tentativamente por ambos bandos (véanse más adelante los detalles del acuerdo).
- Este acuerdo se deshizo cuando los demócratas decidieron, a su vez, exagerar y le exigieron al líder republicano “garantías” extraordinarias en dos puntos cruciales, lo que demuestra con agudeza hasta qué punto está estropeada la política de Estados Unidos sobre la migración. En primer lugar, los términos del acuerdo no serían modificados a través de enmiendas en el pleno del Senado –una posición que muchos (entre ellos

varios demócratas veteranos, como Ted Kennedy) juzgaron contraria a la forma en que se conduce el Senado de Estados Unidos, y por demás innecesaria, ya que el acuerdo había contado con suficiente apoyo bipartidista como para frenar cualquier enmienda diseñada para destruir sus presupuestos torales. En segundo lugar, el acuerdo sería “protegido” por los senadores republicanos cuando se turnaran las propuestas de ley a la Cámara alta –un proceso mediante el cual los proyectos de la Cámara de Representantes y del Senado podrían conciliarse.

## **EL ACUERDO DEL SENADO**

Las medidas principales del proyecto bipartidista que estuvo a punto de aprobarse en el Senado el 6 de abril cumplen, de manera natural, con lo que podríamos denominar la triple C: “Control, compasión y competitividad.”

**CONTROL.** Las medidas propuestas en esta materia fueron importadas fundamentalmente del proyecto de la Cámara baja, y aparecieron incluso en las propuestas de Cornyn y Kyl, de Specter en su versión original y en el primer proyecto. Estas medidas fueron modificadas de manera significativa con el acuerdo del Senado (y, salvo por el tema del dinero, todas adquirieron mayor racionalidad). Entre ellas se cuentan las siguientes:

- Nuevos recursos masivos para controles fronterizos y en el interior del país (incluidos catorce mil nuevos guardias fronterizos, cinco mil nuevos investigadores en el interior y la ampliación de las instalaciones de los centros de detención en diez mil camas), así como nuevas atribuciones de los inspectores fronterizos para consignar y detener a inmigrantes potenciales en los puestos fronterizos.
- La criminalización de diversos actos relacionados con la inmigración ilegal y el empleo no autorizado, lo que implica ampliar la definición y el alcance de delitos mayores. Los traficantes de personas, en pequeña o gran escala, y también los inmigrantes que recurran a ellos, así como los ciudadanos estadounidenses que contraten trabajadores ilegales, se enfrentarán a medidas muy estrictas –los empleadores tendrán que pagar multas hasta de 35,000 dólares por cada trabajador ilegal, e incluso cumplirán sentencias de hasta diez años de cárcel en casos extremos.
- La exigencia de una mayor cooperación entre las autoridades federales y estatales en lo que respecta al control de la inmigración.

Cuatro medidas clave del proyecto de ley aprobado por la Cámara baja, empero, fueron excluidas: a) convertir la presencia ilegal en territorio estadounidense en un delito; b) criminalizar la asistencia material otorgada a residentes o inmigrantes ilegales por parte de organizaciones religiosas y no lucrativas (una medida que las iglesias atacaron con furia); c) declarar retroactivas las nuevas definiciones de delitos

# Demetrios G. Papademetriou

mayores; y d) la construcción de nuevas vallas fronterizas que se habrían de extender por cientos de miles de millas (con el acuerdo, no se construirán nuevas vallas, aunque las existentes serán reforzadas).

**COMPASIÓN.** En el proyecto de ley bipartita, la compasión (y el reconocimiento de los hechos en el terreno de la realidad) se concretó en la “oferta” de un camino hacia la legalidad permanente, es decir que una abrumadora mayoría de los aproximadamente doce millones de residentes e inmigrantes ilegales podrían ser considerados para otorgarles una legalización total. Esa población habría de dividirse en tres grupos:

- Aquellos que hayan residido en Estados Unidos por más de cinco años podrían optar por la legalización, tras otros seis años de residencia legal temporal en los que demuestren ser capaces de mantener un empleo en la economía formal (y pagar impuestos), aprender inglés y aprobar un examen de civismo. Otros requisitos serían cumplir con todas las leyes y pagar una multa de dos mil dólares. Los beneficiados en este grupo obtendrían visas permanentes sin importar el número de visas expedidas. Se calcula que serían unos siete millones de personas.

