

2. Dalia González Delgado *

Cerrando fronteras: la política migratoria de Estados Unidos hasta finales del siglo XX

ABSTRACT

El artículo explora las cuatro etapas fundamentales por las que transitó la política migratoria de Estados Unidos desde el momento de su formación hasta finales del siglo XX. Las legislaciones aprobadas para lidiar con los diferentes flujos de inmigrantes fueron el resultado de debates sobre las consecuencias económicas, sociales, culturales y de seguridad nacional de la inmigración, presentes en todos los momentos de la historia estadounidense. En todos los períodos la política migratoria tuvo un carácter selectivo para ciertos grupos, y la tendencia que se observa es hacia las restricciones de diversa índole, aunque con fluctuaciones en algunas etapas, particularmente entre 1965 y 1980. La evolución de la política migratoria, especialmente las legislaciones, en el período que aborda este artículo, dio

forma a los debates contemporáneos sobre la inmigración en Estados Unidos.

Palabras Clave: Estados Unidos, migración, política, legislaciones.

The article explores the four fundamental stages that immigration policy went through in the United States, from the moment of its formation until the end of the 20th century. The legislations passed deal with the different flows of immigrants, were the result of controversies over the economic, social, cultural and national security consequences of immigration, present at all times in American history. In all periods, migration policy was selective for certain groups, and the general trend was towards increasing restrictions, although with fluctuations in some stages, particularly between 1965 and 1980. The evolution of migration policy in the period covered by this article shaped contemporary debates about immigration in the United States.

Key Words: United States, migration, politics, legislation

Introducción

La cuestión migratoria es un componente clave del debate político actual en Estados Unidos. Los retos que suponen la inmigración ilegal, el manejo de la frontera, y la situación de millones de indocumentados, han generado en las décadas más recientes debates permanentes sobre el tema y sus posibles soluciones.

El siglo XXI, con las transformaciones que ha supuesto en las relaciones internacionales y las consecuencias específicas de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, ha traído consigo modificaciones en la interpretación del fenómeno migratorio, que ha ganado relevancia en la agenda de los políticos estadounidenses. Sumado a ello, las presidencias de Barack Obama, el primer afroamericano en ocupar ese cargo, y de Donald Trump, con sus posiciones abiertamente racistas y xenófobas, reavivaron sentimientos de rechazo hacia los inmigrantes entre importantes sectores de la población. Pero eso no es nuevo en Estados Unidos.

A pesar de ser un país formado por inmigrantes de diversos orígenes, desde el momento en el cual comenzaron a administrar algunos de sus asuntos incluso antes de la independencia, los estadounidenses regularon la entrada al país, con momentos de apertura o restricciones según el contexto específico. No es posible entender los debates actuales sobre el tema sin considerar los antecedentes de un fenómeno tan complejo. Por eso, este artículo se propone explicar la evolución de la política migratoria, con énfasis en las legislaciones,

desde el proceso formativo de Estados Unidos hasta el año 2001.

El trabajo está dividido en cuatro epígrafes, que se corresponden con las diferentes etapas identificadas por las cuales ha transitado la política migratoria. El artículo busca caracterizar la legislación migratoria, así como explicar las condicionantes de esa política.

Para ello, además de la consulta de libros y artículos de revistas, donde destacan los trabajos de historiadores como Roger Daniels, Aristide R. Zolberg y Eric Foner, fue necesaria la revisión de los textos de leyes o proyectos de ley sobre migración, disponibles en la página web del Congreso Federal estadounidense. Asimismo, se revisaron fuentes estadísticas, fundamentalmente datos oficiales publicados por instituciones gubernamentales como la Oficina del Censo y el Servicio de Inmigración y Naturalización del Departamento de Seguridad Nacional.

De las puertas abiertas a la exclusión China

Desde la época de dominio británico, cada una de las colonias estableció políticas específicas sobre la inmigración, que favorecían a los que consideraban deseables y restringían a los indeseables. Para los primeros había incentivos, como tierra, tolerancia religiosa o exenciones de impuestos, ya fuera para europeos o para residentes de territorios vecinos. En muchos casos la religión actuó como un factor de restricción, puesto que se

impedía la admisión de católicos.¹ Hay referencia de que a mediados del siglo XVIII Benjamín Franklin y otros residentes de Pennsylvania expresaron temor de que los inmigrantes alemanes y el idioma alemán se convirtieran en un problema para los ingleses.² Algunas de las restricciones de aquellos años sirvieron como modelo para lo que sería la política migratoria luego de la independencia.

Los llamados Padres Fundadores tomaron en cuenta la importancia del tema migratorio como parte del proceso de formación de la nueva nación. Aunque no había una coincidencia total en sus posiciones, estaban de acuerdo en no restringir la inmigración siempre que los extranjeros se naturalizaran, aprendieran el idioma inglés y se integraran a la cultura estadounidense.³ En la Declaración de Independencia, la lista de reclamos contra el Rey Jorge III incluía la acusación de que el rey había “tratado de evitar el poblamiento de estos Estados (...) obstruyendo las leyes para la naturalización de los extranjeros [y] negándose a aprobar a otras para alentar la migración aquí.”⁴

Años más tarde, los autores de la Constitución también tomaron en cuenta a los inmigrantes, al precisar que podían ser elegibles para todos los cargos federales, excepto el de presidente y vicepresidente, que sí deben ser ciudadanos por nacimiento.⁵ En cuanto a la definición de ciudadanía, la Constitución dejó en manos del Congreso la autoridad para “establecer una regla uniforme de naturalización”⁶ (Artículo I, Sección 8).

Las estadísticas sobre migración suelen ser imprecisas, incluso en la actualidad. Ese fenómeno era aún más evidente en los siglos XVII o XVIII. Así, las estimaciones más útiles provienen del primer censo de Estados Unidos realizado en 1790, que encontró unos 3,15 millones de estadounidenses blancos y 757208 negros, de los cuales 697681 eran esclavos.⁷ La gran mayoría de esos 3,9 millones había nacido en lo que se convirtió en Estados Unidos. Es importante aclarar que ese primer censo no contó a los nativos americanos, que no fueron tomados en cuenta para esas estadísticas hasta 1880.⁸

Cumpliendo con lo solicitado por la Constitución, se aprobó en 1790 la Ley de Naturalización, que se convirtió en la primera

¹ Steven G. Koven and Frank Götzke. *American Immigration Policy. Confronting the Nation's Challenges*; New York, Springer, 2010, pág. 8.

² “Franklin’s letter to Collison from Philadelphia date 9th May 1753”. En: <https://founders.archives.gov/documents/Franklin/01-04-02-0173>. Consultado el 24 de noviembre de 2020. Ver también: John B. Frantz. “Franklin and the Pennsylvania Germans”, en *Pennsylvania History: A Journal of Mid-Atlantic Studies*, vol. 65, no. 1, 1998, pp. 21–34.

³ Ver: Matthew Spalding. “From pluribus to unum: immigration and the Founding Fathers”, *Policy Review*, no. 67, 1994. Roger Daniels. *Guarding the Golden Door. American immigration policy and immigrants since 1882*; New York, Hill and Wang, 2005. Aristide R. Zolberg. *A Nation by Design. Immigration Policy in the*

Fashioning of America; New York, Russell Sage Foundation, 2006.

⁴ *Declaration of Independence*. En: <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript>. Consultado el 24 de noviembre de 2020.

⁵ En el Artículo I, Sección 2 y 3, respectivamente, estipula que no puede servir en la Cámara de Representantes quien no haya sido “ciudadano de Estados Unidos durante siete años”, y en caso del Senado, “durante nueve años”.

⁶ *The Constitution of the United States*. En: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>. Consultado el 24 de noviembre de 2020.

⁷ Bureau of the Census. *Historical Statistics of the United States 1789-1945*, p. 25.

⁸ Ídem.

aproximación a la definición de nacionalidad estadounidense. Sin debates ni discrepancias⁹, el Congreso restringió el proceso de convertirse en ciudadano para las “personas blancas libres”, de “buen carácter moral”¹⁰, que hubieran estado en Estados Unidos por un período de al menos dos años. Eso significaba que los descendientes de africanos no tenían un camino hacia la ciudadanía, aunque se dejó a los diferentes estados la posibilidad de determinar si en algún caso los negros libres podían convertirse en ciudadanos. Los indios, por otra parte, recibían tratamiento de extranjeros.¹¹

Con esa Ley de Naturalización se inauguró un período que algunos historiadores han calificado como “puertas abiertas para la migración”.¹² Ciertamente, para los europeos el camino fue fácil durante mucho tiempo. Durante el primer siglo de la naciente República, prácticamente los únicos blancos no bienvenidos eran los que no estaban dispuestos a renunciar a sus títulos de nobleza, como requería una ley de 1795.¹³

Otras dos legislaciones relacionadas con la migración fueron aprobadas por el Congreso de Estados Unidos antes de que culminara el siglo XVIII, durante la presidencia de John Adams. La Ley de Extranjería¹⁴ autorizaba al presidente a arrestar o deportar a cualquier extranjero que “representara un peligro” para

Estados Unidos; la Ley de Sedición¹⁵ establecía que, en caso de guerra declarada o invasión, el Presidente podría restringir o eliminar “hombres enemigos extranjeros de catorce años en adelante”.

