

El Desarrollo de la Política de Inmigración de Estados Unidos de América

Por Joseph S. ROUCEK, Jefe de los Departamentos de Ciencia Política y Sociología de la Universidad de Bridgeport, Estados Unidos de América.—Colaboración especial para la Revista Mexicana de Sociología. Versión del inglés por Oscar Uribe Villegas.

CUANDO Colón, a la cabeza de tres pequeñas carabelas españolas, salió del Puerto de Palos en 1492, puso en movimiento una serie de migraciones. Su tripulación incluía a un inglés, a un irlandés y a un judío, que probablemente hayan contribuido a cambiar todos los aspectos de la civilización tanto en el Viejo como en el Nuevo Mundo.

En contraste con el patrón desarrollado en Sudamérica y en Canadá, pasó más de un siglo entre las primeras exploraciones y el principio de la colonización. Sin embargo, una vez que se encauzó la afluencia de inmigrantes, la inmigración superó todas las proporciones alcanzadas por las corrientes colonizadoras previas. Entre 1606 y el final de la Revolución anglo-americana, eran unos 750 000 los británicos que habían llegado a las trece colonias. Entre 1790 y 1924, han llegado a Estados Unidos de América más de 37 millones de inmigrantes, lo cual constituye casi dos terceras partes de la migración intercontinental total de dicho período. Incluso en los años recientes y a pesar de las restricciones legales o de las cuotas de tolerancia que ha señalado, Estados Unidos de América es un país que ha permitido la entrada de un número de inmigrantes mucho mayor que el que han aceptado otros países.¹

¹ Davie, Maurice R., *World Immigration*. MacMillan. New York, 1936. Ofrece una buena panorámica.

El 12 de marzo de 1888, se promulgó otra ley, que afectaba a los chinos y prohibía el que entrase al país cualquier chino. El reingreso de los trabajadores chinos que habían salido de Estados Unidos de América, quedó prohibido asimismo, con pocas excepciones. La ley se extendió de nuevo en 1892, en 1902 y en 1904, sin limitación. El 17 de diciembre de 1943, todas las leyes que excluían a los chinos, fueron retiradas, y los chinos llegaron a ser elegibles en materia de inmigración y de naturalización. Así se estableció una cuota que, actualmente, es de 105.

El 3 de marzo de 1903, se expidió otra disposición, destinada a codificar las leyes existentes sobre la materia. Pero, la inmigración estaba creciendo rápidamente —se trataba de los primeros años del xx— y en 1905 se admitió a más de 1 026 000 extranjeros. Las demandas de una legislación restrictiva y selectiva, aumentaron.

El incremento de la inmigración japonesa suscitó resentimiento, y se introdujeron disposiciones excluyentes. Estas disposiciones condujeron al Japón a que protestara violentamente, y a una gran oposición de parte del presidente Theodor Roosevelt. En 1907, el propio presidente estableció con Japón un “pacto de caballeros” por el que se limitaba el volumen de entrada de los trabajadores japoneses.

LOS INMIGRANTES “ANTIGUOS” Y “MODERNOS”. En 1917, después de que tres presidentes vetaron una medida semejante, el congreso puso en vigor una prueba de alfabetización como requisito de admisión. Por este medio se trató de cerrarles la entrada a los llamados “nuevos” inmigrantes de Europa meridional y oriental.

En el fondo, existía un preconceito racista que dominaba el informe que la Comisión Dilligam —establecida por el Congreso en 1907 para que investigara el problema de la inmigración— había redactado en 41 volúmenes. La Comisión llegó a la conclusión de que la novena década del xix había visto un cambio fundamental en el carácter de la inmigración estadounidense.⁶

Hasta entonces, la inmigración había procedido casi exclusivamente del norte y del occidente de Europa, y había estado constituida principalmente por familias que buscaban un hogar permanente en el Nuevo Mundo. Los inmigrantes no angloparlantes se habían “mezclado libremente con... los estadounidenses nativos”, asimilándose a ellos a partir

⁶ Las conclusiones están resumidas en: *Reports of the Immigration Commission, Abstracts of Reports of the Immigration, with Conclusions and Recommendations and Views of the Minority*. Vol. I. Government Printing Office, Washington, 1911.

