



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020

"DEBATE ENTRE MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA SOBRE INMIGRACION Y NARCOTRAFICO"

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO



FACULTAD DE DERECHO
Presenta
EXAMEN PROFESIONAL

SERGIO EDUARDO GONZALEZ CASTILLO

FALLA DE ORIGEN

Cd. Universitaria, México D.F. 1994



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

350
2eJ.

**AL ARQUITECTO DEL UNIVERSO,
A SU UNIGENITO Y A LA LUZ,
CON MI AMOR Y VENERACION.**

**A MIS PADRES, SR. JESUS EDUARDO GONZALEZ
PEROFAN Y SRA. AMELIA CASTILLO ROSAS, CON
AMOR Y RESPETO, POR SUS SIEMPRE SABIOS -
CONSEJOS. POR SU AMOR, GRAN PRUDENCIA Y
CONSTANTE APOYO PARA SALIR ADELANTE.**

**A MI ESPOSA, MARIA LETICIA SANDOVAL -
ARREDONDO. A MIS HIJOS, TANIA LETICIA,
SERGIO DAVID Y CESAR EDUARDO, MI GRAN
FORTUNA, MI ADORABLE FAMILIA QUE ES Y
POR SIEMPRE SERA LA INAGOTABLE FUENTE
DE DONDE EMANA LA ENERGIA Y EL AMOR -
NECESARIOS QUE ME MOTIVAN A ALCANZAR
METAS SUPERIORES.**

A MIS HERMANOS, MARTHA SILVIA,
RAUL ARIEL Y ANGEL GERARDO, CON
TODO EL CARINO QUE NOS UNE.

A MIS ESTIMADOS SUEGROS, SR. MANUEL
GUADALUPE SANDOVAL VEGA Y SEÑORA
RITA ARREDONDO GONZALEZ CON RESPETO.

A LOS SEÑORES LICENCIADOS DIEGO MIGUEL
SAAVEDRA SALAZAR, Y AUGUSTO RUFINO
HERRERA BERDEJA, PORQUE GRACIAS A SU
GRAN AYUDA, REALICE EL PRESENTE TRABA
JO, CON EL QUE CONCLUYO UNA DE LAS - -
ETAPAS DE MI VIDA.

A LOS SEÑORES LICENCIADOS EDUARDO -
ALVAREZ GARCIA, MANUEL GERARDO HER -
NANDEZ CEDILLO, JOSE LUIS TORRES AVILA,
PROFESOR GUSTAVO LOPEZ RODRIGUEZ E
INGENIERO FERNANDO FERNANDEZ HENAN -
DEZ, POR ESE GRAN TESORO QUE ES LA -
AMISTAD SINCERA, POR EL GRAN APOYO -
QUE TUVE Y SE QUE SIEMPRE LO TENDRE -
DE SU PARTE.

A TODOS LOS MAESTROS, - -
QUE ME BRINDARON TODO ESE
GRAN CUMULO DE CULTURA -
A LO LARGO DE MI CARRERA
UNIVERSITARIA, MI AGRADE -
CIMIENTO.

A TODOS AQUELLOS AMIGOS Y COMPAÑEROS
QUE DE MOMENTO ESCAPAN DE MI MEMORIA,
Y NO POR INGRATITUD. POR QUE SE, QUE -
AL IGUAL QUE A TODOS AQUELLOS QUE DE-
DICO EL PRESENTE TRABAJO COMPARTEN -
CONMIGO LAS SATISFACCIONES DE QUE - -
HAYA CONCLUIDO MI CARRERA.

" PODRE NO ESTAR DE ACUERDO
CON LO QUE DICES, PERO DARIA
LA VIDA POR DEFENDER TU DERE -
CHO A DECIRLO. "

VOLTAIRE.

**DEBATE EN LOS EE.UU. SOBRE INMIGRACION (1984)
Y NARCOTRAFICO (1988)**

INDICE

INTRODUCCION..... 1

CAPITULO PRIMERO :

**EL PODER LEGISLATIVO ESTADOUNIDENSE Y SU IMPORTANCIA
EN LA TOMA DE DECISIONES SOBRE POLITICA EXTERIOR**

1.1 El Congreso y su función en el equilibrio de poderes del sistema político estadounidense.....	9
1.1.1. Relación del poder legislativo con el ejecutivo.....	12
1.1.2. Relación del poder legislativo con el judicial.....	22
1.2 El Congreso en la Política Exterior Norteamericana.....	29

CAPITULO SEGUNDO :

LA CAMARA DE REPRESENTANTES Y EL SENADO : SIMILITUDES Y DIFERENCIAS.

2.1. La separación de funciones entre la Cámara de Representantes y el Senado.....	41
2.2. Descripción de las reglas y procedimientos Legislativos para aprobar una iniciativa de Ley	50

CAPITULO TERCERO :

**EL SISTEMA DE COMITES Y SUBCOMITES DENTRO DEL
PROCESO LEGISLATIVO**

3.1 La importancia del sistema de comités y subcomités.....	69
---	----

3.2	Los Comités Permanentes.....	73
3.2.1	Comités de Prestigio	76
3.2.2	El Comité Completo	77
3.2.3	Los Comités Selectos.....	80
3.2.4	Los Comités de Investigación.....	82
3.2.5	Comités Conjuntos.....	83
3.3	El Sistema de Subcomités.....	86
3.3.1	Los Subcomités y sus Líderes.....	89
3.3.2	Los Subcomités y los Asesores.....	92

CAPITULO CUARTO :

EL LIDERAZGO EN LAS CAMARAS

4.1	El funcionamiento del liderazgo legislativo en las Cámaras.....	98
4.1.1	La estructura de los líderes y sus rela - ción con los partidos en el trabajo legis- lativo.....	100
4.1.2	La Importancia del Factor " Seniority ".....	104
4.2	Los Líderes de la Cámara Baja.....	108
4.3	El liderazgo en el Senado.....	115

CAPITULO QUINTO :

LOS GRUPOS DE PRESION Y EL PROCESO LEGISLATIVO

5.1	El Sistema de Grupos de Presión.....	122
5.2	Los Grupos de Presión y los Partidos Políticos.....	126
5.3	Las Técnicas de los Grupos de Presión.....	130

CAPITULO SEXTO :

**EL CONGRESO Y LA RELACION MEXICO-ESTADOS UNIDOS,
EL CASO DE LA INICIATIVA SIMPSON-MAZZOLI EN EL
AÑO DE 1984**

6.1	El Problema de la Inmigración en la relación bilateral.....	139
6.2	Proyectos de Ley sobre Inmigración presentados en el Congreso estadounidense desde la década de los setentas hasta la Simpson - Mazzoli de 1983.....	147
6.3	Diferencias en las Votaciones de las Cámaras en el período de debate sobre Inmigración en 1984.....	165
6.4	Repercusión de la resolución tomada por el Congreso en la relación bilateral.....	175

CAPITULO SEPTIMO :

LA LEY SOBRE NARCOTRAFICO (1986) Y LA DESCERTIFICACION A MEXICO EN 1988

7.1	El problema del narcotráfico y su implicación en la relación México-Estados Unidos.....	182
7.2	Aprobación de la Ley Atinarcóticos de 1986.....	197
7.3	Diferencias en las votaciones de las Cámaras sobre la " descertificación " a México a 1988.....	207
7.4	Consecuencias de la " descertificación " para México en la relación bilateral.....	223
	CONCLUSIONES	227
	BIBLIOGRAFIA.....	231

CUADROS :

CUADRO 1	
COMO SE CONVIERTE UNA INICIATIVA EN LEY.....	67
CUADRO 2	
LIDERES DEL 101 CONGRESO 1989 - 1991	107
CUADRO 3	
LOS LIDERES DEL SENADO DE 101 CONGRESO.....	114
CUADRO 4	
LOS LIDERES DEL CONGRESO	120

INTRODUCCION.

El Presente trabajo pretende contribuir aunque sea de manera modesta, en el análisis de uno de los centros de poder más importantes del Sistema Político del país del norte: El Congreso Estadounidense.

Una de las principales motivaciones para realizar esta investigación fué el haber percibido que pese a su importancia, el Congreso estadounidense ha sido poco estudiado sobre todo en su funcionamiento interno. Los estudios existentes hacen referencia a otros aspectos de este órgano legislativo o en muchos casos resultan ya obsoletos.

Se pretende demostrar que el Senado norteamericano tiende a adoptar posiciones políticas más adversas que la Cámara de Representantes en algunos temas cruciales de relación México-Estados Unidos.

Para lograr este objetivo, primeramente se analiza al Congreso como parte integral del gobierno norteamericano. La importancia formal y real del Congreso dentro del sistema político norteamericano es primordial para conocer las causas que en un momento dado han influido en la toma de decisiones internas pero que tienen repercusiones en las relaciones con México.

En el primer capítulo se desarrollara la relación entre el poder legislativo con el poder Ejecutivo y el poder Judicial respectivamente. Con esto se busca resaltar la importancia que tiene el Congreso para el funcionamiento del equilibrio de poder dentro del gobierno norteamericano. Destacando la necesidad que tienen los tres poderes, uno de otro para poder cumplir con las labores

gubernamentales que le señala su Constitución. Se hace una mención especial a la importancia que tiene el Congreso y la manera como contribuye día a día, en la elaboración y ejecución de la política exterior norteamericana.

En el segundo capítulo se empieza el estudio más detallado de los pesos y contrapesos que rigen el funcionamiento interno -- del Congreso. Para ello empezaremos por considerar las diferencias y similitudes existentes entre la Cámara de Representantes y la Cámara de Senadores. Posteriormente se describe el proceso que -- tiene que seguir una iniciativa o proyecto de ley dentro de cada una de las Cámaras para poder (en caso de su aprobación), convertirse en ley. Esta parte nos ayuda a comprender de una manera general, las múltiples acciones y actores que intervienen durante -- largo y complejo camino que recorre una iniciativa de ley hasta -- su última consideración.