La expansión económica y territorial de Estados Unidos aumentó la demanda de fuerza de trabajo, que era satisfecha, en parte, gracias a la inmigración. Entre 1840 y 1860, más de 4 millones de personas¹⁶ (más que toda la población en 1790) entraron al país, la mayoría procedentes de Irlanda y Alemania. Alrededor del 90%¹⁷ se asentó en los estados del norte, donde las oportunidades de trabajo eran mayores y no tenían que competir con la mano de obra esclava. Para que se tenga una idea, en 1860, los 814000 residentes de Nueva York, donde estaba el mayor puerto de entrada del país, incluían a más de 384000 inmigrantes, y un tercio de la población de Wisconsin había nacido en el extranjero.¹⁸

Varios factores impulsaban ese flujo masivo de personas. En Europa, la revolución industrial y la modernización de la agricultura habían transformado los estilos de vida y provocado la desaparición de ciertos tipos de trabajo. Fue una época también de cambios profundos en las comunicaciones y el transporte; los barcos de vapor y los ferrocarriles facilitaban los viajes de largas distancias. La emigración europea se aceleró, no solamente hacia Estados Unidos sino

⁹ Eric Foner. *Give Me Liberty! An American History*; Third Edition, W. W. Norton & Company, New York London, 2011, p.286.

¹⁰ Act of March 26, 1790 (1 Statutes-at-Large 103)

¹¹ George Brown Tindall and David Emory Shi. *America: A Narrative History*; Ninth Edition, W. W. Norton, New York, 2013, p.273.

¹² Ver: Michael C. LeMay (Editor). *Transforming America. Perspectives on U.S. Immigration*; Santa

Barbara, California, Praeger, 2013; Eric Foner; *Give me...*, op. cit, p. 286.

¹³ Act of January 29, 1795 (1 Statutes-at-Large 414)

¹⁴ Aliens Act of June 25, 1798 (1 Statutes-at-Large 570)

¹⁵ Alien Enemy Act of July 6, 1798 (1 Statutes-at-Large 577)

¹⁶ Bureau of the Census; *Historical Statistics...*, op.cit.

¹⁷ Eric Foner; *Give me...*, op. cit. p.348.

¹⁸ Ídem.

también hacia Canadá y Australia. Eran grandes territorios con muchos recursos, recientemente abiertos a la colonización extensiva y con poca población.

No obstante, el mayor número de inmigrantes en esa etapa huían de desastres. Los irlandeses, por ejemplo, de la Gran Hambruna de 1845–1851, cuando una plaga destruyó los campos de papas, que era la base de la dieta de los habitantes de la isla. Se estima que un millón de personas murieron y una cifra similar emigró, la mayoría hacia Estados Unidos. Para 1850, los irlandeses representaban el 43% de los nacidos en el extranjero residentes en Estados Unidos.¹⁹ Al carecer de habilidades industriales o de capital, esos trabajadores agrícolas ocuparon los empleos no calificados de bajos salarios que los estadounidenses nativos evitaban, por ejemplo, en la construcción de ferrocarriles y canales, como estibadores u operarios de fábricas. Aquí se comenzó a configurar un patrón, en el cual los inmigrantes comenzaron a sustituir a los sectores nacionales en trabajos de menor ingreso en el mercado laboral.

El segundo mayor grupo de inmigrantes, los alemanes, incluían una mayor cantidad de trabajadores calificados. Se asentaron en las ciudades del este, aunque muchos se trasladaron hacia el oeste²⁰, donde se establecieron como artesanos, comerciantes y granjeros. Las ciudades de Cincinnati, Saint Louis y Milwaukee se conocían como el “Triángulo Alemán”. Al mismo tiempo, los

británicos continuaron llegando en números considerables durante la primera mitad del siglo XIX. Incluían profesionales, granjeros y trabajadores calificados.

Otros grupos comenzaron a llegar en cantidades significativas durante las décadas de 1840 y 1850. Los procedentes de la región escandinava eran unos 1000 anuales en 1843, y habían aumentado hasta 72600 en 1860. Noruegos y suecos preferían asentarse en Wisconsin y Minnesota, donde había amplias superficies de tierra cultivable y el clima era similar al de sus países de origen. Sin limitaciones legales para su entrada al país y posterior naturalización, la migración de ese grupo fue en ascenso durante todo el siglo XIX. De acuerdo con cifras oficiales, entre 1820 y 1829, obtuvieron la residencia legal permanente 91 escandinavos, y ya entre 1880 y 1889 lo hicieron 586441.²¹

Paralelamente, el rápido desarrollo de California comenzó a atraer a inmigrantes chinos, quienes, al igual que los irlandeses, se dedicaban mayormente a las labores de construcción. De acuerdo con el Censo, se registró la entrada de apenas 3 chinos a Estados Unidos en 1850, 42 en 1853, y 13000 en 1854.²² Aunque esa cifra disminuyó un poco en los años siguientes, lo cierto es que los grupos de inmigrantes chinos crecieron notablemente a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

Los de origen británico se integraban a la sociedad sin muchas dificultades, pero los

¹⁹ George Brown Tindall and David Emory Shi; *America...*, op.cit., p.396.

²⁰ La región del Oeste de aquella época es la que en la actualidad se considera el Medio-Oeste.

²¹ U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics. *2018 Yearbook of Immigration Statistics*, p. 6.

²² Bureau of the Census; *Historical Statistics...*, op. cit., p. 36.

irlandeses encontraron reacciones hostiles, sobre todo por motivos religiosos, al ser Católicos Romanos en un territorio mayoritariamente protestante. A pesar de la masividad de la inmigración en esos años, se promulgaron pocas legislaciones sobre el tema. Aristide R. Zolberg ha argumentado que la ausencia de normativas federales no reflejaba una falta de interés en regular la entrada, sino que en aquel momento la política migratoria estaba en un segundo plano, con respecto a lo que era entonces el tema central de la política nacional: los derechos de los estados con relación a la esclavitud.²³

Esa ausencia de legislación tampoco debe interpretarse como unanimidad de criterios con respecto al tema. Muchos estadounidenses eran hostiles hacia los recién llegados, sobre todo hacia algunos grupos específicos, una postura que se conoce como “Nativismo”. El historiador John Higham ha definido esa corriente como una intensa oposición a una minoría debido a sus conexiones extranjeras (es decir, “no estadounidenses”).²⁴ Los nativistas culpaban a los inmigrantes del crimen urbano, la corrupción política y el consumo excesivo de alcohol, de desplazar de los puestos de trabajo a los nacidos en Estados Unidos, puesto que aceptaban trabajar por menores salarios. Son

argumentos que se han repetido a lo largo de la historia para rechazar a los inmigrantes.

En 1854, en una época de crisis del sistema de partidos en Estados Unidos y la irrupción de nuevos en la escena política, apareció el Partido Americano, más conocido como Know-Nothing.²⁵ La agrupación se dedicaba a promover a cargos públicos a candidatos que fueran “nativos estadounidenses”, y protestantes.

Obtuvieron algunas victorias locales. Por ejemplo, en las elecciones estatales de 1854 en Massachusetts, el gobernador electo pertenecía a esa agrupación. Además de exigir la exclusión de inmigrantes y católicos de los cargos públicos, pedían la extensión del período para acceder a la naturalización de cinco a veintiún años de residencia legal, aunque nunca tuvieron la influencia suficiente como para promulgar dicha legislación.²⁶ De hecho, a pesar de todo ese ambiente, el Congreso no restringió la inmigración en ese período. Los años de la Guerra Civil opacaron el furor antiinmigrante. Los Know-Nothings no lograron sus objetivos, aunque son un ejemplo de un tipo de movimiento antiinmigrante cuya principal objeción a los recién llegados es su preferencia religiosa.²⁷

Durante la Reconstrucción, la adopción de la Decimocuarta Enmienda de la Constitución en

²³ Aristide R. Zolberg; *A Nation...*, op. cit., p. 3.

²⁴ John Higham. *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism, 1860-1925*; New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1955.

²⁵ Se le llamaba así porque comenzó como una organización secreta cuyos miembros, cuando se les preguntaba sobre su existencia, se suponía que respondían “no sé nada”.

²⁶ Ver: Levine, Bruce. “Conservatism, Nativism, and Slavery: Thomas R. Whitney and the Origins of the

Know-Nothing Party”, *The Journal of American History*; vol. 88, no. 2, 2001, pp. 455–488.

²⁷ Roger Daniels. *Coming to America: A History of Immigration and Ethnicity in American Life*; Harper Perennial, 2002, p. 16. Vertambién: David Harry Bennett. *The Party of Fear: From Nativist Movements to the New Right in American History*; Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1988.

1868 con su frase inicial: “Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos, y sujetas a la jurisdicción de las mismas, son ciudadanos de los Estados Unidos y del Estado en el que residen”²⁸, estableció, por primera vez, una definición nacional de ciudadanía. Hizo ciudadanos a antiguos esclavos que habían nacido en Estados Unidos, aunque dejó no elegibles a aquellos que habían nacido en África o las Indias Occidentales. Como consecuencia de esa modificación, el Congreso enmendó la Ley de Naturalización, que había estado prácticamente sin cambios desde 1790 y que aún limitaba la elegibilidad a las “personas blancas libres”.