- Quienes hayan residido en Estados Unidos por dos y hasta cinco años podrían obtener un estatus legal temporal y optar por la legalización permanente. Sin embargo, esta última no tendría un carácter “automático” como para el primer grupo, pues el número de visas permanentes sería restringido (lo cual implica que habría que esperar más tiempo para obtener una), y la solicitud tendría que hacerse desde el exterior, aunque sin solicitar una entrevista –además de que sólo se otorgaría a la cabeza de familia. Este grupo puede contar con más de tres millones de personas.

- Quienes hayan residido en Estados Unidos por menos de dos años deberían salir del país, pero podrían solicitar después visas de trabajo bajo los diversos programas de trabajadores temporales sin que su residencia ilegal influyera de manera alguna en el otorgamiento de la visa. Alrededor de un millón y medio de personas se encuentran en esta situación.

**COMPETITIVIDAD.** La competitividad de Estados Unidos en el mercado global se dispararía de manera inmediata y rotunda. El número de visas se incrementaría de manera drástica, pues las visas permanentes de trabajo se triplicarían durante cada año de la siguiente década. Al mismo tiempo, el proceso mediante el cual ingresarían al país los trabajadores especializados y los estudiantes extranjeros en el área de las matemáticas, las ciencias, la ingeniería y la tecnología (en suma, las “ciencias duras”) –y sus familias– se modernizaría notablemente. Por último, tanto las visas permanentes como las temporales para los trabajadores con poca o nula preparación, pero esenciales para la industria, se incrementaría

en cientos de miles, y la mayoría de aquellos que ingresaran al país con visas temporales podría optar por una visa permanente tras varios años como trabajadores temporales. En términos específicos:

- El número de visas temporales H-1B para trabajadores profesionales se incrementaría de 65,000 a 115,000. Además, la familia de estos trabajadores no sería incluida en estas cifras –una medida que incrementa los visados disponibles en un setenta por ciento, aproximadamente. Más aún, el límite de visas no se aplicaría para los extranjeros con altos grados académicos en ciencias. Dicho número se ajustaría cada año con incrementos de un veinte por ciento basados en la demanda del año anterior.
- El límite de visas permanentes de trabajo tampoco se aplicaría a los trabajadores extranjeros con “habilidades extraordinarias” (un término técnico en la ley de inmigración de Estados Unidos) que ya se encuentren en el país, que cuenten con algún grado de estudios en ciencias, así como con tres años de experiencia laboral en una misma área.
- Los trabajadores con gran capacidad que cuenten con alguna de estas categorías de visado: L, O, P o R, para trabajadores transferidos por alguna empresa, artistas, actores, gerentes o trabajadores religiosos, respectivamente, así como los que no estén calificados pero que desempeñen tareas necesarias bajo los visados H-2A, H-2B y H-3, podrán ser admitidos bajo las disposiciones actuales.
- Se crearía una nueva categoría de visado (el F-4) para los estudiantes internacionales que busquen obtener un grado académico avanzado en ciencias. Dichos estudiantes podrían obtener un empleo relacionado con su área de estudio sin ninguna restricción, y podrían así optar por un estatus de residencia permanente una vez que obtengan su título y tras unos cuantos trámites.
- Se alentaría a los jóvenes a estudiar en Estados Unidos, al permitirles trabajar fuera de los campus universitarios al mismo tiempo que estudian, y al ampliar el plazo de las “prácticas profesionales optativas” a dos años en lugar de uno. Ese año extra ofrecería a los graduados mayor oportunidad para encontrar un empleador en Estados Unidos y permanecer en el país.
- Por último, se permitiría la entrada de 325,000 trabajadores temporales cada año, durante el cual podrían desempeñar labores sin calificación profesional bajo un nuevo sistema de visado. Este número sería ajustado cada año con incrementos del diez al veinte por ciento basados en la demanda del año anterior.

## HACIA DÓNDE DEBEMOS IR

En el Senado de Estados Unidos algo dramático ocurrió en el camino hacia la reforma migratoria durante el mes pasado, algo que será difícil ignorar ya sea en términos políticos o en materia de políticas públicas.