Los siguientes tres capítulos completan de una manera más -- detallada, el estudio de los diferentes aspectos políticos que -- hay que tener en cuenta mínimamente para entender la forma en que cada Cámara elabora sus decisiones.

En el capítulo tercero se demuestra la importancia del sistema de comités y subcomités que, a consideración de muchos especialistas en el tema y de los propios legisladores son el corazón -- mismo del proceso legislativo. Es en estos centros de poder donde se dan las grandes batallas políticas para defender o rechazar la consideración de una iniciativa de ley. El conocimiento de las diversas instancias existentes para el funcionamiento del equilibrio y dispersión del poder dentro de los comités y subcomités -- resulta fundamental para la comprensión de las diversas formas en que los legisladores y los grupos de presión hacen política en cada una de las Cámaras. Las características propias de cada Cámara influyen en la decisiones que puede tomar el congreso como unidad.

El estudio de los principales líderes en la organización de cada Cámara en el capítulo cuarto, nos permite conocer otra instancia de poder que influye, en el proceso legislativo. Su estudio se hará de acuerdo a su jerarquía de cada Cámara. La acción de un líder en cada una de las diversas etapas de que consta el proceso legislativo puede ser determinante para la modificación e inclusive anulación de una iniciativa. Los líderes de la Cámara de Representantes en ciertas ocasiones llegan a tener un mayor peso político hacia el interior de sus contrapartes en el Senado.

Los grupos de presión son, sin duda alguna otro factor a estudiar dentro del proceso legislativo. Estos grupos desde hace mucho tiempo representan una de las formas más usadas por la sociedad norteamericana para manifestarse políticamente y tratar de influir en la toma de decisiones de su gobierno. El estudio se encasara a describir en los terminos generales lo que es un grupo de presión, las tecnicas que usan para influir en la elaboración de las leyes; se analizaran las causas que originan que estos grupos tengan un gran interes por relacionarse con los legisladores y ellos alcanzar algunos de sus objetivos politicos.

Hasta aqui, el análisis está basado en fuentes secundarias a diferencia de los dos últimos capitulos donde el análisis partira de fuentes primarias. Los últimos capítulos son de dos estudios de casos que nos ayudarán a ejemplificar mejor lo planeado en los cinco primeros capitulos. La elección de los temas se basó en la importancia que tuvieron para el Congreso estadounidense y por su efecto en la relación con México.

En el capítulo sexto se estudia el trato legislativo que se le dió a la iniciativa de inmigración de 1984, conocida popularmente como la Simpson-Mazzoli. El problema de la inmigración es estudiado debido a la importancia que tiene la relación México-Estados Unidos. Se hace una descripción cronológica de las iniciativas que antecedieron a la Simpson-Mazzoli de 1984 con el objeto de tener un mayor conocimiento de los lineamientos políticos que han aparecido en el debate dentro de la sociedad norteamericana. Para esto se destacan las propuestas más relevantes de cada una de las iniciativas y de la manera en que los grupos de presión interesados en el problema actuaron durante el lapso que comprende de 1980 a 1984. En un tercer momento se hace una descripción del comportamiento político de cada Cámara cuando se legisla sobre la iniciativa de 1984. Las decisiones tomadas se analizan en torno a las repercusiones que ocasionaron en el ámbito de la relación con nuestro país.

En el último capítulo se desarrolla otro tema fundamental en la relación bilateral; El problema del narcotráfico. Se analiza las implicaciones que tiene el mencionado problema para ambos países, desarrollando las visiones que tienen al respecto cada uno de ellos para el combate y erradicación de este serio problema -- que a nuestro juicio es internacional.

Se analizara en que fue aprobada la Ley Antinarcóticos de 1986 para centrarnos en la facultad que otorga esta ley por vez primera en toda la historia norteamericana de "certificar" por parte del gobierno norteamericano la colaboración de países terceros en la lucha contra el narcotráfico, nos interesa conocer la posición política de Cámara cuando, debatieron y votaron la certificación a México en el año de 1988. Recordemos que en este año las relaciones entre ambos países se caracterizaron por alcanzar un alto grado de discrepancia en la lucha contra el narcotráfico. La decisión del Senado repercutió de una manera inmediata en las reacciones bilaterales, provocando un amplio rechazo por parte del gobierno mexicano.

Por último se presenta una conclusión general donde se enfatiza lo importante que es, para los mexicanos el conocimiento de las diversas y complejas instancias de poder que rigen las decisiones políticas hacia el interior de la Cámara de Representantes y del Senado Norteamericano. El conocer mejor los cambios, las diferencias, las similitudes que se presentan en la relación entre las Cámaras, nos ayuda a comprender de una manera más clara, las causas o circunstancias que en un momento dado, llegan a influir y hasta determinar las decisiones políticas del Congreso estadounidense. Un mejor conocimiento de las características del sistema legislativo del Congreso como unidad y de cada una de las Cámaras que lo conforman, nos facilita la reflexión sobre las diversas alternativas que tenemos o podemos tener para negociar y lograr una posición más favorable a nuestros intereses en la relación que -- sostenemos con el gobierno estadounidense.

C A P I T U L O 1

**EL PODER LEGISLATIVO ESTADOUNIDENSE Y SU IMPORTANCIA EN LA
TOMA DE DECISIONES SOBRE POLITICA EXTERIOR.**

I.1 El Congreso y su función en el equilibrio de poderes del sistema político estadounidense.

En este primer capítulo examinaremos la importancia que tiene el Congreso dentro del sistema político estadounidense. Es precisamente el marco constitucional donde el Congreso surge como la principal autoridad de la creación de las leyes. Esta facultad le otorga al Congreso la capacidad de acción para poder transformar una idea en una política nacional. Los alcances políticos de esta acción muchas veces van más allá de quedar contempladas dentro de una ley y algunas al ser ejecutadas tienen una influencia tanto en el ámbito nacional como en el internacional. En esta primera parte se hace un análisis de manera muy generalizada del equilibrio de poderes del sistema político norteamericano y del estudio del papel que juegan el Senado y la Cámara de Representantes en la elaboración de la política exterior norteamericana.

El papel principal de los legisladores en la toma de decisiones políticas fue pensado por los creadores de la Constitución -- norteamericana como lo fueron James Madison, Thomas Jefferson, -- Alexander Hamilton y otros. Estos políticos desarrollaron un sistema en el que se le encargó al Congreso la elaboración de las leyes, al Ejecutivo ver que las leyes se ejecuten y al Judicial su interpretación. Dentro de estos lineamientos nos interesa la separación de poderes, el federalismo y los límites formales del gobierno. Estos principios siguen vigentes aún después de los grandes cambios que ha sufrido la sociedad norteamericana en todo lo que va de su historia.

Los fundadores del sistema político norteamericano, pensaron en crear un gobierno democrático y fuerte a nivel nacional. El -- cual tuviera un respeto al derecho de las personas y sus propiedades al igual que mantuviera y respetara la igualdad entre los ciudadanos.

Una de las principales preocupaciones de esos tiempos era el crear un sistema político que evitara una tiranía por eso tuvieron mucho cuidado en crear un sistema de pesos y contrapesos.¹

Con la separación se esperaba restringir el poder de cada una de ellas y así asegurar la cooperación para lograr un gobierno efectivo y equilibrado. Los fundadores de la Constitución dieron fuertes concesiones para que las asambleas representativas hicieran las leyes y el Congreso fuera el primer órgano de gobierno como se puede apreciar en el artículo 10. de la Constitución de los Estados Unidos donde se enumera de manera específica, los poderes del Congreso.

En contraste los artículos 2 y 3 de dicha Constitución crean y señalan las responsabilidades que tienen los otros dos poderes que integran el gobierno norteamericano como son: el poder ejecutivo y el poder Judicial. Esta misma división de poderes fomenta diferencias y contrapesos que pueden desarrollarse hasta volverse en algunos casos serios conflictos entre ellos.²

A continuación se estudiarán las formas en que cada uno de estos poderes se apoya o requiere de los otros para cumplir con las tareas encomendadas por su Constitución.

1. Torqueville, Alexis de, La Democracia en America, Fondo de Cultura Económica, quinta reimpresión; México 1987 p.613.

2. Oleszek, Walter J, Congressional Procedures and the Policy Process, C.Q. Express, a division of Congressional Quarterly Inc. 2ed Washington D.C., U.S.A. 1984. p.3.

1.1.1 Relación del poder Legislativo con el Ejecutivo.

La Constitución norteamericana establece que el poder ejecutivo residirá en el Presidente, sin definir con claridad la expresión poder ejecutivo, aunque el tiempo se ha encargado de limitar y fortalecer dicho cargo. Esta evolución histórica a dado la razón a aquellos que en sus orígenes como nación se pronunciaban -- por un ejecutivo fuerte. Durante todo lo que va del S. XX, los de sacudor políticos entre el ejecutivo y el legislativo se han -- multiplicado como consecuencia entre otros motivos por la importancia que ha adquirido el vecino país del norte en la vida política a nivel internacional.

La Constitución misma refleja una lucha entre el concepto de Poder Ejecutivo subordinado al Legislativo y el de un Ejecutivo -autonomo e independiente.³

En este siglo el cargo de Presidente de los Estados Unidos - es un puesto clave en el manejo y resolución de los problemas internacionales que más preocupan a la humanidad como podría ser la carrera armamentista. Ese fortalecimiento del poder Ejecutivo norteamericano se ve disminuido a partir de la década de los setentas del presente siglo cuando el Congreso, presionado por el descontento que existía en el pueblo norteamericano por las decisiones tomadas por su Presidente en relación a los problemas del Sud este asiático, hicieron que el Congreso interviniera elaborando - leyes que restringieran los poderes de guerra del Presidente, sobre todo en lo que se refería al manejo e involucramiento de las fuerzas armadas norteamericanas.⁴

3. Saye, Albert R., Allves John F., et. al. Principios del Gobierno Americano. Edit. Ednissar, Buenos Aires, Argentina 1981. p.222.