La expansión hacia el Oeste, junto con el descubrimiento de oro en California en 1848, había generado una gran demanda de nuevos trabajadores y colonos, tanto nativos como inmigrantes. En ese escenario, los chinos comenzaron a emigrar a esa zona en cantidades significativas en la década de 1850. Casi todos procedían de la región de Cantón y mayoritariamente eran hombres jóvenes que buscaban obtener dinero y regresar a su país. El censo de 1870 registró 63199; el de 1880, 105465; y el de 1890, 107488 chinos²⁹, tres cuartas partes de ellos residentes en California.³⁰ Así, el tema de la inmigración china llegó a la agenda de la política local y comenzó a formar parte de los debates dentro del Congreso.

Incluso los sindicatos se sumaron al discurso antiinmigrante, por temor a la competencia que significaban para la fuerza de trabajo

local. San Francisco, como centro industrial y urbano en desarrollo, se había convertido en epicentro de California en 1860. Con el cierre de minas improductivas, la finalización de la construcción del ferrocarril transcontinental, y la constante migración de nuevos colonos, esa ciudad se llenó de trabajadores en busca de empleo. La respuesta de los empleadores fue reducir los salarios y extender la jornada laboral. Los líderes sindicales culparon a los trabajadores chinos, por considerar que desplazaban a los trabajadores blancos al aceptar salarios y condiciones de trabajo inferiores.

La primera ley federal que excluyó a determinados grupos de inmigrantes fue aprobada en 1875³¹, y apuntó a “delincuentes, prostitutas y trabajadores por contrato chinos o *coolies*”, que trabajaban en condiciones casi de esclavitud. Suspendió la inmigración de todos los trabajadores chinos a Estados Unidos durante un período de 10 años, prohibió a los inmigrantes chinos convertirse en ciudadanos estadounidenses y dispuso la deportación de inmigrantes chinos presentes ilegalmente en el país.

En 1882, se propusieron proyectos de ley de exclusión chinos tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado. Por amplios márgenes en ambos casos, el Congreso aprobó una legislación que suspendió la admisión de todos los trabajadores chinos durante veinte años. El presidente, Chester A. Arthur, vetó el proyecto

²⁸ *The Constitution of the United States*. En: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>. Consultado el 24 de noviembre de 2020.

²⁹ Bureau of the Census; *Historical Statistics...*, op.cit.

³⁰ Roger Daniels; *Guarding the...*, op. cit., p. 17.

³¹ Act of March 3, 1875 (18 Statutes-at-Large 477)

de ley y pidió a los legisladores una modificación.³²

La nueva versión acortó el período de suspensión de la inmigración laboral china a diez años; además, contenía nuevas disposiciones que prevenían la deportación de chinos, prohibía a cualquier gobierno estatal o tribunal naturalizar a los inmigrantes de ese origen, y requería que los chinos ya residentes obtuvieran certificados especiales para el reingreso si abandonaban Estados Unidos.³³ Así, después de ser firmada por el presidente, se promulgó la Ley de Exclusión China de 1882.³⁴ Esa legislación marcó el inicio de una larga etapa donde predominaron las políticas migratorias restrictivas.

De las restricciones al triunfo del Nativismo

En agosto de 1882, menos de tres meses después de aprobar la Ley de Exclusión China, el Congreso promulgó la que se considera la primera ley general sobre inmigración.³⁵ La medida amplió las restricciones para personas que podrían convertirse en una “carga pública”, e introdujo un impuesto de 50 centavos por cada pasajero traído a Estados Unidos.

En 1891, el Congreso agregó a los “polígamos” a la categoría de personas excluibles, también a quienes tuvieran “ciertas enfermedades contagiosas”, y a los “convictos por

determinados crímenes”.³⁶ Mediante esa legislación, además, un Congreso cada vez más involucrado en los asuntos migratorios, estableció un control casi exclusivamente federal sobre el tema, con la creación de la Oficina de Inmigración, bajo la égida del Departamento del Tesoro. Esa política, más la apertura al año siguiente de la estación de inmigración en Ellis Island, marcaron el comienzo de un servicio de inmigración.³⁷ En otras palabras, se pasó de un modelo descentralizado a una federalización de la legislación y la política migratorias.

En el período transcurrido entre la era de la Reconstrucción y el final de la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos experimentó transformaciones económicas y sociales que afectaron todos los aspectos de la vida. Para 1900, el país se había convertido en la principal potencia industrial del mundo y, después de la guerra Hispano-cubano-estadounidense de 1898, poseían un pequeño imperio en el extranjero. Fue la época de su expansión global, no solo mediante la fuerza sino mediante el crecimiento de los grandes monopolios. El país comenzó a insertarse en el escenario global más allá de la influencia regional.

Esas corporaciones dominaban la economía; introdujeron nuevas formas de control laboral y nuevos métodos de producción en masa, con lo cual aumentó la cantidad de bienes de consumo. Henry Ford generó programas para asimilar a los inmigrantes,

³² Samuel Hutchinson. *Legislative History of American Immigration Policy*; University of Pennsylvania Press, 2016, pp. 78–81.

³³ Ídem, p. 83.

³⁴ Chinese Exclusion Act of May 6, 1882 (22 Statutes-at-Large 58)

³⁵ Immigration Act of August 3, 1882 (22 Statutes-at-Large 214)

³⁶ Immigration Act of March 3, 1891 (26 Statutes-at-Large 1084)

³⁷ Roger Daniels; *Guarding the...*, op. cit., p. 41.

que llegaron en cantidades sin precedente y proporcionaron mano de obra para esa economía en expansión, al tiempo que alimentaban el crecimiento de las ciudades. Entre 1870 y 1920, casi 11 millones de estadounidenses se mudaron del campo a la ciudad, y se incorporaron unos 25 millones de inmigrantes.³⁸

Entre 1903 y 1917, Estados Unidos realizó una sucesión de cambios en los procedimientos y leyes de naturalización y la política de inmigración. Las modificaciones administrativas primero transfirieron la Oficina de Inmigración del Departamento del Tesoro al de Comercio (1903) y ampliaron las funciones de la Oficina de Inmigración y Naturalización (1906) que luego se separaron (1913). Durante las décadas siguientes, las legislaciones migratorias estuvieron marcadas por un mayor control federal, y un endurecimiento abiertamente racista y religioso contra asiáticos y europeos del sudeste.

En ese sentido, se aprobó en 1903 la que se conoce como Ley de Exclusión de los Anarquistas³⁹, la primera legislación migratoria que abiertamente discriminaba por cuestiones de preferencia política. En 1906, otra ley estableció que ningún extranjero podía ser naturalizado si no hablaba el idioma inglés.⁴⁰ Un año más tarde, la Ley Migratoria de 1907 rechazó la entrada

a Estados Unidos de inmigrantes “imbéciles, débiles, con defectos físicos o mentales, enfermos de tuberculosis, niños no acompañados por sus padres, personas que admitieron la comisión de un delito que implica depravación moral, y mujeres con fines inmorales”.⁴¹ Lo más significativo fue que autorizó lo que se convirtió en la Comisión de Inmigración del país, conocida como Comisión Dillingham, por el nombre de su presidente y promotor, el Senador William P. Dillingham. Fue el primer estudio a gran escala sobre el tema realizado por el gobierno estadounidense.

Investigaron durante más de tres años y publicaron un informe de cuarenta y un volúmenes en 1911. Ese documento calificaba a los inmigrantes de Europa del este y del sur como “inferiores en educación, habilidades y composición genética”⁴² en comparación con los que habían llegado anteriormente. Por lo tanto, además de la prueba de alfabetización, recomendaron una política migratoria étnicamente discriminatoria. Un año antes de que estallara la Primera Guerra Mundial, Dillingham propuso un plan para limitar la inmigración estableciendo cuotas máximas nacionales.⁴³ Aunque el Congreso no actuó en esa dirección en 1913, el informe se convirtió en un impulso importante para las restricciones que ocurrirían luego, en 1917, 1921 y 1924.

³⁸ Eric Foner; *Give me...*, op. cit., p.634.

³⁹ Immigration Act of March 3, 1903 (32 Statutes-at-Large 1213)

Naturalization Act of June 29, 1906 (34 Statutes-at-Large 596). Estados Unidos no tenía ni tiene un idioma oficial según la Constitución.

⁴¹ Immigration Act of February 20, 1907 (34 Statutes-at-Large 898)

⁴² Dillingham, William Paul, et al. *Abstracts of Reports of the Immigration Commission: With Conclusions and Recommendations, And Views of the Minority (in Two Volumes)*; Washington, G.P.O., 1911.

⁴³ Ver: Daniel Tichenor. *Dividing Lines: The Politics of Immigration Control in America*; Princeton, N.J.: Princeton University Press; James S. Pula. “American Immigration Policy and the Dillingham Commission”, *Polish American Studies*; vol. 37, no. 1, 1980, pp. 5–31.