de ese momento, con gran rapidez. Pero, aproximadamente, hacia 1883, comenzaron a llegar oleadas migratorias del sur y del oriente de Europa. La “nueva” inmigración estaba constituida principalmente —según señalaba la Comisión— por varones, trabajadores no especializados, que en gran proporción llegaban no como colonos permanentes sino como transeúntes. Esos inmigrantes evitaron dedicarse a la agricultura; se apiñaron en los centros industriales del este y del mediooeste, en donde se habían “congregado, juntándose en secciones separadas de las de los estadounidenses nativos y de los inmigrantes más antiguos, con lo que la asimilación había sido muy lenta”, según indicaba la Comisión.

La distinción entre una inmigración “antigua” y una “moderna” ha ejercido una influencia decisiva sobre las políticas de inmigración estadounidense y ha proporcionado marco de referencia a muchos escritos históricos referentes a la inmigración del XIX. Los historiadores, por su parte, agregaron su propia teoría a las conclusiones de la Comisión. Según ellos, los inmigrantes de cada uno de dichos tipos “viejo” y “nuevo” tuvieron móviles que diferían tanto entre sí como la composición de la migración en la que se reflejaban. En tanto los “antiguos” inmigrantes habían llegado espontáneamente, los “nuevos” inmigrantes habrían llegado bajo estímulos artificiales, y principalmente gracias al vapor y al ferrocarril que hacían propaganda al respecto, así como gracias a los esfuerzos de los empleadores estadounidenses para importar mano de obra barata.⁷

Las teorías racistas que dominaban a los críticos de la inmigración estadounidense, se expresaron en las Terceras Disposiciones sobre Inmigración, de 1917, que establecieron una prueba de admisión sobre alfabetismo. Mediante ellas, se trató de cerrar la entrada a los “nuevos” inmigrantes. Simultáneamente se establecía la disposición muy notable que fijaba una “Barred Zone” que rechazaba a los inmigrantes de la mayor

⁷ Un ataque devastador de los métodos de la comisión en la interpretación de sus datos se encuentra en Handlin, Oscar, “Old Immigrants and New”, en *Race and Nationality in American Life*, Doubleday Anchor Books, Garden City, N. Y., 1957, 74-110. Asimismo resulta útil: Douglas, Paul H., “¿Is the New Immigration More Unskilled than the Old?”. Publications of the *American Statistical Association*, XVI, 1918-19, 393-403. No existe un informe comprensivo acerca de las fuerzas subrayantes de la migración atlántica posterior a la guerra civil, y lo mejor es estudiarla en términos de los grupos inmigrantes específicos. Un intento encaminado a resumir los hallazgos logrados, lo realizó Jones, Maldwyn Allen, *American Immigration*. University of Chicago Press, 1960, especialmente el capítulo IV, “The Rise of Mass Immigration”, 92-116, VI. “Nativism, Sectional Controversy, and Civil War”. 147-176, y VII, “New Sources of Immigration”, 177-206.

Cuando el programa sobre personas desplazadas se terminó, en junio de 1952, la gran mayoría de los desarraigados por la Segunda Guerra Mundial se había re-establecido. Pero hubo otra corriente de refugiados procedentes de los países invadidos por el comunismo. La Disposición para el Alivio de los Refugiados, de 1953, autorizó la admisión de 214 000 refugiados durante un período de 41 meses.

Para preservar el principio relativo a las cuotas nacionales, las medidas de emergencia de 1948-53 señalaban que quienes entraran al amparo de tales disposiciones deberían de cargarse a las cuotas futuras correspondientes a su país de origen, aun cuando el gravamen debía de limitarse al 50% de la cuota de cualquier año. Se impusieron todavía más restricciones mediante la Disposición de Inmigración y Naturalización de 1952 (Disposición McCarran-Walter), que codificó la legislación existente. Pero, se dio un rodeo a la ley por disposición presidencial durante la revolución húngara de 1956. A cerca de 5 000 húngaros se les concedieron visas al amparo de la Disposición para el Alivio de los Refugiados (que debía expirar en 1956).