4. Laumers, Nancy. Et al. Powers of Congress. Congressional Quarterly Inc. U.S.A. 2ed. 1988. p.73.

La mayoría de las veces los problemas entre ambos poderes se resuelven por medio del diálogo hasta llegar a una negociación, - procurando que las dos partes se comprometan a cumplir con los -- acuerdos finales. Cuando el Poder Ejecutivo tiene que enfrentarse al Legislativo y las dos Cámaras le son adversas, es decir, que - están controladas en su mayor parte por legisladores que pertenecen al partido opuesto; el Presidente tiene serias dificultades - para poder sacar adelante sus programas de gobierno o las iniciativas de ley que se originan dentro de los departamentos que esten a su mando.

En la época contemporánea muchas medidas legislativas tras--cendentes se originan en la rama ejecutiva del gobierno. Los proyectos de ley necesarios para los intereses del Ejecutivo son preparados por los diversos departamentos y organismos de su jurisdicción; tras una consulta al Director Adjunto de Referencias Legislativas, en la oficina de Administración y Presupuesto, lugar donde se verifica que todos los proyectos de ley esten dentro de la política del Presidente. Una vez aprobadas dichas iniciativas--por el Director, se busca dentro de los legisladores afines al -- Presidente, los uqe puedan introducir dichos proyectos de ley al Congreso.

En el caso de que el Presidente se vea favorecido por contar con el apoyo de una o inclusive de las dos Cámaras, lo cual es -- muy poco probable, tendrá muchas más posibilidades de sacar adelante sus proyectos de ley por las facilidades en la negociación--política que le ofrece el hecho de que una o ambas Cámaras esten--controladas por legisladores de su partido. Se debe destacar que--el poder Ejecutivo cuenta con otras formas de persuadir al Con--greso para que promulge su programa legislativo. Estas formas se--dan cuando el Presidente apela a recursos derivados de su carácter de líder del pueblo norteamericano, jefe de un partido polítici

co y por supuesto el de ser, jefe ejecutivo del Gobierno. Otra alternativa política que tiene es, el derecho constitucional de veto sobre todos los proyectos de ley aprobados por el Congreso. El Presidente puede asegurarse una modificación de la legislación -- pendiente en el Congreso amenazando con vetarla si no introducen cambios específicos. Los miembros del Congreso a su vez, pueden -- convertir un proyecto vetado por el Presidente en ley si logran -- que cada Cámara lo vuelva a aprobar por dos tercios de sus miembros; en ese momento el veto presidencial es rechazado y el proyecto pasa a ser ley aun sin el consentimiento del Ejecutivo.

El Presidente conocedor de lo difícil que sería para el Congreso lograr anular su veto, emplea ese método de presión con astucia con el fin de obtener una mejor ventaja en la negociación -- política pero también es sabedor de que el poder del veto no es -- absoluto, por lo que el Presidente cuando no esta de acuerdo con -- algún proyecto de ley, generalmente lo regresa a las Cámaras con -- sus "objeciones" antes de vetarlo.

Al Congreso le resulta muy difícil anular un veto presidencial por el hecho de que el sistema legislativo norteamericano se caracteriza por ser bipartidista, lo que origina un juego político que impide generalmente que alguno de los dos partidos, ya sea el Demócrata o el Republicano, ejerzan un dominio estable en una o ambas Cámaras. Aun cuando se dé el caso que un partido tenga la mayoría en las dos Cámaras le resulta muy complicado el poder reunir los votos necesario en cada Cámara para anular un veto presidencial, sin negociar con los legisladores contrarios.

En la Constitución no encontramos una referencia especial para que el poder legislativo ejerza un veto sobre los proyectos -- del ejecutivo pero en la práctica si existe y se da de diversas -- formas una de ellas es, cuando una iniciativa de ley es favorable

al ejecutivo pero contrarias a los intereses de Congreso puede morir en el transcurso que tiene que seguir antes de convertirse en ley. Otra manera de ejercer el veto por parte del Congreso es a través de la parobación de las leyes que prohíban ejecutar acciones al Presidente sin el consentimiento del Congreso.⁵

La principal limitación a la facultad del Presidente de efectuar nombramientos radica en la disposición constitucional de que el nombramiento se hará por y con el "consejo y consentimiento del Senado". Los cargos que exigen una confirmación del Senado son calificados de cargos inferiores. El proceso de confirmación ha crecido bastante como consecuencia del agrandamiento del gobierno federal.

En el 74 Congreso (1935-37), el Senado tenía que confirmar el nombramiento de 22,487 gentes y para el 96 Congreso (1979-81) se confirmaron 154,797 puestos. La mayoría de las confirmaciones que pasan por el Senado se les puede considerar de rutina. Dentro de ellas, se encuentran las promociones de los oficiales de servicios especiales así como del Servicio Exterior y de los Servicios de Salud Pública. Estas nominaciones usualmente pasan en bloque y su confirmación es una mera formalidad.

El especialista Joseph P. Harris señala que, el 99% de las nominaciones entran en esta categoría y solamente el 1% de las nominaciones entran en desacuerdo entre el Poder Ejecutivo y el Senado; la mayoría de las veces son por personas que ocuparán al tos puestos con gran poder en las decisiones políticas que tome el gobierno.⁶

⁵ Vogler, David J., Waldman Sidney R. Congress and Democracy. - Congressional Quarterly Inc., Washington D.C. U.S.A., 1985. p.52
⁶ El caso más reciente de rechazo a un nombramiento del ejecutivo a nivel de gabinete, fué la propuesta para Secretario de Defensa hecho por Bush en enero de 1989.

Estas nominaciones incluyen el Gabinete, puestos de Sub-Gabinete, de Procurador General, los puestos diplomaticos de mayor importancia al igual de los demás de alta jerarquía en la milicia.⁷

Para autores como Saye, el Senado atravez del tiempo ha ocupado virtualmente las facultades del Presidente para nombrar a un gran número de funcionarios federales en cargos que desempeñan dentro de los Estados, en especial recaudadores de aduana, funcionarios de la casa de moneda, jueces de tribunales de distrito, alguaciles y fiscales de distrito. En caso de que el Presidente haga una designación de esta naturaleza sin consultar al Senado, este cuerpo tiene la opción legal de rehusarse a confirmar el nombramiento.⁸

El Presidente puede convocar a sesiones especiales del Congreso pero carece de facultades para disolverlo y ordenar una nueva elección. Otras restricciones presidenciales se encuentran en la estructura federal del Gobierno por las hostilidades que pueden provocar programas nacionales a nivel estatal y local. Los titulares de departamento y organismos, los comandantes militares, los jefes de divisiones, secciones y oficinas y los miles de funcionarios gubernamentales y militares que ocupan cargo de responsabilidad administrativa de grados inferiores tienen sus propias ideas acerca de los límites correctos de la autoridad y el poder presidencial.

El período de Presidente es de cuatro años con derecho a reelegirse una vez más; en el supuesto de una reelección el Presidente tiene la posibilidad de cambiar su relación con el Congreso debido a que por mandato constitucional, se tiene que efectuar periódicamente elecciones en ambas Cámaras.

7. Lammers, op. cit., p.231.

8. Saye, op. cit., p.228.

La Cámara Baja se renueva cada dos años mientras que, la Cámara - Alta tiene elecciones cada dos años para elegir solamente un tercio de su total y como los periodos electorales son continuos, la lucha por el poder es constante entre los dos partidos mayoritarios. Esta continuidad de la actividad electoral puede propiciar -- cambios en la correlación de fuerzas al interior de las Cámaras - que beneficien al Ejecutivo.

El juicio político o "Impeachment" es quizá, el último recurso de poder usado por el Congreso contra el Presidente. Cabe destacar que el juicio político es una atribución que da la Constitución al Poder Legislativo, en sus tres primeros capítulos.9

Así el art. 10. secc. 2 habla sobre el poder de la Casa en - el "impeachment"; en la secc. 13 de dicho artículo lo referente al Senado, él cual esta encargado de jugar todos los casos "impeachment" y en caso de que se juzgue al titular del ejecutivo es el - presidente de la suprema corte el que preside el juicio dentro -- del Senado. Cuando se realiza este juicio ninguna persona debe de ser condenada sin el consentimiento de las dos terceras partes de los Senadores ahí presentes.

En el art. 2 tanto en sus secciones segunda y cuarta se hace referencia al poder que tiene el Presidente para perdonar a las - personas que hayan ofendido a los Estados Unidos excepto en los - casos de juicios políticos; en la secc. cuarta se señala que tanto el Presidente como el VicePresidente y todos los funcionarios- de los Estados Unidos pueden ser removidos de sus cargos al ser - sometidos a un juicio político y resultar culpables.