La proliferación de proyectos y leyes de inmigración excluyentes coincidió con niveles de inmigración sin precedentes. Según el censo decenal, la proporción de nacidos en el extranjero entre la población de Estados Unidos alcanzó máximos históricos de 14,8% en 1890 y 14,7% en 1910.⁴⁴

Como apuntó el historiador Matthew Frye Jacobson en “Whiteness of a different Color”⁴⁵, el acceso a la ciudadanía en Estados Unidos fue desde el comienzo un concepto ligado a la noción de “raza” y su interpretación, con una ley de naturalización que favorecía a los “blancos libres”. En la medida en que la inmigración se disparó en la segunda mitad del siglo XIX, la llegada de campesinos y trabajadores blancos de otras regiones de Europa despertó reinterpretaciones sobre el tema. Esos recién llegados se comenzaron a catalogar en diferentes “tipos raciales”⁴⁶.

Algunos fueron designados como “más blancos”, mientras que otros fueron clasificados como demasiado cercanos a la “negrura” para ser socialmente aceptados. La historia de los inmigrantes italianos es muy ilustrativa en ese sentido.⁴⁷ Además, el reemplazo de nacionales por inmigrantes en

los sectores de menor ingreso en el mercado laboral estuvo condicionado, en no poca medida, por las relaciones raciales en la semantización social de esos grupos y clases sociales.⁴⁸

Caricaturas políticas publicadas en el siglo XIX mostraban a los inmigrantes irlandeses como salvajes, amenazadores, y con la piel oscura. Aparecieron carteles en las puertas de los establecimientos con el mensaje: “no se acepta ningún irlandés”. En la década de 1890, cuando un periodista le preguntó a un trabajador de la construcción estadounidense si los italianos eran blancos, la respuesta fue “no, señor”.⁴⁹ También hubo posturas discriminatorias hacia los inmigrantes procedentes de la región de Medio Oriente, que habían comenzado a llegar en mayor número desde finales del siglo XIX. Como apuntan Bartholomew y Reumschüssel, desde entonces los estadounidenses percibían al mundo islámico como incivilizado y bárbaro.⁵⁰

En 1917 una nueva Ley de Inmigración⁵¹ codificó todas las exclusiones previamente promulgadas. Además de rechazar a los analfabetos en los puertos de entrada, restringió la inmigración de personas

⁴⁴ Bureau of the Census; *Historical Statistics...*, op.cit.

⁴⁵ Matthew, Jacobson Frye. *Whiteness of a different Color. European Immigrants and the Alchemy of Race*; Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 1998.

⁴⁶ Ídem, pp. 13-14.

⁴⁷ Ver: Guglielmo, Jennifer y Salvatore Salerno (Eds.). *Are Italians White?* Routledge, 2003; Staples, Brent. “How Italians Became ‘White’”, *New York Times*; Oct. 12, 2019. En: <https://www.nytimes.com/interactive/2019/10/12/opinion/columbus-day-italian-american-racism.html>

⁴⁸ Ver: Montgomery, David: “Racism, Immigrants, and Political Reform”, *The Journal of American History*;

Vol. 87, No. 4 (Mar., 2001), pp. 1253-1274.

⁴⁹ Bartholomew, Robert E. y Anja Reumschüssel: *American Intolerance: Our Dark History of Demonizing Immigrant*; Prometheus Books, New York, 2018.

⁵⁰ Bartholomew y Reumschüssel; *American Intolerance...*, op. cit. Ver también: Rubina Ramji. “From Navy Seals to The Siege: Getting to Know the Muslim Terrorist, Hollywood Style”, *Journal of Religion & Film*; Vol. 9: Iss. 2, Article 6, 2005.

⁵¹ Immigration Act of February 20, 1907 (34 Statutes-at-Large 898).

asiáticas, mediante la creación de una “zona prohibida” (el triángulo Asia-Pacífico), cuyos habitantes fueron declarados inadmisibles. Las excepciones eran Filipinas -ocupada por Estados Unidos- y Japón, con el que habían llegado a un acuerdo bilateral en 1907, conocido como “Tratado de Caballeros”, mediante el cual Estados Unidos dejaba de imponer restricciones a la inmigración japonesa, y Japón restringía la emigración hacia Estados Unidos.

Antes de su promulgación por el Congreso en 1917, la exigencia de alfabetización fue casi aprobada en 1903 y 1907, recomendada en el informe de 1911 de la Comisión Dillingham, aprobada por el Senado y la Cámara de Representantes en 1913, 1915 y 1917, vetada por los presidentes William Howard Taft y Woodrow Wilson. Pero cuando Wilson volvió a vetar la disposición, el Congreso lo anuló. Que el Congreso haya pasado por encima de un presidente popular, con mayoría en ambas cámaras, solo tres meses después de su reelección, es un indicador de la fuerza del sentimiento antiinmigrante⁵² y del consenso alrededor del tema por parte de los legisladores. Toda esa actividad ocurrió durante la era Progresista, lo cual parece confirmar la afirmación de Edward N. Savethy y otros autores compilados por él, para quienes la mayoría de los progresistas no simpatizaban particularmente con los inmigrantes.⁵³

La Primera Guerra Mundial alimentó la xenofobia, y una vez finalizada la contienda

las reacciones contra la revolución bolchevique ayudaron a impulsar el sentimiento antiinmigrante a uno de sus picos más altos en la historia estadounidense.⁵⁴ En medio de la reacción política y social de la posguerra, la década de 1920 fue de extremos en muchos sentidos. Los diez años transcurridos entre 1919 y el inicio de la Gran Depresión a fines de 1929 abarcaron un período de prosperidad económica y experimentación cultural sin precedentes, y al mismo tiempo de conservadurismo político y fundamentalismo religioso; hubo una ola de huelgas, y también de histeria anticomunista y racista. Los prejuicios nativistas dieron aliento a un nuevo Ku Klux Klan, inspirado en el grupo de vigilantes blancos fundado durante la Reconstrucción. El nuevo Klan restringió su membresía a los protestantes blancos nacidos en Estados Unidos, y tenía como objetivo proteger lo que consideraban el “estilo de vida estadounidense” de la amenaza que según ellos representaban no solo los afroamericanos sino también católicos, judíos e inmigrantes.

En 1920, la Cámara de Representantes votó 296-42 para prohibir toda inmigración durante un año; el Senado presentó un proyecto similar, que el presidente Woodrow Wilson vetó en 1921 justo antes de dejar el cargo. En poco tiempo, el Congreso lo volvió a presentar, y un recién inaugurado Warren G. Harding firmó la Ley de Cuotas de Emergencia de 1921⁵⁵, que restringía las llegadas europeas cada año al 3% del número total de cada nacionalidad representada en el censo

⁵² Roger Daniels; *Guarding the...*, op. cit., p. 53.

⁵³ Edward N. Saveth. *American Historians and European Immigrants, 1875-1925*; New York: Columbia University Press, 1948.

⁵⁴ Roger Daniels; *Coming to America...*, op. cit.

⁵⁵ Quota Law of May 19, 1921 (42 Statutes-at-Large 5)

de 1910. Esa normativa marcó un punto de inflexión en las restricciones, puesto que por primera vez impuso un límite numérico. Harding había llegado a la Casa Blanca sobre una plataforma aislacionista con el slogan de campaña “América Primero”.

Otra Ley de Inmigración aprobada en 1924⁵⁶, también conocida como Ley Johnson-Reed, fue más allá, y redujo la cifra al 2% tomando en consideración el Censo de 1890, con el objetivo de incluir menos de los nuevos inmigrantes del este y sur de Europa; a los inmigrantes del norte y oeste del viejo continente se les asignó alrededor del 85% del total.

El componente racista de la ley es notable. “Estados Unidos debe mantenerse estadounidense”, declaró el presidente Calvin Coolidge.⁵⁷ Su secretario de trabajo, James J. Davis, comentó que la política de inmigración, una vez basada en la necesidad de trabajo y la noción de Estados Unidos como un asilo de libertad, debía descansar en una “definición biológica de la población ideal”.⁵⁸ Para algunos historiadores, esa legislación significó el mayor triunfo del nativismo en la historia del país.⁵⁹

Auge y caída del sistema de cuotas

La Ley Johnson-Reed tuvo el impacto deseado por sus promotores. En su primer año de operación la inmigración disminuyó en más del 50%. De los admitidos, aproximadamente el 75% eran del norte y oeste de Europa. Eso contrasta con el 25% de los inmigrantes del norte y oeste de Europa que ingresaron entre 1920 y 1921. Los inmigrantes del sur o el este del continente disminuyeron del 67% en 1920-1921 a aproximadamente el 11%.⁶⁰

La nueva ley redujo la inmigración drásticamente a aproximadamente 300000 anuales, muy por debajo del millón al año registrado antes de la Primera Guerra Mundial. Pero fue en la década de 1930 con la crisis económica cuando los números tocaron fondo: un promedio de 50000 al año. Las condiciones eran tan pobres en Estados Unidos que en dos años diferentes, 1932 y 1933, tuvieron saldos migratorios negativos, o sea, abandonaron el país más personas de las que inmigraron.⁶¹

Durante la etapa del New Deal no hubo un programa específico para la migración.⁶² A fines de la década de 1930, un gran número de refugiados de la Alemania nazi, la mayoría judíos, intentaron ingresar a Estados Unidos. Aunque unos 250000 encontraron allí refugio temporal o permanente, una cantidad significativa fue rechazada por funcionarios

⁵⁶ Immigration Act of May 26, 1924 (43 Statutes-at-Large 153)

⁵⁷ Calvin Coolidge. “Address Accepting the Republican Presidential Nomination”. En: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-accepting-the-republican-presidential-nomination-3>. Consultado el 6 de febrero de 2021.