EL SISTEMA ACTUAL. La política de cuotas de acuerdo con los orígenes nacionales, fijada por la Disposición McCarran-Walter, es la siguiente: todos los europeos y asiáticos se encuentran sujetos a una cuota anual (un sexto del uno por ciento de cada nacionalidad residente en 1920), con un mínimo de 100 por país; no se imponen limitaciones a los inmigrantes de los restantes países de América; todas las barreras "raciales" han sido eliminadas. El total de la cuota de inmigrantes autorizada se limita a 154 657 por año, total al que puede agregarse un número ilimitado de inmigrantes que no son de cuota del hemisferio occidental, así como en tratándose de esposas e hijos de ciudadanos estadounidenses.

Se excluye a los extranjeros que no son elegibles como ciudadanos (de más de 16) incapaces de leer y entender algún idioma, pobres, polígamos, con defectos mentales, afligidos por enfermedades contagiosas, criminales, que traten de entrar por medio del fraude u otros medios ilegales, anarquistas, miembros del partido comunista o que hayan sido previamente miembros del mismo o de otros partidos totalitarios, que aboguen por el derrumbamiento del gobierno por la fuerza o la violencia o que estén afiliados a alguna organización de dichas características, o que es creíble el que se dedican al espionaje, al sabotaje, al fomento del desorden público o a cualquier actividad subversiva en caso de ser admitidos.

La política de cuota nacional ha despertado muchas críticas desde

el ataque cáustico del presidente Truman y su fallido veto frente a la medida. Las cuotas marcadas a Europa, según se sostiene, son mucho más pequeñas de lo que, en un sentido moral y dentro de lo descabido, deberían de serlo en relación con los pueblos de ese continente. Se ha atacado mucho el objetivo racista implícito en las disposiciones que eliminan la inmigración del sureste de Europa y que en cambio deja entrada libre y amplia para los inmigrantes de las Islas Británicas y del norte y oeste de Europa (favoreciendo con ello a los "anglosajones" y a los "nórdicos"). Desde que esta política de "discriminación" se instituyó en 1929, sólo se ha utilizado un 27% de las cuotas, aproximadamente.⁹

Ha habido un sentimiento muy fuerte y se ha ejercido una presión considerable sobre el Congreso, en los años recientes, con el fin de que se mantuvieran abiertas ampliamente las puertas del país para el millón y medio de europeos desarraigados de sus lugares de origen durante la Segunda Guerra Mundial. Aun cuando hubo una fuerte oposición desde diferentes rumbos, la tradicional disposición estadounidense para proporcionar asilo a tales refugiados, el aspecto humanitario de la situación, la presión de los grupos raciales del país emparentados más íntimamente con aquellos europeos, así como las necesidades económicas y sociales imperativas para permitir el que se volvieran a establecer esas personas en nuevos hogares, dio un fuerte apoyo a la posición.¹⁰

Gracias a las Disposiciones sobre Personas Desplazadas de 1948 y de 1950, encontraron refugio en Estados Unidos de América (por encima de las cuotas nacionales), hacia fines de 1952 en que expiraba dicha disposición, unos 400 000 desplazados. A instancias del presidente Eisenhower, la Disposición para el Alivio de los Refugiados se puso en vigor en 1953, para extenderse hasta 1956. Esto permitió el que entraran, por encima de las cuotas, 214 000 europeos en el período de tres años. La disposición tendía a favorecer especialmente a los refugiados de detrás de la Cortina de Hierro.

⁹ *Whom We Shall Welcome*, Report of the President's Commission on Immigration and Naturalisation, Washington, 1953.

¹⁰ Davie Maurice R., *World Immigration*. MacMillan, New York, 1936, 367-8. La literatura sobre la inmigración a Estados Unidos de América es muy extensa. La panorámica más reciente la proporciona Jones, Maldwyn Allen, *American Immigration*. University of Chicago Press, 1960, en donde se muestra cuál es la forma en que la historia del país ha resultado afectada por las coincidencias de la vida en el resto del mundo y cómo el surgimiento de oleadas de inmigrantes ha influido en las elecciones presidenciales, las declaraciones de guerra y las características del