Hasta la presente década solamente un Presidente llamado Andrew Johnson en el año de 1868 ha sido sometido a un juicio político del cual salio absuelto porque al Senado le faltó un voto --

9. Nicholas, H.G., La Naturaleza de la Política Norteamericana, - Fondo de Cultura Económica, Colección popular, México 1984, p.106

para condenarlo. En el presente Siglo, el caso del Presidente Richard Nixon a sido lo más cercano a un "impeachment" presidencial debido a que diez días después de que el Comité Judicial de la Casa recomendaba un juicio político a Nixon acusandolo de obstruir la justicia, de abuso de poder y de rebeldía al Congreso; Nixon + renunció. El Congreso ha usado más el poder del juicio político - para remover de sus cargos a los funcionarios de diversos a los - funcionarios de diversos sectores del Gobierno y a los del poder-judicial desde jueces de la Suprema Corte de los Estados Unidos - hasta jueces de Distrito.¹⁰

El Congreso tiene la última palabra acerca de cómo debe organizarse la burocracia federal, de igual forma, posee otras maneras mucho más importantes para restringir el poder presidencial-como es la facultad del control de finanzas, ejercidos sobre los impuestos y la colocación de fondos; la facultad de poder hacer-investigaciones sobre las demás dependencias gubernamentales y - el poder crear leyes que regulen el ingreso de extranjeros a ese país por medio de establecer reglas de naturalización e inmigración.

¹⁰. Lammers, op. cit; pp.169-179. El último caso de "Impeachment" importante fué el realizado en contra del expresidente de la Cámara de Representantes James Wright en mayo de 1989.

1.1.2 Relación del poder Legislativo con el Judicial.

Como ya se ha mencionado el sistema constitucional norteamericano a la vez que le da legitimidad a la separación de poderes crea dentro del sistema una inevitable fricción entre las diferentes ramas del gobierno; en este caso entre el legislativo y el judicial.

En el art. 3o. de la Constitución de los Estados Unidos encontramos la jurisdicción del Poder Judicial, jurisdicción que, como señala el artículo recae en una Suprema Corte la cual mantiene, el equilibrio entre el Estado y nación a través del mantenimiento de los derechos y deberes de los individuos. La creación de la administración de justicia también fué objeto de debate en la discusión que sustentaron los fundadores del sistema para la división de poderes. Así para algunos, señala el especialista Hughes Evans, la Suprema Corte es una institución típicamente antidemocrática si la esencia de la democracia se mira en el predominio de la voluntad de las mayorías tal como ella se refleja en la integración de los cuerpos legislativos o la más democrática de todas si, como muchos pretenden, lo valioso de la estructura democrática es que ella salvaguarda inclusive de los excesos de las mayorías ciertos derechos o intereses fundamentales de todos los grupos de la comunidad.¹¹

En el art. 3o. de la Constitución norteamericana deja sometida toda la estructura del poder judicial a la voluntad del Congreso siendo éste el que las cortes federales inferiores determinando cuales de los fallos de estas cortes serán susceptibles de ser sometidos en apelación a la Suprema Corte. Los tribunales establecidos bajo la autoridad del art. 3o. se denominan "Tribunales Constitucionales", entre ellos están: los tribunales de Dis-

¹¹. Hughes, Evans Charles., La Suprema Corte de los Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, 12ed., México 1971, p.12.

tritos, teniendo jurisdicción en algunos casos en razón de las partes involucradas, por ejemplo, en los juicios en que los Estados Unidos es demandante y en los casos entre ciudadanos de diferentes estados de la Unión Americana.

Los tribunales de apelación de Distrito son tribunales creados en 1981 por el Congreso con el fin de servir a modo de tribunales intermedios entre la Suprema Corte y los tribunales de Apelaciones jurisdicción para revisar todos los fallos finales en -- los tribunales de distrito, excepto en los pocos casos en que una revisión directa en los fallos pueda haber tenido lugar en la Suprema Corte.¹²

La corte ha jugado un papel que va de una total pasividad -- dentro de su función en el proceso de Gobierno hasta actos que -- la llevan a involucrarse con las funciones de otras dos ramas del gobierno especialmente con el Congreso. Ya Woodrow Wilson señalaba que aunque el poder judicial pudiera moderar al legislativo, -- la corte en comparación con los otros dos poderes tenían poca importancia en el equilibrio del sistema. Por lo general se producen desacuerdos cuando la Corte ejerce su poder de revisión judicial surgiendo un concepto diferente de lo que es constitucional -- entre ella y el congreso. Lo que provoca que se genere un desacuerdo entre los dos poderes.

Cuando la Corte se aventura en áreas controversiales como lo pueden ser lo económicos, lo social o problemas constitucionales -- es casi seguro que se esta metiendo con responsabilidades del Legislativo. Lo que muchas ocasiones provoca fuertes críticas para la corte argumentando que esas acciones traspasan su función políticas y usurpan las funciones del legislativo. Conocedores los integrantes de la Suprema Corte del poder que en un momento dado -- puede ejercer sobre ellos, procuran lo más posible evitar confront

12. Saye, op. cit., p. 350.

taciones directas con el poder Legislativo.¹³

La constitución como ya se menciono, prevee una solo Suprema Corte pero deja al Congreso libre para determinar el numero de -- sus miembros.

Desde 1869 la Corte se compone de 9 jueces: un Presidente y 8 Asociados. Todos los designados por el presidente, con el asesoramiento y concenso del Senado. De ahí que la Corte tenga mas cu dado en su relación con los otros dos poderes cuando éstos tengan una estrecha alianza y trabajen juntos tal fué el caso sin precedentes cuando la Corte se enfrentó al poder legislativo y al ejecutivo encabezado por Roosevelt en el problema de aprobar el programa llamado "New Deal".¹⁴

El interes público se centra en el magistrado Presidente como cabeza de la corte. El Presidente es un funcionario ejecutivo; preside las visitas y las deliberaciones del tribunal y publica -- sus acuerdos y resoluciones. La autoridad de cada uno de los jueces no es superior a la de sus compañeros en cuanto se refiere a la desición de pleitos y las resoluciones se toman en base a la -- mayoría de sus miembros.¹⁵

13. Ghelf, Carl P. Congress in the American Syster, Nelson-Hall, Chicago, U.S.A. 1977 pp. 189-197.

14. McNeil, Mary L., Hox Congress York, Congressional Quarterly INC., Washington D.C. U.S.A. 1983, p. 165.

15. Idem., p. 179.

Para Hughes; la práctica de la Corte descrita en 1874 por el magistrado John A. Campell sigue vigente actualmene y es la siguiente:

"El deber de los magistrados de la Suprema Corte consiste, en oír los casos, en prepararse par las consultas, en consultarse estre sí durante la deliberación de magistrados, en decidir los pleitos en esas reuniones y en preparar la ponencia y el fallo de la Corte. Su tarea más ardua y responsable tiene lugar durante las sesiones. en ellas, usualmente, el magistrado exponía el caso. Resumía los alegatos y pruebas; se exponía los argumentos y sus conclusiones en relación con ellos y habría la discusión. La discusión era libre y estaba abierta a todos los jueces, hasta que todos habian dicho lo que deseaban. Se formulaban entonces la pregunta de que sí el fallo se revisaba debía o no ser revocado, y se pedía a cada magistrado, por orden de antigüedad comenzando por el mas reciente que diese su juicio y las razones en que se basaba para mantenerlo... Las opiniones de la mayoría decidían el caso y determinaban el contenido de la ponencia que había de redactarse. El presidente designaba al juez que debía prepararla".16

El Presidente de la Suprema Corte Remite al Congreso un informe anual sobre las actuaciones de la conferencia Judicial y -- sus recomendaciones legislativas. El Congreso ha creado en adic--
ión a las cortes que tienen una jurisdicción general, las Cortes--
que tienen una jurisdicción restringida o limitada llamadas cortes
legislativas.

De igual manera el Congreso no puede disponer constitucionalmente la jubilación forzosa de un juez, mientras éste observe bue
na conducta. En 1869 se estableció el retiro voluntario con sueldo
completo de por vida, a la edad de 70 años y después de haber
servido a la corte durante 10 años como mínimo. Si la Cámara Baja
lo pide se puede producir una revocación a los jueces federales -
despues de haber sido sometidos a un juicio político por parte -
del Senado.

Si bien el control judicial se analiza las mas de las veces a la luz de la facultad de los tribunales para aprobar la constitucionalidad de las leyes, no puede soslayarse que la supremacia judicial en los asuntos constitucionales se extiende a la rama ejecutiva del gobierno, incluidos los órganos administrativos.¹⁷

Por lo tanto, podemos distinguir que entre sus funciones está el control de los actos de gobierno, como problema distinto del examen de la constitucionalidad de las leyes en que se apoyan dichos actos, la defensa de los particulares ver sus soberanía popular y de modo principal el mantenimiento de un estado de derecho. El examen mas somero de la doctrina del país del Norte, el problema del control judicial de las leyes el que, por su trascendencia social y hasta por su gravedad de los problemas políticos que ha suscitado, se concidera en los Estados Unidos como lo verdaderamente propio. La trascendencia del control judicial de la constitucionalidad de las leyes en los Estados Unidos comienza donde el problema pierde su caracter propiamente jurídico para convertirse en una cuestión política. Si se reflexiona sobre el poder del Congreso sobre el presupuesto, y su capacidad para dirigir la riqueza y la fuerza de la sociedad, encontraremos que la corte apoya su jurisdicción en la fortaleza que da la opinión pública a sus decisiones.¹⁸

Después de haber descrito un panorama global de las funciones y límites de cada uno de los poderes del gobierno norteamericano no pasaremos ahora al estudio de los poderes y límites que tiene el Congreso como órgano independiente en la elaboración de la política externa del gobierno norteamericano.

17. Saye, op. cit., p.343

18. Hughes, op. cit. p. 49.

1.2. El Congreso en la Política Exterior Norteamericana

En el presente punto estudiaremos la importancia que tiene - el Congreso como cuerpo colegiado en la elaboración y ejecución y ejecución de las decisiones del gobierno norteamericano en materia de Política Exterior.

El Congreso junto con el Poder Ejecutivo son por mandato constitucional clave para la elaboración de la política exterior del vecino país del norte. El Congreso tiene amplios poderes en lo -- que se refiere a la aprobación y distribución del presupuesto federal, en la ratificación de tratados y en la confirmación de pue stos claves para la creación y ejecución de la política exterior.