⁵⁸ Eric Foner; *Give me...*, op. cit., pp. 842-843.

⁵⁹Ver: Aristide R. Zolberg; *A Nation...*, op. cit.; John Higham; *Strangers...*, op. cit.; Roger Daniels. “Changes in Immigration Law and Nativism since 1924”; *American Jewish History*, v. 76 (Dec. '86) pp. 159-80.

⁶⁰ Steven G. Koven and Frank Götzke; *American Immigration...*, op. cit., pág. 11.

⁶¹ Roger Daniels; *Coming to America...*, op. cit., p. 15.

⁶² Porter and Johnson. *National Party Programs*; University of Illinois Press, 1st Edition, 1966, p. 276.

consulares. La legislación no distinguía entre refugiados y otros inmigrantes. En 1944 el Departamento del Tesoro emitió un informe donde denunciaba el antisemitismo⁶³ en el Departamento de Estado.

Las normativas migratorias durante la Segunda Guerra Mundial y los primeros años de la Guerra Fría estuvieron marcadas por tendencias aparentemente contradictorias: por un lado, la exclusión y el aumento de los sentimientos anti-japoneses, y al mismo tiempo, la relajación de las restricciones contra otros grupos asiáticos. En 1942, en respuesta al bombardeo a Pearl Harbor, reunieron a unas 120000 personas de ascendencia japonesa que vivían en la costa oeste, aproximadamente dos tercios de ellos ciudadanos estadounidenses, y los encarcelaron en “campos de reubicación” hasta 1945. Además, el gobierno alentó a Perú y otras naciones latinoamericanas a deportar a algunos miembros de sus poblaciones alemana, japonesa e italiana. El gobierno estadounidense recibió al menos 2264 japoneses, principalmente de Perú, 4058 alemanes y 288 italianos, y los colocó en esos campos de internamiento.⁶⁴

Paralelamente, 1943 marcó un punto de inflexión, pues una ley aprobada ese año permitió que se reanudara la inmigración de trabajadores chinos, aunque con la irrisoria cuota de 105 al año. A partir de entonces, las personas de esa ascendencia fueron elegibles

para la naturalización, con lo cual quedó definitivamente derogada la Ley de Exclusión China de 1882. Eso se extendió a los indios y filipinos en 1946.

Al mismo tiempo, el escenario de guerra precipitó una escasez de mano de obra agrícola, ya que los hombres o fueron reclutados en las fuerzas armadas, o se movieron a las ciudades para trabajar en fábricas. En respuesta a la presión de los productores, el gobierno de Estados Unidos instituyó en 1941 la participación a gran escala de trabajadores agrícolas temporales provenientes de México, lo que se conoce como “Programa Bracero”⁶⁵, que se renovó en 1947 y finalizó en 1964. Durante esa etapa más de 4,5 millones de mexicanos ingresaron al país bajo contratos laborales del gobierno.

Después de que terminó la guerra y Estados Unidos comenzó a ejercer una mayor influencia global, se hizo evidente que las políticas de naturalización e inmigración no eran congruentes con su política exterior. Era difícil pretender ser “el líder del mundo libre” cuando gran parte de la población mundial no era elegible para emigrar a Estados Unidos.⁶⁶

Una encuesta de Gallup en diciembre de 1945 preguntó a los estadounidenses si deberían admitirse más inmigrantes europeos que antes de la guerra, o el mismo número, o menos. El 5% dijo más, el 32% dijo lo mismo,

⁶³ Bartholomew and Reumschüssel; *American Intolerance...* op. cit.

⁶⁴ Ver: C. Harvey Gardiner. *Pawns in a Triangle of Hate: The Peruvian Japanese and the United States*; Seattle, University of Washington Press, 1981; Seiichi Higashide. *Adios to Tears: The Memoirs of a Japanese Peruvian Internee in U.S. Concentration Camps*;

University of Washington Press, 2000; Max Paul Friedman. *Nazis and Good Neighbors: The United States Campaign against the Germans of Latin America in World War II*; Cambridge University Press, 2005.

⁶⁵ Act of April 29, 1943 (57 Statutes-at-Large 70).

⁶⁶ Roger Daniels; *Coming to America...*, op. cit., p.16.

el 37% dijo menos, el 14% dijo nada y el 12% no opinó.⁶⁷

En contraste con su negativa a hacer excepciones al sistema de cuotas durante la guerra, en 1948 y 1950 el Congreso aprobó dos proyectos de ley⁶⁸ que permitieron la entrada de unas 450000 personas desplazadas, sin que eso afectara las cuotas existentes. La Ley de Personas Desplazadas de 1948⁶⁹ fue la primera legislación sobre refugiados promulgada en la historia del país. Los polacos representaron un tercio de las admisiones, seguidos por los alemanes.⁷⁰

En ese contexto, los debates sobre el tema condujeron también a la primera revisión importante de la legislación migratoria desde 1924, que terminó con la aprobación de la Ley McCarran-Walter de 1952.⁷¹ Una vez más, el Congreso la promulgó pasando por encima del veto presidencial, en este caso de Harry Truman.

Esa medida mantuvo el sistema de cuotas, pero lo adecuó a las necesidades del momento, favoreció la reunificación familiar, y dejó claro el tipo de inmigrantes que Estados Unidos prefería: los altamente calificados, además de cónyuges e hijos. La ley, además, autorizó la deportación de inmigrantes identificados como “comunistas”, incluso si ya eran ciudadanos estadounidenses. Esa combinación aparentemente paradójica de

elementos nativistas y liberalizadores parece reflejar, en palabras de Roger Daniels, la subordinación de la política de inmigración a la política exterior a partir de esa etapa.⁷²

Los años 1953-65 constituyeron el primer período en tiempos de paz en la historia de Estados Unidos donde los europeos no fueron la mayoría absoluta de todos los inmigrantes. En los años previos a la Primera Guerra Mundial, más de nueve de cada diez inmigrantes habían sido europeos; entre finales de la Primera Guerra Mundial y 1952, la proporción era de aproximadamente dos de cada tres. Antes de 1952, la inmigración de las Américas había estado dominada por canadienses, la mayoría de los cuales eran europeos o sus descendientes; durante los años de McCarran-Walter, los latinoamericanos y los caribeños pasaron a ser dos tercios de los inmigrantes.⁷³

Pero no todo el creciente volumen de inmigración podría atribuirse a la ley de 1952. Tanto el Congreso como los presidentes Dwight D. Eisenhower, John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson asignaron a ciertos grupos, en su mayoría catalogados como “refugiados del comunismo”, un tratamiento especial en el contexto de la Guerra Fría. Dentro de esa categoría, por ejemplo, fueron recibidos unos 38000 húngaros.⁷⁴

⁶⁷ Berinsky, Adam J., et al. “Revisiting Public Opinion in the 1930s and 1940s”, *Political Science and Politics*; vol. 44, no. 3, 2011, pp. 515–520.

⁶⁸ Displaced Persons Act of June 25, 1948 (62 Statutes-at-Large 1009); Act of June 16, 1950 (64 Statutes-at-Large 219)

⁶⁹ Displaced Persons Act of June 25, 1948

⁷⁰ Joyce Violet. “A brief history of U.S. immigration policy”; Report No. 80-22, Congressional Research

Service, The Library of Congress, December 22, 1980, p. 19.

⁷¹ Immigration and Nationality Act of June 27, 1952 (INA) (66 Statutes-at-Large 163)

⁷² Roger Daniels; *Guarding the...*, op. cit., p. 128.

⁷³ Ídem, pp. 138-139.

⁷⁴ Joyce Violet; *A brief history...*, op. cit., p. 13.

El tratamiento a los refugiados fue facilitado en parte por la Ley McCarran-Walter. Una disposición dentro de la legislación otorgó a la rama Ejecutiva, específicamente al Fiscal General, el poder discrecional para admitir a un número ilimitado de extranjeros “por razones de emergencia o por razones estrictamente de interés público”.⁷⁵ En la práctica, eso significó que el ejecutivo admitiría a grupos selectos de extranjeros: húngaros, cubanos, tibetanos y vietnamitas.