Una analogía con una final de fútbol podría capturar la esencia de lo que allí tuvo lugar. Hasta mediados de marzo, sólo hubo un equipo en el estadio: la fracción republicana y sus aficionados. Mientras el equipo calentaba, seguidores y analistas por igual se maravillaban ante sus habilidades para controlar el balón. Cada jugador podía dominarlo indefinidamente, podía anotar goles sin esfuerzo y podía driblar y hacer pases mágicamente. Sin duda, ningún equipo podría vencerlos.

El contraste con el equipo oponente no podría ser más brutal. Cuando salió al campo, ese equipo se veía lento, torpe y derrotado –daba la clara impresión de ser un grupo de advenedizos que habían caído en la trampa para ser masacrados en manos de un coloso al estilo del Real Madrid.

El partido comienza y, a decir verdad, el primer equipo anota un gol sin ningún esfuerzo nada más tocando la pelota. Luego domina casi todo el primer tiempo, aunque le es imposible anotar otro tanto. No obstante, el resultado parece estar escrito: el otro equipo será evidentemente derrotado y está todo el tiempo a la defensiva. Claramente, es cuestión de tiempo antes de que el primer equipo salga de allí con la victoria en el bolsillo. Sin embargo, poco a poco el segundo equipo comienza a fortalecerse y, tras algunos ataques bien coordinados, los advenedizos anotan un gol sorprendente en el minuto 44 del juego. Sin saber de dónde proviene el alboroto, el estadio se inunda de entusiasmo y, cuando llega el medio tiempo, ya se sabe que lo que parecía un juego aburrido con un marcador predecible se ha convertido en una verdadera disputa.

Al comenzar la segunda mitad del juego, el equipo más débil no pierde su ímpetu, y el equipo de las estrellas está a la defensiva. ¿Qué equipo ganará? ¿Terminará el tiempo reglamentario en un empate? Si es así, ¿quién ganará en penales?

La reforma migratoria en Estados Unidos se encuentra en la segunda mitad del partido y, conforme el cronómetro político avanza hacia las elecciones de noviembre, nadie puede predecir cuál será el resultado final. Está claro que quienes apoyan el proyecto de la Cámara baja se hallan ahora a la defensiva. Tras meses de monopolizar la conversación en torno al problema migratorio –junto con programas de televisión y de radio amarillistas y un montón de expertos “instantáneos” en migración–, se habían convencido de que su propuesta sería la ganadora. Esto no es raro cuando uno sostiene monólogos disfrazados de conversaciones.

El proyecto de ley restrictivo se derrumbó, empero, cuando el monólogo se convirtió en una conversación real que interesaba no sólo a los demócratas, sino también a otras alas del Partido Republicano que apostaban por una reforma meditada y viable. Las movilizaciones masivas, pacíficas y respetuosas tuvieron un papel enorme en este cambio de rumbo, y, después del gol del empate en el minuto 44 –la entrega

de un proyecto coherente y abarcador por parte del Comité Judicial del Senado–, todos los medios informativos y los espacios editoriales se encendieron con cientos de artículos que respaldaban en su mayoría la propuesta del Comité.

Fue así como una *vox populi* distinta cortó el aire y se dejó oír. Las encuestas han registrado este cambio de rumbo y han dejado claro que, aun cuando el control y el apego a la ley son las preocupaciones más apremiantes, ha triunfado la idea de permitir que los doce millones de personas ilegales en Estados Unidos se ganen un estatus legal permanente a través de un proceso difícil, pero justo. Igualmente se ha impuesto la noción de implementar programas de trabajadores temporales que canalicen a los nuevos inmigrantes de manera legal y ordenada a través de rutas reguladas.