Debido las características de la relación que existe entre - ambos poderes se analizaran las diversas responsabilidades otorga das a cada una de las Cámaras en la creación, promoción , rechazo o afirmación de las decisiones políticas en materia exterior. Se pretende explicar la importancia de los intereses nacionales y de los intereses sectoriales en las Cámaras y durante el proceso de la toma de decisiones en asuntos de política Exterior.

La separación de poderes dentro del sistema político norteamericano influye en la creación y realización de la política - exterior del gobierno de ese país. es en este contexto donde nos interesa estudiar las facultades con que cuenta el Congreso para influir en las relaciones exteriores de su país.

ES en ambito de la legislación donde el Congreso ejerce su - más poderosa influencia sobre las relaciones exteriores como consecuencia de que toda medida de política exterior propuesta por - el presidente exige algún tipo de aprobación legislativa. En el - momento en que alguna de esas propuestas se eleven al Congreso ba jo la forma de proyecto o iniciativas de ley., se da un amplio ma rgen de positibilidades de que ambas Cámaras las enmienden o las re chacen como consecuencia de las características del proceso legi lativo.

Una de las grandes polémicas entre los sectores que elaboran la política exterior es, la facultad del Congreso para aprobar - las leyes que lleguen a afectar notoriamente las relaciones exteriores por iniciativa propia y que hayan sido encabezadas por el Ejecutivo. El conflicto también abarca otros sectores de la sociedad norteamericana como el de la burocracia encargada de los asuntos exteriores del ejecutivo que no pocas veces crítica duramente esa facultad del legislativo argumentando que, los representantes y senadores dividen más su atención entre los asuntos nacionales y los grupos de presión, considerándolos como necios que el capricho del azar y los mezquinos intereses locales colocan en un puesto que su comprensión y eficacia son nulas para una correcta elaboración de la política exterior.¹⁹

Algo semejante piensan los Congresistas de los altos funcionarios del Ejecutivo que ya en la década pasada tuvieron que enfrentarse a restricciones en sus iniciativas presidenciales en materia de política exterior como fué el caso en los poderes de guerra, asistencia militar en el exterior y exportación o venta de armamento.

Una influencia aún más vigorosa sobre la conducción de los asuntos exteriores es ejercida por el Congreso y en su mayor parte por la Cámara de Representantes o Casa, mediante la facultad que tiene de intervenir en las asignaciones de fondos para los programas gubernamentales en política exterior. Históricamente el poder sobre el dinero, bolsa o purse como se le denomina en inglés, ha sido el primer poder ejercido por el Congreso. Al rechazar o conceder fondos, el Congreso puede controlar la magnitud y el poderío de las fuerzas armadas y afectar así el poder de negociación del presidente con Estados Extranjeros. Al desaprobar fondos, el Congreso puede forzar al presidente a conocer las actividades

19. Molnar, Thoas., E. Modelo Desfigurado: Los Estados Unidos, de Tocqueville a Nuestros Días, Fondo de Cultura Económica, colección popular, México, 1980, p.87.

de combate en ciertas áreas, como en el caso de Camboya y Laos - donde el Congreso votó por ya no otorgar fondos para futuras actividades de combate en esas áreas después del 15 de agosto de 1973 demostrando así su capacidad para restringir el poder de guerra - del Ejecutivo.²⁰

El Congreso puede influir en las operaciones del departamento de estado y otros organismos que intervienen en la implementación de la política exterior obviamente, el Congreso puede gravitar marcadamente en programas de política exterior que impliquen el desembolso de grandes sumas de dinero. El politólogo Cecil V. Crabb. JR. ha señalado que, el Congreso ha utilizado pocas veces su poder sobre la bolsa de una manera total para cambiar las relaciones exteriores. Este poder lo usa para limitar las actividades del ejecutivo en asuntos exteriores. La casa y el Senado le señalan al Ejecutivo lo que no puede hacer, en lugar de decirle lo que el puede hacer.²¹

Existen otras dos atribuciones que se complementan con las ya señaladas que es, la de investigar y vigilar la conducta de la administración gubernamental en asuntos exteriores y la de aprobar nombramientos y tratados.

En cuanto a la labor de investigar y vigilar la conducta la conducta de la administración gubernamental, esta se amplió después de la renuncia de Nixon en 1975 debido a que la opinión pública tomo en cuenta y apoyó más la labor legislativa durante ese periodo de crisis política, la labor de investigación le da a las Cámaras una mayor información para poder decidir sobre la autorización de los programas que le han sido presentados por parte de las diversas dependencias relacionadas con el exterior y en algunas ocasiones se dan publicamente los resultados de las investiga

20. Frank, Thomas M., Weisband E., Foreign Policy by Congress. -- Oxford University: New York, U.S.A., 1979.

21. Lammers, op. cit., p.81.

ciones.

Algunos sectores, tanto públicos como privados, piensan que esta facultad del Congreso es inquisidora aunque por otra parte -- cuando un partido político ya sea el democrata o el republicano -- tiene la titularidad del Ejecutivo y la mayoría en la Cámara de Representantes usa a sus líderes de la Casa debido al poder que -- tiene para bloquear investigaciones que puedan resultar embarazosas para la administración.

Enfatizamos en la Cámara de Representantes porque en el Senado no existe un sistema de liderazgo tan fuerte y los miembros -- del mismo pueden hacer uso de la palabra cuantas veces lo deseen, puesto que no hay límite de tiempo para debatir, con el fin de mandar una investigación que lo amerite, aun sin el consentimiento de sus líderes. Esta es una de las razones por las cuales el -- Senado conduce más investigaciones relacionadas con el gobierno -- en comparación de la Casa.

Cuando el Congreso esta en manos de un partido político opuesto al del Presidente, se realizan numerosas investigaciones, -- primordialmente para dar ventajas al partido mayoritario en el -- Congreso, sobre todo en la toma de decisiones políticas relacionadas con el exterior. El acta de reorganización del Congreso de -- 1946, disminuyó notablemente el control de los líderes sobre sus comités encargados de las investigaciones ya que se les otorgo fi nanciamiento propio para realizar sus investigaciones. Ese año -- también se crearon los Comités de Operaciones Gubernamentales para cada una de las Cámaras con el fin de investigar los departamentos y agencias del gobierno norteamericano.²²

Existen los acuerdos Ejecutivos que sirven para vincular a -- los Estados Unidos con otras naciones y que han sido por largo --

22. Harris, Joseph P., Congress and the Legislative Process. Mc.-Graw Hill Book Company, U.S.A. 1972. p192.

tiempo un instrumento de la política exterior norteamericana. A menudo, estos acuerdos han probado ser materia de controversia, y la elaboración de los mismos continúa preocupando a varios sectores de la sociedad norteamericana como puede ser el político y el académico. En su carácter de iniciador de las negociaciones de un acuerdo internacional la elección del procedimiento es privativa del Presidente por lo que algunos observadores consideran a los a acuerdos internacionales como violaciones a la Constitución. Otros los consideran la manera más apropiada de evitar que una minoría del Senado obstruya la acción en favor del bienestar nacional de acuerdo con la voluntad de la mayoría. La opción entre acuerdo--Ejecutivo o tratado como procedimiento apropiado para llegar a un entendimiento internacional es en caso particular, sin duda, el hecho de que el presidente pueda poner en práctica acuerdos Ejecutivos, aun en contra de la voluntad expresa del Congreso refleja, una vez más el conflicto entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, por tener el mayor control sobre las decisiones que se tomen en el plano internacional.

Dirante el periodo de posguerra, el Congreso realizó dos intentos sobresalientes por refrenar la discreción ejecutiva en lo referente a los compromisos de Estados Unidos en el exterior. Con el senador John W. Bricker, republicano de Ohio al frente los legisladores del Senado procuraron enmendar la Constitución para celebrar acuerdos ejecutivos y el efecto que tales pactos tenían sobre la legislación interna norteamericana.

El segundo intento ocurrió en la década de los años setenta y su éxito fue parcial, encabezado por los Legisladores del Senado y la Cámara de Representantes cautelosos luego de los excesos cometidos en la guerra de Vietnam, esta iniciativa en principio tenía como meta el exigir al Poder Ejecutivo que informara al Congreso de los convenios realizados por este país con naciones estrangeras.

Aunque la mayoría de los casos el Congreso puede impedir seriamente o invalidar los acuerdos del Ejecutivo por diversos medios uno de ellos consiste en privar de apoyo económico al programa y otro es el de aprobar una legislación contraria y con eso anular el acuerdo realizado por el Ejecutivo.²³

Para autores como Weisband, el Congreso en la década de los setentas logra alternar las grandes reglas, pudiendo recapturar-- el poder de la guerra gracias a un sistema de condeterminación política con lo que se pretendió buscar una inerrelación en la política entre los dos poderes. Al establecer un procedimiento por el cual el presidente consulta al Congreso antes de que la nación adquiere una posición en política exterior que tenga que ver con el interés de seguridad nacional.²⁴

El artículo 11, sección 2 de la Constitución norteamericana señala al presidente, como comandante y jefe de la Armada y marina de ese país. Este mandato constitucional ha sido causante de serios problemas entre el Ejecutivo y el Legislativo en la toma de decisiones que involucren a las fuerzas armadas estadounidenses. La historia de ese país demuestra como varios presidentes -- han declarado la guerra a otros países, sin necesidad de la aprobación del Congreso como sucedió en la guerra de México declarada por entonces presidente Polk. Aún en este siglo, los presidentes no se han apoyado en el Congreso para una declaración de guerra-- como lo hizo Wilson en 1914 invadiendo Veracruz o Roosevelt cuando intervino en Cuba y en República Dominicana con las fuerzas armadas de su país.