El caso cubano es singular. En junio de 1962 se firmó la Ley Pública 87-510: “Ley de Asistencia a la Migración y a los Refugiados del Hemisferio Occidental”. Esa legislación permitió la asignación de fondos especiales como el Programa de Refugiados Cubanos y el Centro de Emergencia para Refugiados Cubanos, creados en Miami en diciembre de 1960.⁷⁶ El siguiente espaldarazo llegó en 1966, cuando el Congreso de Estados Unidos aprobó una ley única para los cubanos: “Ley para Ajustar el Estatus de los Refugiados Cubanos a la de Residentes Permanentes Legales de Estados Unidos, y para otros fines”, conocida comúnmente como Ley de Ajuste Cubano⁷⁷, que facilita la obtención de la residencia y ciudadanía para todos los cubanos que han llegado a Estados Unidos después de 1959.⁷⁸

En 1965, en el punto cumbre del período de reforma social que el presidente Lyndon B. Johnson llamó la “Gran Sociedad”, el Congreso eliminó el mecanismo de las cuotas y lo sustituyó un sistema más abierto. Al firmar la Ley de Servicios de Inmigración y Nacionalidad, también conocida como Ley Hart-Celler, Johnson destacó que repararía el daño hecho a los “del sur y este de Europa” y los “continentes en desarrollo” de Asia, África y América Latina.⁷⁹ En lugar de cuotas nacionales, creó topes hemisféricos para las visas emitidas: 170000 para personas de fuera del hemisferio occidental, 120000 para personas de dentro. También estipuló que no más de 20000 personas podrían venir de un país cada año.⁸⁰ Esta legislación por primera vez impuso un límite numérico para la inmigración del hemisferio occidental.

Además del efecto de la Gran Sociedad, otros factores impulsaron esa legislación. Las narrativas que validaron las pruebas de alfabetización, la exclusión asiática y las cuotas durante principios del siglo XX cayeron en descrédito después de la guerra, en gran parte debido a que podían ser asociadas con el racismo nazi. Igualmente importante, la competencia de la Guerra Fría con la Unión Soviética amplió los imperativos para que los

⁷⁵ Immigration and Nationality Act of June 27, 1952 (INA) (66 Statutes-at-Large 163)

⁷⁶ Ley Pública 87-510, H.R. 8291 (87th). “Ley de Asistencia a la Migración y a los Refugiados del Hemisferio Occidental”

⁷⁷ Ley Pública 89-732; Sat.1161. “Ley para Ajustar el Estatus de los Refugiados Cubanos a la de Residentes Permanentes Legales de Estados Unidos, y para otros fines”

⁷⁸ Eso ha tenido consecuencias notables para Estados Unidos a largo plazo, particularmente en términos políticos, y para la relación bilateral con Cuba. Ver:

Domínguez López, Ernesto; Machado Cajide, Landy y González Delgado, Dalia. “Nueva inmigración y comunidad cubana en Estados Unidos en los albores del siglo XXI”, *Migraciones Internacionales*; 2016, vol.8, n.4, pp.105-136.

⁷⁹ President Lyndon B. Johnson's remarks at the signing of the Immigration and Nationality Act of 1965. En: <http://www.lbjlibrary.org/lyndon-baines-johnson/timeline/lbj-on-immigration>. Consultado el 6 de febrero de 2021.

⁸⁰ George Brown Tindall and David Emory Shi; *America...*, op.cit., pp.1329-1330.

presidentes de la posguerra buscaran una política migratoria expansiva.⁸¹

Cambios en los patrones migratorios: 1965-2001

La Hart-Celler marcó un punto de inflexión. Según David Reimers, Estados Unidos volvió a ser “la puerta de oro”⁸² para cientos de miles de inmigrantes. Entraron alrededor de 2,5 millones de personas en la década de 1950, 3,3 millones en la década de 1960, 4,5 millones en la década de 1970, más de 7 millones en la década de 1980 y más de 8 millones en la década de 1990. Pero el cambio más significativo no fue la cantidad sino la composición de esa migración.

Durante la década de 1950, todavía era Europa la fuente principal, aunque su preponderancia había estado disminuyendo sostenidamente desde la Primera Guerra Mundial. Ya en la década de 1960, los europeos eran solo un tercio de todos los inmigrantes; en la década de 1970 eran menos de un quinto; y en las décadas de 1980 y 1990 tenían poco más de una décima parte. Fueron reemplazados por personas procedentes de América Latina y Asia en números aproximadamente iguales. Entre 1981 y 1996, unos 13,5 millones de inmigrantes legales fueron admitidos en los Estados Unidos.⁸³

Como en etapas anteriores, los cambios en el volumen y el origen de la nueva migración provocaron resistencia. Sin embargo, el impacto del movimiento por los derechos civiles de los años 60 también influyó los debates. Quienes proponían políticas restrictivas se distanciaron, al menos en el discurso público, de los argumentos étnicos y raciales que antes habían utilizado los nativistas⁸⁴, y ofrecieron razones económicas, realidad que se vio agudizada por los efectos de la crisis económica de los años 70. Las encuestas de la época indicaban que la mayoría de los estadounidenses creían que estaban ingresando al país demasiados inmigrantes, tanto legalmente como indocumentados.⁸⁵ En la formulación de las diferentes políticas migratorias han influido tanto esas percepciones sociales, los intereses de política exterior en esta etapa, y también los intereses de las elites de poder, sobre todo en términos de garantizar fuerza de trabajo. Por eso ha habido legislaciones para favorecer la migración temporal, por razones económicas, como en el caso de los Braceros. En ese sentido, Daniel Tichenor ha identificado cuatro “tradiciones ideológicas”⁸⁶ que han formado parte de los debates sobre migración: cosmopolitas liberales, proteccionistas económicos, conservadores pro-empresas y libre mercado, y proteccionistas culturales y halcones fronterizos.⁸⁷

⁸¹ Daniel Tichenor; *Dividing Lines...*, op. cit., p. 217.

⁸² David Reimers. *Still the Golden Door: The Third World Comes to America*; Columbia University Press, 1992.

⁸³ Roger Daniels; *Coming to America...*, op. cit, p.16-17.

⁸⁴ Daniel Tichenor; *Dividing Lines...*, op. cit., p. 239.

⁸⁵ Ídem, p. 238.

⁸⁶ Daniel Tichenor. “The demise of immigration reform”, en Jeffery A. Jenkins y Eric M. Patashnik. *Congress and Policy Making in the 21st Century*; Cambridge University Press, 2016, pp-242-271.

⁸⁷ De acuerdo con Tichenor, los “cosmopolitas liberales” apoyan las políticas expansivas de admisión de inmigrantes, la ayuda a los refugiados y las protecciones

La participación electoral de los inmigrantes y los grupos étnicos afines había sido crucial para mantener amplias admisiones y derechos para ellos durante el siglo XIX, sobre todo en la etapa posterior a la Reconstrucción. Sin embargo, esa razón tuvo poco impacto en el mantenimiento de políticas expansivas en la década de 1970, pues las tasas de naturalización y voto entre los latinos recién llegados eran bajas. Schuck y Smith⁸⁸ consideran que una línea de decisiones judiciales posteriores a 1965 debilitó la naturalización de los inmigrantes y la posibilidad del voto, al extender amplios derechos a los extranjeros independientemente de su estado de ciudadanía, con lo cual eliminaron los incentivos para asegurar esos derechos a través de medios electorales.

También durante esa etapa, en el contexto de la Guerra Fría y de la Guerra en Vietnam, los presidentes utilizaron su autoridad ejecutiva para ampliar la ayuda a quienes ellos consideraban “refugiados del comunismo”. Los diferentes congresos, con facilidad, apoyaron esas iniciativas de la Casa Blanca para aumentar el número de refugiados, y en muchos casos promulgaron leyes que proporcionaban residencia legal permanente y programas especiales de asistencia, con la

legales para los no ciudadanos; los “proteccionistas económicos” se oponen a las fronteras porosas y a la inmigración creciente, con el argumento de que ponen en peligro la seguridad de la clase trabajadora. En otro sentido estarían los “conservadores proempresas y libre mercado”, que apoyan la inmigración con el objetivo de satisfacer las necesidades laborales y sus intereses económicos, pero solo son partidarios de los recién llegados que sean económicamente autosuficientes. Por último, los “proteccionistas culturales y halcones fronterizos” abogan por un control estricto de las fronteras, al considerar que la inmigración representa un riesgo para la seguridad nacional.

asignación de fondos. Así, el número de personas que entraron a Estados Unidos dentro de la categoría de refugiado aumentó considerablemente. En 1975, por ejemplo, se aprobó la Ley de Migración y Asistencia a los Refugiados de Indochina⁸⁹, que amplió la definición del término “refugiado” para incluir a las personas que procedían de Camboya y Vietnam.

Ya entrados en la década de 1980, las transformaciones en el marco de lo que se conoce como Revolución Conservadora, con la presidencia de Ronald Reagan, impactaron también en la política migratoria.⁹⁰ Reagan nombró un grupo especial de trabajo sobre inmigración y refugiados. Además, en 1981, el Congreso emitió un informe de su Comisión Selecta sobre Política de Inmigración y Refugiados (SCIRP) que se convirtió en la base de la futura legislación. La Ley de Inmigración y Control de 1986 (IRCA)⁹¹ fue un resultado de todo ello.

La IRCA tenía dos objetivos fundamentales: por un lado, ser más rigurosos con la aplicación de las leyes migratorias, y por otro, crear nuevos caminos para la inmigración

⁸⁸ Peter H. Schuck and Roger M. Smith. *Citizenship Without Consent: Illegal Aliens in the American Policy*; Yale University Press, 1985, p. 106–110.