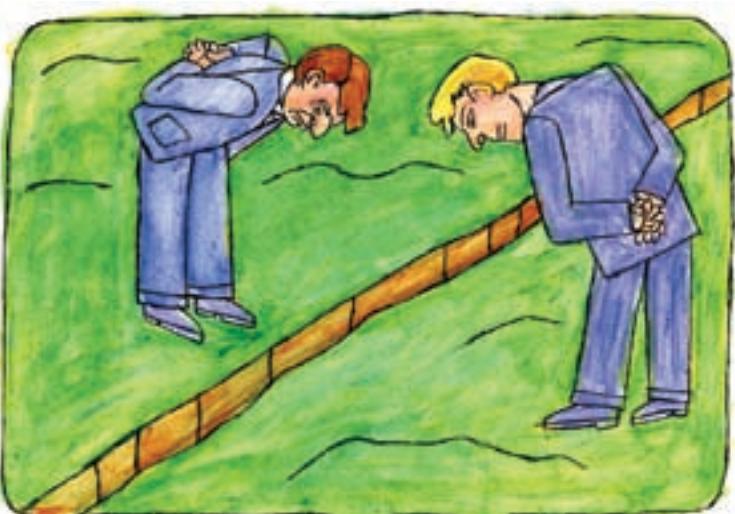


Ilustración: LETRAS LIBRES / Philip Stanton

Los tiempos de la pasividad y del equívoco parecen haber quedado atrás. El cambio de postura de la Casa Blanca dice mucho al respecto. Cuando el pleno del Senado inició sus sesiones, la Presidencia transmitió una de esas declaraciones, esta vez al menos bien ensayada, que se han convertido en una extraordinaria fuente de estudio sobre la ambigüedad. Esta declaración oponía inequívocamente la “amnistía” y el “paso automático a la ciudadanía”. Sin embargo, después de que se llegara al (breve) acuerdo en el pleno del Senado –ese acuerdo que incluía medidas cercanas a la amnistía y al paso “automático” a la ciudadanía–, el Presidente alentó a sus autores para completar su labor y para cooperar con la Cámara de Representantes en un esfuerzo por llegar a la propuesta de ley que él mismo habría de firmar. Después, desde el fracaso de la propuesta bipartidista, la Casa Blanca se ha dedicado en apariencia a elevar sus apuestas políticas atacando a los demócratas por su supuesto bombardeo al acuerdo, y adoptando así, implícita pero claramente, la propuesta de la Cámara baja.

**LO QUE SIGUE**

Tres escenarios estarán en juego en las próximas semanas.

- El Senado regresa y no hace nada. Las dos semanas de receso resultan letales para el gran acuerdo, cuando los senadores advierten que los ciudadanos a quienes representan se oponen a la propuesta bipartita, y los congresistas a favor de la restricción y contra la inmigración presionan al Senado a su favor. Las encuestas y los grupos de presión apoyan esta última postura al tiempo que las protestas se tornan violentas.
- El Senado regresa y retoma sus labores donde las dejó –de manera inmediata o con cierta demora. El esfuerzo por llegar a un acuerdo similar al de la semana anterior al receso sigue en pie, y la mayoría de los analistas y los editorialistas presionan para que se lleve a término. Las encuestas y los grupos de presión apoyan esta vía. Las protestas menguan (aunque no desaparecen) y no dejan de ser pacíficas y respetuosas. El mensaje, sin duda, es el de impulsar una reforma meditada.
- El camino caótico hacia la reforma. Ambos partidos deciden que es políticamente imposible llegar a una reforma amplia y emprenden una rapiña de aquellos elementos clave del acuerdo que cuentan con suficiente apoyo como para insertarlos en otras propuestas de ley. Las propuestas más taquilleras serían (en orden):

1. Ofrecer un número mucho mayor de visas a *a)* trabajadores calificados y especializados (enfermeras, asistentes médicos, terapeutas, etcétera), *b)* estudiantes extranjeros que desean permanecer en el país tras obtener su título, y *c)* trabajadores no calificados (pero “esenciales”) que ofrecen servicios “temporales” a bajo costo (lo que significaría ampliar visas existentes como la H-2B para otras áreas ajenas a la agricultura).
2. Dar a los estudiantes que asisten a clases pero residen ilegalmente en Estados Unidos la oportunidad de adquirir un estatus legal (el decreto para el Desarrollo, la Ayuda y la Educación para los Menores, conocido como DREAM ACT). La oferta sería retroactiva y prospectiva.
3. Ofrecer a algunos inmigrantes ilegales una vía para obtener el estatus legal y la posibilidad de incorporarse al mercado laboral estadounidense industria por industria. La agricultura sería tal vez la primera beneficiada por esta acción y podría legitimar esta postura ante la reforma.
4. Ofrecer a las personas que han permanecido ilegalmente en Estados Unidos por más tiempo un estatus legal. El “gancho” preciso aún estaría por determinarse, pero sin duda se requeriría un historial impecable, años de trabajo “continuo”, dominio del inglés, así como una base económica y familiar en el país.