23. Johnson, Loch K., Acuerdos Internacionales de los Presidentes Norteamericanos: El Congreso se Enfrenta al Poder Ejecutivo, Colección Estudios Internacionales, Grupos editor Latinoamericano Buenos Aires, Argentina. 1986, p. 95

24. Frank, Weisband, op. cit., p. 62.

La guerra de Vietnam cambió las relaciones de poder entre el Congreso y el Ejecutivo al resultar un fracazo militar y una tragedia humana.

Desde 1969. el Congreso a través del Senado empieza a impulsar resoluciones que le permiten participar junto con el Ejecutivo en la toma de decisiones conjuntas para el empleo de las fuerzas militares. En 1970 y 1971 la Casa aprueba la iniciativa en -- las cuales el presidente se ve obligado a enviar reportes al poder legislativo después de haber enviado tropas a pelear. Posteriormente el Senado por medio de la iniciativa Javits (S. 2956) explica las situaciones donde el presidente puede usar la fuerza por mu tuo propio en un plazo de 30 días, para seguir con las actividades necesaria la autorización del Congreso. La discusión para implementar medios de control sobre las acciones bélicas del ejecutivo siguieron y así fué como la Casa, baja la enmienda Morgan - Zablocki (H.R. Res. 542) señala que cualquier guerra iniciada por el Ejecutivo se le pueda poner fin en el caso que exista concenso para ello en las dos camaras.

De esta enmienda surge el congressional veto, por medio de esta clausula el Congreso puede para cualquier acción bélica emprendida por el Ejecutivo es así como la resolución de los poderes de guerra de 1973, obliga al presidente a consultar e informar al Congreso de cualquier decisión que involucre el uso de las fuerzas militares.25

El presidente ha utilizado diversos medios para lograr esta cooperación ha causado personalmente con miembros del Congreso, - en especial con los líderes de las Camaras, lo relacionado con - asuntos de política exterior y ha autorizado una consulta similar por parte de miembros del gabinete y otros funcionarios oficiales. Ha puesto a disposición del Congreso la información del caso obtenida por la rama ejecutiva, permitiendo a los funcionarios

apropiados suministrar información al atestiguar ante las comisiones del Congreso. Otro de los poderes del Congreso es la reglamentación comercio exterior de los Estados Unidos. El poder de regular el comercio esta ligado a los poderes sobre asuntos exteriores y de política fiscal, regular la marina mercante, la aviación y establecer embargos en contra la de los países que ellos consideren poco amistoso hacia los Estados Unidos. El Congreso autoriza la participación y contribución de ese país en el financiamientos internacionales. El poder de comercio puede ser usado para --promover, anular o simplemente dar reglas para tratados; con otras naciones, dicho poder se puede ver reflejado por medio de un tratado, un acuerdo ejecutivo o por las leyes aprobadas por el Congreso.26

26. Lammers, op. cit., p.135.

C A P I T U L O I I

**LA CAMARA DE REPRESENTANTES Y EL SENADO:
SIMILITUDES Y DIFERENCIAS.**

2.1 La separación de funciones entre la Cámara de Representantes y el Senado.

Después de haber estudiado la importancia del Congreso en el sistema político norteamericano pasaremos ahora a analizar una -- parte fundamental que son las diferencias y las similitudes que -- presentan las funciones legislativas de cada una de las Cámaras, -- estas diferencias y similitudes nos permitiran un acercamiento a -- la forma de trabajo del Congreso.

El Congreso norteamericano es por mandato constitucional un -- cuerpo en el cual residen todos los poderes legislativos en teo -- ría los constituyentes esperaban, fuérá el órgano central del go -- bierno nacional. Así James Madison escribía en el "Federalista" -- que en un gobierno republicano, la autoridad legislativa necesari -- amente predomina. Con esta idea Madison quería que el legislativo -- tuviera la mayor autoridad y actuara con plena independencia a la -- hora de tomar las decisiones políticas lo que indudablemente da -- ría una mayor legitimidad al poder gubernamental norteamericano. -- Si bien, el Congreso hasta la fecha sigue formado por dos Cámaras -- sus formas de tomar las decisiones ha evolucionado hasta volverlo -- una organización alta mente compleja.²⁷

Lo anterior no significa que la manera de hacer política ha -- cia el interior del mismo sea invulnerable a presiones del exte -- rior, o que sus miembros trabajen u operen independientemente de -- otros. Señalabamos en páginas anteriores relaciones multifaceti -- cas entre el Congreso y los demás organos gubernamentales. Parale -- lamente de dan en el Congreso procedimientos internos y jerarquias -- que afectan e influyen en la manera de trabajar del mismo. En -- esta parte del trabajo estudiaremos de manera particular los con -- trapesos del poder que se originan tanto en la Cámara baja como -- en la Cámara alta.

27. Chelf, op. cit., p.23.

Estos contrapesos reflejan su importancia en la necesidad que tiene una Cámara de la otra para poder cumplir con sus funciones legislativas.

mientras que la estructura formal aun persiste, las relaciones y funciones de las Cámaras del Congreso han cambiado considerablemente desde su creación. Los creadores del sistema estaban de acuerdo en que existiera una Cámara o Casa "House" llamada de representantes elegidos por el pueblo aunque dicha elección tenía sus reservas para una mayor participación popular por lo que constituyeron otra Cámara o senado. Los integrantes del Senado eran originalmente electos por las legislaturas estatales lo que permitía ser al Senado más elitista y conservador y así, poder restringir en sus decisiones políticas a la Casa que consideraban más radical.²⁸

Uno de los argumentos que se esgrimieron para tener dos Cámaras legislativas es que de esa forma se legislaría mejor ya que ambas Cámaras pueden influir una sobre la otra lo que en un momento supone les permitiría corregirse sus errores legislativos. Aunque en la práctica actual del bicameralismo esto encubre una acción legislativa superficial puesto que, en ocasiones una Cámara aprueba una pobre iniciativa de ley esperando que la otra Cámara actúe con mayor responsabilidad al respecto, sin embargo la otra Cámara puede o no hacer suya esa responsabilidad.²⁹

La Cámara de Representantes o Casa y la Cámara Alta o de Senadores poseen más diferencias que semejanzas entre ellas, ambas son más diferentes por naturaleza, tienen una configuración distinta, sirven para diversos propósitos en el sistema representativo, operan de manera diferente debido a que sus reglas no son iguales por completo. Existen diferencias muy notorias como es el caso del número de legisladores de la Cámara Baja que es cuatro veces más grande que el Senado.

28. Tocqueville. op.cit., p.176.

29. Chelf, op.cit., p.58.

los Senadores sirven por un período más largo de tiempo lo que -- los hace un grupo más estable a comparación de los Representantes son estas diferencias junto con otras, las que influyen permanentemente en la forma de laborar de las dos Cámaras.³⁰

El Senado se compone de 100 miembros, cada estado de la Unión tiene derecho a tener dos Senadores, el término de mandato es de 6 años y la renovación esta planteada de tal forma que un tercio de ellos expire cada dos años. La manera de elegir ha evolucionado, en un primer momento eran elegidos por las legislaturas estatales hasta el año de 1913 en que através de la enmienda XVII a la Constitución norteamericana, se acordó elección por voto popular. Dentro de los requisitos que marca la Constitución para -- ser Senador se encuentra el de tener mínimo 30 años de edad, ser ciudadano norteamericano por nueve años como mínimo y residir en la época de su elección en el Estado que ha de elegirlo. En caso de ser electo le esta prohibido tener algún cargo civil bajo autoridad de los Estados Unidos. De igual manera no puede ser arrestado, excepto en casos de traición, delitos o alteración de la paz.

Cuentan con el derecho de libertad de expresión durante su -- labor como legisladores, dicha libertad encuentra su fortaleza en las reglas que rigen a ese cuerpo legislativo. A diferencia de la Cámara Baja las reglas del Senado favorecen más a las acciones individuales o de minorías. Lo que hace al Senado más individualista en comparación con la Casa. Aunque por tradición, los Senadores procuran tomar sus resoluciones por unanimidad para ello, el líder del partido mayoritario procura hacer una cuidadosa consulta a todos aquellos miembros que hayan manifestado su interés por la iniciativa de ley que se discute, independientemente del partido al que pertenezca. Debido a que el Senado cuenta con una estructura de trabajo permanente ya que sus cambios de cada dos --

30. Oleszek, op. cit., p.21.

años solo afectan a un tercio de los Senadores en función. Tienen por tradición un gran prestigio ante la sociedad y poseen un sistema de reglas más flexible que el de la Casa, lo que les permite ser un cuerpo colegiado con más conocimientos e interés para el debate de temas importantes a nivel nacional. Los Senadores tienen la imagen ante la opinión pública de ser gentes con capacidad para legislar casi cualquier problema y por consecuencia casi siempre son ellos, los que generan y liderean las iniciativas en la forma de hacer política por parte del Congreso.³¹

El puesto de Presidente del Senado lo ocupa por mandato constitucional el Vice-Presidente del gobierno en turno pero de hecho el pleno del Senado elige un Presidente pro-tempore, para que ejerza el cargo del primero.

El Vice-Presidente no es miembro del cuerpo que preside y solo puede votar para dirimir un empate.

Los miembros de las Comisiones permanentes del Senado son nominados por el Comité del partido a que pertenezcan siendo aprobados en una conferencia.³²

La Cámara Baja esta integrada por un número no determinado puesto que la Constitución no especifica el número de Representantes; en 1929 el Congreso aprobó la ley que autoriza al Presidente a fijar futuras proporcionalidades partiendo de las cifras dadas a conocer por la oficina del Censo.

El término del mandato para los Representantes es de dos años y su elección es por vía popular aunque el método para realizar las elecciones de representantes ha sido delegado por la constitución a las legislaturas estatales, sin embargo, el Congreso sigue estando autorizado para alterar esas reglamentaciones.