⁸⁹ Indochina Migration and Refugee Assistance Act of May 23, 1975 (89 Statutes-at-Large 87).

⁹⁰Ver: Nicholas Laham. *Ronald Reagan and the Politics of Immigration Reform*; Praeger, 2000; Craig A. Kaplowitz. “The Great Repudiator and Immigration Reform: Ronald Reagan and the Immigration Reform and Control Act of 1986”, *Journal of Policy History*; Volume 30, Issue 4, October 2018, pp. 635–656.

⁹¹ Immigration Reform and Control Act of November 6, 1986 (IRCA) (100 Statutes-at-Large 3359).

legal.⁹² Esa medida, sin embargo, no satisfizo las demandas de aquellos que deseaban reducir drásticamente la inmigración ilegal.⁹³

Los años 80 y 90 del siglo pasado fueron prolíficos en legislaciones restrictivas en torno a la migración, aunque sin llegar a los extremos vistos en una ley como la de 1924. Pero, como en épocas anteriores, en estos casos también se trataba de limitar la entrada de ciertos grupos de extranjeros, al tiempo que se priorizaba el arribo de mano de obra calificada. Por ejemplo, en 1988, la Ley contra el Abuso de Drogas⁹⁴ añadió el “delito agravado” como un motivo nuevo para la deportación. Inicialmente, esa categoría se limitaba a delitos como asesinato y tráfico de drogas y armas, independientemente de la sentencia impuesta y la longevidad de la residencia del extranjero en Estados Unidos.

La Ley de Inmigración de 1990⁹⁵ elevó la admisión legal un 50% por encima del nivel anterior a la IRCA (principalmente en la categoría de inmigrantes basados en el empleo). Al mismo tiempo, amplió el alcance del delito agravado para incluir delitos de violencia no políticos por los cuales se impuso una pena de prisión de al menos cinco años. En 1994, la Ley de Aplicación de la Ley y Control de Delitos Violentos⁹⁶ dio al Fiscal General la opción de eludir los procedimientos de deportación para ciertos delincuentes extranjeros, aumentó las penas

por el reingreso después de la deportación, y aumentó las asignaciones para la Patrulla Fronteriza.

Como en los debates sobre la exclusión china, la inmigración católica irlandesa, o los nuevos inmigrantes del este y sur de Europa a principios del siglo XX, la definición sobre quiénes debían ser estadounidenses volvió a convertirse en una cuestión polémica. El aumento de la diversidad cultural inspiraron cuestionamientos sobre si se debería exigir a los niños inmigrantes que aprendieran inglés.⁹⁷ Siguiendo esa lógica, California aprobó en 1994 la Proposición 187, que negó a los inmigrantes sin papeles y sus hijos el acceso a la asistencia social, la educación y la mayoría de los servicios de salud. Un juez federal prohibió la implementación de la medida, con el argumento de que el control sobre la política de inmigración recaía en el gobierno federal. Sin embargo, durante la década de 1990, California también aprobó medidas para prohibir la educación bilingüe en las escuelas públicas y la acción afirmativa en la admisión a colegios y universidades públicas. Para el año 2000, veintitrés estados habían aprobado leyes que establecían el inglés como su idioma oficial.⁹⁸

En 1996, el presidente Bill Clinton firmó dos medidas que incluyeron las esencias de la Proposición 187. La Ley de Responsabilidad Personal y Oportunidades de Trabajo de 1996

⁹² Thomas Alexander Aleinikoff, David A. Martin, et ál. *Immigration: process and policy*; West Academic Publishing, 2016, p. 57.

⁹³ LeMay; *Transforming America...*, op. cit., p. 183. Ver también: Vernon M. Briggs Jr. “The «Albatross» of Immigration Reform: Temporary Worker Policy in the United States”, *International Migration Review*; 20(4), 1986, pp. 995-1019.

⁹⁴ Anti-Drug Abuse Act (ADAA) (102 Stat. 4181)

⁹⁵ Immigration Act of November 29, 1990 (104 Statutes-at-Large 4978).

⁹⁶ Violent Crime Control and Law Enforcement Act of September 13, 1994 (108 Statutes-at-Large 1796)

⁹⁷ Eric Foner; *Give me...*, op. cit., pp. 1155-1156.

⁹⁸ Ídem.

(PRWORA o ley de reforma de bienestar) impidió que los extranjeros ilegales recibieran ciertos beneficios federales. La Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y Responsabilidad de Inmigrantes (IIRIRA) de 1996 aumentó el número de agentes de la Patrulla Fronteriza, facilitó la deportación y redujo los beneficios gubernamentales para los inmigrantes.

Una de las características distintivas de esta etapa fue el abandono gradual del consenso que había reinado anteriormente dentro del Congreso con respecto a los temas migratorios. De acuerdo con estudios realizados por James R. Edwards y James G. Gimpel⁹⁹, antes de 1979 la política migratoria no dependía de las mayorías republicanas o demócratas, sino que ambos partidos consideraban que la apertura impulsada después de 1965 no suponía grandes problemas para el país. Eso no significa que no hubiera desacuerdos o debates al interior del órgano legislativo, pero aprobaron la mayoría de los proyectos de ley con apoyo bipartidista.

Las causas de la posterior división partidista son múltiples, aunque Edwards y Gimpel subrayan dos como las fundamentales. Por una parte, los costosos programas que se aprobaron para la asistencia de inmigrantes y refugiados. Los autores consideran, además, que la oleada migratoria de cubanos hacia Estados Unidos durante la crisis del Mariel dio

el tiro de gracia al consenso bipartidista sobre las admisiones abiertas.

Debido al flujo constante de inmigrantes, la diversidad cultural y racial se convirtió en algo cada vez más notable en Estados Unidos. Para el año 2000, el número de personas nacidas en el extranjero era de más de 31 millones, lo que representaba el 11% de la población.¹⁰⁰ Aunque ese indicador era inferior a la proporción máxima del 14% que se alcanzó en 1910, en números absolutos esos 31 millones representaban el mayor total de inmigrantes en la historia de la nación. Se diversificó también el mapa religioso de país; para el año 2000, más de 3 millones de musulmanes residían en los Estados Unidos, y la población combinada de budistas e hindúes excedía el millón.¹⁰¹ El carácter multiétnico de la población estadounidense se fortaleció en esa etapa. El Censo del año 2000 determinó que los “blancos” constituían alrededor del 70% de la población, los negros e hispanos alrededor del 13% cada uno y los asiáticos el 6%.¹⁰²

Consideraciones finales

La composición y naturaleza de la inmigración en Estados Unidos ha evolucionado, con el predominio en distintas etapas de europeos del norte y del Mediterráneo, latinoamericanos y asiáticos. Cada uno de esos grupos llevó consigo

⁹⁹ James G. Gimpel and James R. Edwards.: *Congressional Politics of Immigration Reform*; Boston, Allyn & Bacon, 1998; Peter Burns and James G. Gimpel. “Economic Insecurity, Prejudicial Stereotypes, and Public Opinion on Immigration Policy”, *Political Science Quarterly*; 115 (2), pp. 201-225.

¹⁰⁰ Bureau of the Census. *The United States Census of 2000*; U.S. Department of Commerce Economics and Statistics Administration.

¹⁰¹ Eric Foner; *Give me...*, op. cit.

¹⁰² Bureau of the Census. *The United States Census of 2000*; U.S. Department of Commerce Economics and Statistics Administration.

prácticas y tradiciones diferentes, que contribuyeron a diversificar la población estadounidense, y a su vez generaron reacciones no pocas veces contradictorias y conflictivas entre distintos sectores. Esas variaciones se reflejan en la historia de las políticas migratorias generadas a lo largo del tiempo, particularmente en las legislaciones.

La política migratoria, en el marco de tiempo que aborda este artículo, puede agruparse en cuatro períodos fundamentales diferenciados tanto por los flujos específicos de inmigrantes como por la situación interna del país en cada momento.

La primera etapa está relacionada con el proceso formativo de Estados Unidos, desde la independencia hasta después de la Guerra Civil, que es también el período formativo de la política migratoria. Durante alrededor de un siglo hubo muy pocas restricciones, hasta la aprobación de la Ley de Exclusión China en 1882, que marcó el inicio de una larga etapa donde predominaron las políticas migratorias restrictivas para ciertos extranjeros, aunque la entrada para los europeos blancos permaneció casi sin limitaciones hasta la Era Progresista.

Una segunda etapa, comprendida entre 1882 y 1924, estuvo caracterizada por el auge de sentimientos y políticas nativistas, que cristalizó en ese último año con la aprobación de la Ley Johnson-Reed, que instauró un sistema de cuotas para limitar la entrada de europeos del este y del sur. A finales del siglo XIX, además, se creó una Oficina de Inmigración bajo la égida del Departamento del Tesoro, para administrar todas las leyes migratorias. Se pasó de un modelo

descentralizado, con los estados a cargo de la migración, a una federalización de la legislación y la política migratorias.