**CONCLUSIÓN**

Si se ha de aprobar una reforma migratoria en Estados Unidos este año, se requerirá de un equilibrio excepcional entre el

buen gobierno y las buenas políticas públicas, por un lado, y las soluciones políticas viables, por el otro. Para que el resultado sea políticamente viable y cuente con la fuerza para revertir procesos enraizados en casi un siglo de hábitos, deberán tomarse en cuenta las siguientes cuatro realidades:

- a)* Hay cerca de doce millones de inmigrantes ilegales en Estados Unidos; casi un sesenta por ciento son mexicanos y casi tres millones más provienen de Centroamérica. Aproximadamente dos tercios de esos doce millones trabajan –en realidad, 95 por ciento de quienes se encuentran en condiciones de hacerlo. En tanto trabajadores, han desempeñado un papel crucial en la expansión económica de Estados Unidos durante la última década y hasta el día de hoy.
- b)* Las condiciones demográficas y económicas de México y de los países centroamericanos, aunadas a la necesidad de trabajadores que se presenta en varios sectores económicos de Estados Unidos, proporcionarán el contexto para un movimiento migratorio sostenido de gran escala durante los próximos diez o quince años.
- c)* Existe un intercambio comercial importantísimo en la frontera Estados Unidos–México que asciende a unos trescientos mil millones de dólares anuales. Tanto México como Estados Unidos deben ser muy cuidadosos para no afectar esa relación económica (por acciones irresponsables a uno u otro lado de la frontera). Lo mismo puede decirse de Centroamérica, sobre todo con miras a que esa relación comercial se amplíe a través del TLCNA.
- d)* La necesidad de controlar el narcotráfico y otros tipos de contrabando procedentes del sur, incluidos los inmigrantes ilegales, hace que el establecimiento y el mantenimiento del orden en la frontera común entre Estados Unidos y México sea una prioridad de la política estadounidense en el futuro próximo.

Para enfrentar estas realidades con sensatez se requieren tres iniciativas integradas orgánicamente:

1. Establecer un programa que considere a la mayor parte posible de los inmigrantes ilegales que viven en Estados Unidos, para que trabajen legalmente por un cierto período (incluir a todos es lo mejor en términos administrativos y es lo más sabio en cuanto a políticas públicas). Al final de este período, los que así lo deseen y que cumplan con ciertos requisitos estrictos, pero justos, podrían seguir una serie de pasos para obtener un estatus legal permanente. La legalización obtenida por esta vía es la clave para lidiar con la realidad en materia económica, de seguridad y de derechos laborales. También es el incentivo que los empleadores, las organizaciones laborales y la sociedad civil –desde los defensores de los derechos humanos,

étnicos o de las minorías hasta los voceros de los inmigrantes— requieren para movilizar a sus integrantes hacia una postura que satisfaga las necesidades estadounidenses de seguridad nacional. La legalización entendida de esta manera también es una demanda firme de quienes respaldan las vías democráticas en el Congreso, y sin cuyo apoyo no parece posible llegar a un acuerdo migratorio amplio. Por último, esta vía para la legalización es el *sine qua non* de quienes no se oponen a un programa “progresivo” de trabajadores temporales (e incluso, *sotto voce*, una vía para promover dicho programa).