31. Idem., p.23.

32. Saye, op. cit., p.330.

Los requisitos para ser Representante es tener cumplidos 25 años de edad, haber sido norteamericano mínimo 7 años y residir al tiempo de su elección en el Estado que ha de elegirlo. No existiendo disposición legal alguna acerca de que un Representante deba ser residente del Distrito por el cual fué elegido; este requisito depende solamente de la costumbre.33

El hecho de que los Representantes solamente duren en su puesto dos años y que al finalizar este período, todos los miembros expiren simultáneamente origina en teoría, que se tenga que organizar nuevamente la Cámara Baja al inaugurarse un nuevo período. Lo cual en la realidad es parcialmente cierto ya que, la reelección de Representantes es algo que sucede muy frecuente por lo que muchas veces no existen grandes cambios en la correlación de fuerzas en los cargos legislativos.

A diferencia del Senado dentro de la Cámara Baja sí existen normas de procedimiento que limiten el debate, cuentan con una Comisión de Reglas que es privilegiada, autorizada a informar sobre la llamada regla especial en cualquier momento y hacerla considerar de inmediato. El hecho de que un proyecto de ley haya sido favorablemente informado por una Comisión permanente e incorporado a uno de los calendarios de la Cámara no asegura que será considerado por ésta. Los miembros de esas Comisiones son elegidos por votación del cuerpo, pero en realidad se trata de una simplificación de las listas ya establecidas por conducto de los mecanismos partidarios.34

Existen varias semejanzas entre la Casa y el Senado; ambos tienen en un plano formal el mismo poder y comparten responsabilidades parecidas en la forma de elaborar las leyes y en legitimar su representación. Los dos tienen una estructura de Comités parecidas, las funciones y responsabilidades de una Cámara muchas ve-

33. Idem., p.36.

34. Idem.

ces se interrelaciona con las responsabilidades de la otra; es común que los líderes de partido de ambas Cámaras trabajen juntos - para coordinar las acciones legislativas. La cooperación generalmente se vuelve más fácil cuando ambas están controladas por el mismo partido.³⁵

³⁵. Oleszek, op. cit., p.24.

2.2 Descripción de las reglas y procedimientos legislativos para aprobar una iniciativa de ley.

En las siguientes páginas estudiaremos la manera en que una iniciativa puede ser convertida en ley, para ello describiremos - los diversos pasos que rigen esta parte de la vida legislativa. - El conocer este proceso nos permite comprender mejor la manera de hacer política dentro de cada una de las Cámaras, los múltiples - factores y acciones que intervienen de manera parcial o total en el transcurso del proceso.

La introducción de una iniciativa de ley o " bill " en la Casa como en el Senado es un proceso sencillo. En el Senado, la -- tradición señala que la iniciativa debe ser introducida por los - propios senadores a viva voz en el "piso" ó pleno de la Cámara.

En la Cámara de representantes simplemente dejan caer el texto de la iniciativa en el "hopper", el cual llamaremos en sentido figurado buzón. Dicho buzón se encuentra al lado del escritorio - del escribano de la Cámara Baja o "Clerk". El cual se encarga de hacer pública toda iniciativa presentada ante él, al día siguiente en un diario del Congreso llamado "Congressional Record".³⁶

El simple hecho de introducir una iniciativa implica el inicio de un proceso que puede dar como resultado, aunque no es nada seguro, una ley. La mayoría de las iniciativas o proyectos siguen un camino en el cual existen diversas etapas y diversos factores - que intervienen en el destino incierto de un proyecto de ley. Por - lo general es en las primeras etapas donde se decide su destino.

De las miles de iniciativas que son introducidas en cada período del Congreso norteamericano, la mayoría tienen poca importancia para los intereses legislativos de ambas Cámaras; lo que - les resta bastantes posibilidades de convertirse en leyes. Los le

³⁶ Olson, David M., the legislative Process, Harper Row Publisher: New York, U.S.A., 1980, p. 345.

gisladores llegan a introducir éste tipo de iniciativas por varias razones, entre ellas estan: el de aumentar su número personal de propuestas; para satisfacer a sus miembros y grupos de presión de su distrito o Estado según corresponda; para darle publicidad a un problema; para atraer la atención hacia los legisladores de los medios informativos y de la opinión pública o para dar la imagen de legisladores "trabajadores y críticos" durante las campañas políticas.

Una vez que un legislador ha introducido una iniciativa, se vuelve el responsable directo de lo que le suceda durante las diversas etapas del proceso. Solamente los legisladores pueden introducir una propuesta o iniciativa de ley, aunque muchas veces los Representantes y los Senadores solamente las "apadrinan" es decir, las hacen suyas ya sea por interés personal o por tener -- que cumplir con los compromisos políticos adquiridos ya sea con el poder Ejecutivo o con los diversos grupos de presión existentes en la sociedad norteamericana. Existe un segundo tipo de iniciativas las cuales se caracterizan por no causar controversia y por pasar rapidamente las etapas donde otras iniciativas se estancan o tardan tiempo en pasar. Esto sucede porque este tipo de iniciativas promueven asuntos no relevantes para la vida política -- del Congreso, por ejemplo: la autorización para construir estatuas de figuras públicas, establecer programas en las Universidades en memoria de algún Senador o para darle un nombre a un parque nacional entre otras cosas.

Un tercer tipo son las iniciativas que ocupan la mayor parte del tiempo de trabajo de los Comités y que tienen siempre una o varias de las siguientes características: las que son preparadas por el Poder Ejecutivo o por los grupos de presión más importantes; las que son introducidas por algún presidente de comité o -- por otro miembro influyente del Congreso; las que cuentan con el respaldo de los líderes del partido mayoritario o que resultan im

portantes para un gran sector de la opinión pública como para los legisladores que crean necesario legislar lo antes posible sobre el asunto a tratar. La iniciativa con estas características no -- necesariamente se convierten en leyes sobre todo si existen dentro de su redacción original factores que provoquen la división -- de opiniones de los legisladores del Comité que trabaje dichas -- iniciativa.37

Las iniciativas que son apoyadas por miembros influyentes -- tienen una buena oportunidad de ser consideradas por el Comité. -- Dentro de éste tipo de iniciativas podemos ubicar el debate que -- se efectuó en las dos Cámaras de 1981 a 1984 sobre las iniciati-- vas presentadas para el problema de la inmigración.

Este problema había cobrado gran interés para la opinión pública norteamericana por la cantidad de inmigrantes ilegales que se incorporaban a su sociedad. Fueron dos miembros importantes -- del Congreso los que presentaron durante ese tiempo las iniciativas, el Senador Alan L. K Simpson republicano de Wyoming y por el Representante Romano L. Mazzoli, demócrata de Kentucky. Tanto --- Simpson como Mazzoli eran los representantes de sus respectivas -- Cámaras de los subcomités judiciales a los cuales se les encomendó trabajar sobre el problema. Debido a sus puestos estratégicos -- estos líderes influyeron para que se trabajara una y otra vez, so bre sus iniciativas durante los Congresos 97 y 98.

En cambio la iniciativa de ley sobre narcotráfico de 1986, se puede ubicar dentro de las iniciativas que la mayoría de los le-- gisladores no quisieran discutir por lo escabroso del asunto. Este tipo de iniciativa provoca una gran demanda de resolución al inte -- rior de las Cámaras por parte de la sociedad norteamericana por -- lo que los legisladores procuran llegar rápidamente a acuerdos --

37. Oleszek, op. p. 75.

que le facilita la aprobación de una medida legislativa que algunos casos solo busca remediar parcialmente y no de fondo el problema. Es por eso que temas como el narcotráfico, el aborto, el control de armas entre otros, reciben un trato legislativo que busca solamente cumplir con lo mínimo necesario para evitar momentáneamente las presiones de la opinión pública y de los diversos sectores de la sociedad norteamericana.

Una vez que la iniciativa ha sido introducida en las Cámaras éstas reciben un número junto con las letras "HR" que significa, Cámara de Representantes y el Senado le da otro número acompañado con la letra "S". Normalmente las iniciativas reciben el número de acuerdo al orden en que haya sido introducidas aunque se dan casos en que los legisladores que las introducen piden un número determinado con el fin simbólico-político o para facilitar el trabajo y evitar confusiones a los legisladores y a los grupos de presión interesados.

Todos los periodos de un Congreso tienen dos sesiones, cada sesión es de aproximadamente de un año y es al principio de cada sesión donde se introducen las iniciativas, las que son introducidas al inicio de la primera sesión del Congreso se les otorga más tiempo de trabajo por lo que sus expectativas de convertirse en ley crecen aunque esto no es una garantía determinante.

Una iniciativa que no ha terminado el proceso al finalizar una sesión o el periodo del Congreso, se le considera muerta, no importando el grado de avance que haya tenido en el proceso legislativo. Si sus "padrinos" lo creen conveniente, deberán reintroducir la a la nueva sesión o al nuevo Congreso y la iniciativa debe empezar nuevamente el proceso.³⁸

La mayoría de las iniciativas son enviadas a los comites permanentes de ambas Cámaras. El "speaker" y el presidente pro-tempo

38. Mikva, Abner J., Samis Patti B., American Congress The First Branch, Franklin Watta: New York, U.S.A., 1983 p.434.

re del Senado son los que tienen la reponsabilidad formal de asignar a toda iniciativa un Comité, la decisión de estos líderes casi siempre respeta la jurisdicción de los comites permanentes.