La tercera etapa abarca desde 1924 hasta 1965, año en el cual la Ley Hart-Celler abolió el sistema de cuotas. La desaparición de ese modelo restrictivo se produjo durante la Gran Sociedad, debido a una convergencia de factores. Los argumentos que habían validado la exclusión asiática, las pruebas de alfabetización o las cuotas, cayeron en descrédito después de la guerra, en parte porque podían ser asociados con el racismo nazi. También tuvo un peso la competencia con la Unión Soviética en el contexto de la Guerra Fría. En ese escenario, la política migratoria comenzó a estar condicionada no solamente por la situación interna del país sino también por la política exterior.

Así, el año 1965 marcó el inicio de una cuarta etapa, que se extendió hasta los finales del siglo XX. La eliminación del sistema de cuotas abrió la posibilidad de mayor entrada para inmigrantes latinoamericanos y asiáticos, lo cual modificó los patrones migratorios existentes hasta ese momento. El movimiento por los derechos civiles de los años 60 también influyó los debates sobre el tema, puesto que quienes proponían políticas restrictivas se distanciaron, al menos en el discurso público, de los argumentos raciales y étnicos que habían utilizado los nativistas.

Durante esas cuatro etapas, si bien la idea de las fronteras abiertas coexistió con la hostilidad hacia los recién llegados, la política migratoria tuvo un carácter selectivo para ciertos grupos de inmigrantes, y la tendencia observada es hacia las restricciones de

diversa índole, aunque con fluctuaciones particularmente entre 1965 y 1980.

Muchos de los recién llegados fueron perseguidos, tanto por motivos religiosos, como raciales, o económicos. La oposición hacia los católicos irlandeses o alemanes a comienzos del siglo XIX, o la hostilidad contra los asiáticos en diferentes etapas, es una evidencia de que la xenofobia de un gobierno como el de Donald Trump es un capítulo más en una larga historia.

Las razones por las cuales un gran número de estadounidenses a lo largo del período apoyó la restricción de la inmigración son diversas, pero se podrían agrupar en dos direcciones fundamentales: temor a la competencia económica, y una combinación de racismo, xenofobia y fundamentalismo religioso.

A partir de las tendencias aquí mostradas, se puede afirmar que la evolución de la política migratoria, especialmente las legislaciones, en el período que aborda este artículo, dio forma a los debates contemporáneos sobre la inmigración en Estados Unidos.

BIBLIOGRAFÍA

“Declaration of Independence”. En: <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript>.

Consultado el 24 de noviembre de 2020.

“Franklin’s letter to Collison from Philadelphia date 9th May 1753”. En: <https://founders.archives.gov/documents/Franklin/01-04-02-0173>.

Consultado el 24 de noviembre de 2020.

“The Constitution of the United States”. En: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>.

Consultado el 24 de noviembre de 2020.

Alchemy of Race; Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 1998.

Aleinikoff, Thomas Alexander and David A. Martin, et al. *Immigration: process and policy*; West Academic Publishing, 2016.

Bartholomew, Robert E. y Anja Reumshüssel: *American Intolerance: Our Dark History of Demonizing Immigrant*; Prometheus Books, New York, 2018.

Bennet, David Harry. *The Party of Fear: From Nativist Movements to the New Right in American History*; Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1988.

- Berinsky, Adam J., et al. "Revisiting Public Opinion in the 1930s and 1940s", *PS: Political Science and Politics*; vol. 44, no. 3, 2011, pp. 515-520.
- Bureau of the Census. *Historical Statistics of the United States 1789-1945*.
- Burns, Peter and James G. Gimpel. "Economic Insecurity, Prejudicial Stereotypes, and Public Opinion on Immigration Policy", *Political Science Quarterly*; 115 (2), pp. 201-225.
- Coolidge, Calvin. "Address Accepting the Republican Presidential Nomination". En: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-accepting-the-republican-presidential-nomination-3>. Consultado el 6 de febrero de 2021.
- Daniels, Roger. "Changes in Immigration Law and Nativism since 1924", *American Jewish History*; v. 76 (Dec. '86) pp. 159-80.
- Daniels, Roger. *Coming to America: A History of Immigration and Ethnicity in American Life*; Harper Perennial, 2002
- Daniels, Roger. *Guarding the Golden Door. American immigration policy and immigrants since 1882*; New York, Hill and Wang, 2005.
- Dillingham, William Paul, et al. *Abstracts of Reports of the Immigration Commission: With Conclusions and Recommendations, And Views of the Minority (in Two Volumes)*; Washington, G.P.O., 1911.
- Domínguez López, Ernesto; Machado Cajide, Landy y González Delgado, Dalia. "Nueva inmigración y comunidad cubana en Estados Unidos en los albores del siglo XXI", *Migraciones Internacionales*; 2016, vol.8, n.4, pp.105-136.
- Foner, Eric. *Give Me Liberty! An American History*; Third Edition, W. W. Norton & Company, New York London, 2011.
- Frantz, John B. "Franklin and the Pennsylvania Germans", en *Pennsylvania History: A Journal of Mid-Atlantic Studies*; vol. 65, no. 1, 1998, pp. 21-34.
- Friedman, Max Paul. *Nazis and Good Neighbors: The United States Campaign against the Germans of Latin America in World War II*; Cambridge University Press, 2005.
- Gardiner, C. Harvey. *Pawns in a Triangle of Hate: The Peruvian Japanese and the United States*; Seattle, University of Washington Press, 1981.
- Gimpel, James G. and James R. Edwards.: *Congressional Politics of Immigration Reform*; Boston, Allyn & Bacon, 1998.
- Guglielmo, Jennifer y Salvatore Salerno (Eds.). *Are Italians White?* Routledge, 2003.
- Higashide, Seiichi. *Adios to Tears: The Memoirs of a Japanese Peruvian Internee in U.S. Concentration Camps*;

University of Washington Press,
2000.

Higham, John. *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism, 1860-1925*; New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1955.

Hutchinson, Samuel. *Legislative History of American Immigration Policy*; University of Pennsylvania Press, 2016, pp. 78-81.

Jenkins Jeffery A. and Eric M. Patashnik. *Congress and Policy Making in the 21st Century*; Cambridge University Press, 2016.

Kaplowitz, Craig A. "The Great Repudiator and Immigration Reform: Ronald Reagan and the Immigration Reform and Control Act of 1986", *Journal of Policy History*; Volume 30, Issue 4, October 2018, pp. 635-656.

Koven Steven G. and Frank Götzke. *American Immigration Policy. Confronting the Nation's Challenges*; New York, Springer, 2010.

Laham, Nicholas. *Ronald Reagan and the Politics of Immigration Reform*; Praeger, 2000.

Lemay, Michael C. (Editor). *Transforming America. Perspectives on U.S. Immigration*; Santa Barbara, California, Praeger, 2013

Levine, Bruce. "Conservatism, Nativism, and Slavery: Thomas R. Whitney and the Origins of the Know-Nothing Party",

The Journal of American History; vol. 88, no. 2, 2001, pp. 455-488.

Matthew, Jacobson Frye. *Whiteness of a different Color. European Immigrants and the*

Montgomery, David: "Racism, Immigrants, and Political Reform", *The Journal of American History*; Vol. 87, No. 4 (Mar., 2001), pp. 1253-1274.

Porter and Johnson. *National Party Programs*; University of Illinois Press, 1st Edition, 1966.

President Lyndon B. Johnson's remarks at the signing of the Immigration and Nationality Act of 1965. En: <http://www.lbjlibrary.org/lyndon-baines-johnson/timeline/lbj-on-immigration>. Consultado el 6 de febrero de 2021.

Pula, James S. "American Immigration Policy and the Dillingham Commission", *Polish American Studies*; vol. 37, no. 1, 1980, pp. 5-31.

Ramji, Rubina. "From Navy Seals to The Siege: Getting to Know the Muslim Terrorist, Hollywood Style", *Journal of Religion & Film*; Vol. 9: Iss. 2, Article 6, 2005.

Reimers, David. *Still the Golden Door: The Third World Comes to America*; Columbia University Press, 1992.

Saveth, Edward N. *American Historians and European Immigrants, 1875-1925*; New York, Columbia University Press, 1948.

Schuck, Peter H. and Roger M. Smith. *Citizenship Without Consent: Illegal Aliens in the American Policy*; Yale University Press, 1985.

Spalding, Matthew. "From pluribus to unum: immigration and the Founding Fathers", *Policy Review*; no. 67, 1994.

Staples, Brent. "How Italians Became 'White'", *New York Times*; Oct. 12, 2019. En: <https://www.nytimes.com/interactive/2019/10/12/opinion/columbus-day-italian-american-racism.html>

Tichenor, Daniel. *Dividing Lines: The Politics of Immigration Control in America*; Princeton, N.J., Princeton University Press.

Tindall, George Brown Tindall and David Emory Shi. *America: A Narrative History*; Ninth Edition, W. W. Norton, New York, 2013, p.273.

U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics. *2018 Yearbook of Immigration Statistics*.

Violet, Joyce. "A brief history of U.S. immigration policy"; Report No. 80-22, Congressional Research Service, The Library of Congress, December 22, 1980.

Zolberg, Aristide R. *A Nation by Design. Immigration Policy in the Fashioning of America*; New York, Rusell Saga Foundation, 2006.