2. Instrumentar un programa de trabajadores temporales para los nuevos trabajadores que garantice y refuerce salarios justos y condiciones aptas para el trabajo, y que ofrezca a los recién llegados que opten por él la oportunidad de llegar con el tiempo a un estatus legal permanente. Este programa debe ser en verdad imaginativo, pues ha de contar con medidas que permitan identificar y responder adecuadamente a los diversos intereses de los trabajadores participantes, y debe construir la infraestructura administrativa así como todo el abanico de incentivos y disuasivos que propicien el escenario adecuado para reinstaurar la circularidad en el flujo migratorio, circularidad que se ha perdido en las últimas dos décadas. La importancia de un programa de trabajadores temporales radica en la necesidad de enfrentar el delicado tema de las futuras presiones debidas a la migración (principalmente la de México y Centroamérica) a través de la legalización y la regularización de las entradas al país por motivos laborales –una realidad nacida tanto de la necesidad económica de la región al sur del Río Bravo como de los requerimientos de los patrones de Estados Unidos. El acuerdo legislativo final debe incluir, entonces, un programa amplio de trabajadores temporales para los recién llegados que *se concentre casi enteramente en México y Centroamérica*. Un programa tal debe ser lo suficientemente amplio como para sustituir a los trabajadores ilegales, que hoy día arriesgan todo por entrar a Estados Unidos, por empleados legales que no estén sujetos a la explotación de patrones sin escrúpulos, y que no trabajen contra las leyes del país ni socaven los estándares laborales con su propia vulnerabilidad.

3. Compartir la responsabilidad de la administración y la seguridad en la frontera México-Estados Unidos de manera orgánica. La disposición de México a cooperar de manera responsable nunca ha sido más firme –y éste es un avance que no ha pasado inadvertido por los legisladores estadounidenses.

#### REFLEXIONES FINALES

Se ha recorrido un largo camino durante los últimos cinco años, y ese camino legitima este enfoque sobre la reforma

migratoria. La solución bosquejada aquí, y el acuerdo hacia el que parece desplazarse el Senado de Estados Unidos, pueden ser menos que perfectos; sin embargo, ese acuerdo enfrenta los hechos y concilia los intereses de los estadounidenses promedio y de los mexicanos –y centroamericanos– conformando lo que podría ser una decisión histórica. Si logramos resolver el dilema de la frontera, la seguridad y la inmigración ilegal entre México y Estados Unidos, habremos despejado el camino para una integración paulatina de una América del Norte próspera y segura. En el proceso, habremos instrumentado también un nuevo paradigma de cooperación para resolver predicamentos similares que ahora enfrentan la mayoría de las democracias industrializadas –desde España y el Japón hasta Alemania, Grecia e Italia.

Es una verdad de Perogrullo decir que es preciso trabajar de manera cercana con México conforme el proceso de la reforma migratoria avance. Ningún objetivo en nuestro proyecto de reforma puede llevarse a cabo sin la sólida cooperación de las autoridades mexicanas. Además, no debemos sobreestimar nuestra capacidad para mantener la seguridad nacional y los objetivos del control fronterizo unilateralmente, ni tampoco debemos subestimar el costo que esto tendría –particularmente cuando la sólida cooperación mexicana resultante del mejoramiento de la relación migratoria bilateral puede ayudarnos a cumplir nuestras metas más rápido y mejor. En otras palabras, la conclusión más apremiante de este ejercicio es la siguiente: aun cuando la cooperación mexicana no garantizará el éxito inmediato o completo de nuestra reforma, omitir la *más completa* cooperación mexicana haría que el camino hacia nuestra meta sea mucho más costoso, mucho más difícil y mucho más incierto.

Por último, un acuerdo legislativo de amplias miras que tenga siempre en consideración la cooperación mexicana no es ni un acto de caridad ni, lo que sería peor, una “prebenda” para México. Por el contrario, se trata de un acuerdo que será respaldado por la mayoría de los estadounidenses que se preocupan por los derechos, por el crecimiento, por el cumplimiento de la ley y por la seguridad de Estados Unidos. También lo apoyarán los republicanos concienzudos y los republicanos que han advertido la importancia y el potencial de los dividendos que los *latinos* y otras minorías étnicas producirán en materia de votos. La experiencia reciente demuestra que los demócratas seguirán uno de dos senderos, ambos controlados en cierto sentido por los republicanos y particularmente por el Presidente. Si este último opta clara y resueltamente por una reforma migratoria meditada y amplia, con el respaldo de una mayoría republicana, los demócratas no tendrán más opción que seguir su liderazgo. Si vacila y deja pasar de nuevo su oportunidad, lo rebasarán con alegría aprovechando su error. —

Traducción de Marianela Santoveña