La mayoría de las designaciones se dan por rutina, aunque se puede dar la posibilidad de que los introductores de una iniciativa hagan dos versiones con el objetivo de que se les designen diferentes comités en cada Cámara y eso ayude a facilitar la aprobación de la iniciativa; hay que entender que esto es la excepción y no la regla. Muchas de las iniciativas pueden ser ubicadas en las jurisdicciones de varios Comités, en ese caso, el análisis de las secciones más importantes del proyecto es el que decide a que comit[e se enviara. El Senado, tiene por costumbre el permitir la designación de una iniciativa a varios comités, los cuales trabajan la ley de manera sucesiva. En la Cámara el "speaker" cuenta con más poder para influir en la designación de Comité, casi siempre solo designa un Comité para cada iniciativa.³⁹

Una vez que la iniciativa ha sido referida a un comité, éste último tiene varias opciones, puede considerar y aprobar la iniciativa con o sin enmiendas y mandarla al pleno de la Casa y del Senado. Puede reescribir la iniciativa completamente, puede rechazarla o simplemente reusarse a considerarla; lo que significa su muerte.

Cuando un Comité decide trabajar una iniciativa importante, hace que sea considerada por el pleno del Comité, asignando el presidente de este a la iniciativa a un subcomité para su estudio el subcomité usualmente realiza audiencias donde escucha a los diversos sectores interesados en el problema. También puede decidir no hacer audiencias si existe una fuerte oposición por parte del Ejecutivo o de grupos de presión importantes. Despues que las au-

39. Oleszek, op. cit., p.80.

diencias han terminado, el subcomité realiza la etapa llamada -- "mark up", donde la iniciativa es considerada línea por línea y -- sección por sección haciendo las correcciones necesarias, utilizando un lenguaje legislativo antes de mandar sus consideraciones al pleno del Comité. El subcomité puede aprobar la iniciativa sin enmendarle nada, la puede enmendar, reescribirla y bloquearla, de manera sutil al archivarla.

Cuando el pleno del comité recibe las recomendaciones del -- subcomité respecto a la iniciativa, puede repetir total o parcialmente el proceso hecho por el subcomité o simplemente puede ratificar su trabajo, si el comité decide mandar la iniciativa a la -- Casa o al Senado, justifica su decisión por escrito que debere -- acompañar a la iniciativa.

El proceso legislativo de los comités sobre una iniciativa -- complicada e importante puede llevar varias sesiones de uno o varios Congresos, trabajando una nueva iniciativa cada sesión aunque sea idéntica a la anterior o cambie solamente en algunas propuestas. Ejemplo de lo anterior fue el caso de las iniciativas sobre la inmigración presentadas por Simpson y Mazzoli. Han existido iniciativas que tardan décadas antes de ser leyes públicas.⁴⁰

Los presidentes de los comités y subcomités cuentan con varios recursos para hacer valer sus opiniones dentro del proceso, -- puesto que controlan la agenda del comité; las designaciones legislativas de los subcomités distribuye los recursos financieros del comité y tiene el control de los equipos de ayudantes. Como -- se estudiara en los siguientes capítulos estas figuras importantes y poderosas han sufrido cambios en sus funciones políticas -- después de la reforma en el sistema de antigüedad en la década de los setentas dentro de ambas Cámaras.

40. Idem., p. 82.

Las audiencias son importantes dentro de las primeras etapas del proceso, es en este tiempo donde se puede observar los intereses existentes alrededor de una iniciativa. En las audiencias se dan cita miembros del Poder Ejecutivo, los representantes de los grupos de presión, académicos y ciudadanos interesados en el proceso para dar sus opiniones.

Las iniciativas importantes por lo general crean un debate público que es ampliamente cubierto por los medios de información lo que permite saber las diversas posiciones dentro de el debate, las características del proceso permite a los legisladores haber negociado con anterioridad al inicio de las audiencias por lo que muchas veces a la hora de realizarlas ya tiene más o menos clara su posición respecto a la iniciativa. Esta actitud provoca que el legislador muchas veces ponga poco interés en los argumentos presentados por las personas interesadas en una iniciativa durante las audiencias.

Después de haber discutido y tratado de solucionar las diferentes políticas de sus miembros, el comité llama a votar para saber, si procede hacer un reporte de la iniciativa para mandarlo al pleno de la Cámara. Tanto las reglas de la Casa como del Senado exigen que exista quorum en dichas votaciones, de lo contrario se puede hacer una moción de orden, y la iniciativa será regresada al comité. Las iniciativas que fueron votadas por unanimidad dentro del Comité tienen una buena oportunidad de ser aprobadas por el pleno de la Cámara.

Las iniciativas que han sido reportadas por los comités han pasado una etapa crítica del proceso legislativo, el siguiente paso es el debate en el "piso" de ambas Cámaras. Empezaremos por describir el procedimiento en la Cámara de Representantes.

El escribiente de la Casa o "clerk" asigna a cada reporte -- una fecha para su consideración en uno de los cuatro calendarios- de trabajo de la Cámara, los reportes que tengan que ver con auto rizar y gastar dinero son mandados al llamado "Union Calendar".-- Los asuntos de mayor interés público que no tengan que ver con di nero se van al "House Calendar". Las iniciativas que no crean con troversia son puestas en el "Consent Calendar". Las iniciativas - de naturaleza privada, es decir, aquellas que no tienen una apli- cación general y que su asunto tiene que ver con individuos o gru pos, como las iniciativas sobre inmigración son mandadas al "Pri- vate Calendar".⁴¹

Las iniciativas, particularmente las más conflictivas, no -- van directamente delo comité al calendario y después al "piso" de la Casa; antes reciben tratamiento especial por parte del Comité- de Reglas, el cual muchas veces cumple una función estratégica pa- ra su consideración en el "piso".

Desde el primer Congreso, siempre ha existido en la Casa un- Comité de Reglas. Al mismo tiempo que los procedimientos se vol-- vian más complejos, el comité adquiría mayor importancia. En 1880 este comité se convirtió en permanente para 1883 ya había adqui rido su función de dirigir el tráfico de las distintas iniciativas- hacia el "piso" y de otorgar grandes privilegios para las conside raciones en el "piso" de las iniciativas más importantes. Debido- a que las reglas de la Casa establecen que las iniciativas a deba tir esten en una lista con orden cronológico en el calendario, mu chas de las iniciativas importantes no llegarían al "piso" a tiem po. El Comité de Reglas puede poner en los primeros lugares de la lista a las iniciativas de mayor relevancia política. Igualmente- importante es la regla que el Comité designe para señalar las con diciones del debate y de las enmiendas que deberan de prevalecer-

41. Davidson, op. cit., p.270.

mientras la iniciativa este en el "piso".

El presidente del comité que ha reportado la iniciativa por lo general siempre propone una regla para su consideración. Es en tonces, cuando el Comité de Reglas realiza audiencias para recoger las propuestas o peticiones de regla las cuales posteriormente el comité pondra a debate en la misma manera en que los otros comités realizan su trabajo legislativo. En esta el Comité hace uso de sus ayudantes para sacar una regla que refleje su decisión la regla es considerada en el "piso" de la Cámara y es votada en la misma manera que las iniciativas.

Los legisladores que se opongan a una iniciativa pueden intervenir en esta parte del proceso de diversas formas, una de ellas es persuadir a varios miembros del Comité de Reglas para que no esten presentes a la hora de la votación de la regla y por tanto la votación se anule por falta de quorum; otra es acudir a las audiencias promovidas por el Comité para mostrar su inconformidad sobre una parte de la iniciativa. Cabe recordar que los grupos de presión o los funcionarios de las diversas dependencias del Ejecutivo no pueden testificar en estas audiencias.

Casi siempre el Comité trabaja sobre tres tipos de reglas: - las abiertas, las cerradas y las modificables. Los tres tipos la mayoría de las veces contempla un determinado número de horas para el debate general al igual que las renunciadas a las mociones de procedimiento que se puedan gestar.

La mayoría de las iniciativas son consideradas bajo una regla abierta, aceptandose toda enmienda que sea pertinente. Las enmiendas pueden ser simples o complejas; desde extender el tiempo de duración de un programa hasta reescribirse secciones completas de la iniciativa.

Las reglas cerradas prohíben las enmiendas en el "piso" y --son pocas las ocasiones en las cuales el Comité hace uso de ellas estas reglas por décadas eran las que regían las iniciativas sobre impuestos también se contempla su uso para legislar problemas de emergencia nacional.

El tercer tipo de reglas las modicables, impone una rigurosa estructura en el proceso de enmiendas; señalando en que parte se pueden estas, el orden exacto en que se deberan hacer y las partes donde no se admitiran enmiendas.

El Comité de Reglas es considerado uno de los comités más importantes dentro del proceso y muchas veces es manejado o sus acciones corresponden al interes político del "speaker".⁴²

Existen procedimientos legislativos especiales para evitar que un comité permanente o el comité de reglas prohiban que una iniciativa apoyada por la mayoría de los legisladores llegue al "piso". Una vez adoptada la regla, la Casa si lo cree conveniente se puede transformar en el "Committee of the Whole" para facilitar su labor legislativa.

Cuando se efectua el debate, los legisladores siguen ciertas estrategias con el fin de obstaculizar y evitar la aprobación de una iniciativa o por lo contrario su trabajo tiene como objetivo el favorecer la votación. Una vez finalizado el debate y el proceso de enmiendas, con el "speaker" presidiendo la Cámara procede a votar la iniciativa.

La Cámara de Representantes tiene cuatro metodos de votación uno o más metodos pueden ser usados, si así lo requiere la situación política.⁴³

42. Oleszek, op. cit., pp.111-115.

43. Mc.Neil, op. cit., p.50.

El proceso de calendarizar, debatir, enmendar y votar una -- iniciativa en el Senado, es diferente, el tamaño pequeño de esta Cámara facilita la calendarización de las iniciativas tanto de -- origen público como privado en el calendario de orden general y -- lo relativo a la aprobación de los tratados y de los nombramien-- tos hechos por el Ejecutivo, se remiten al calendario ejecutivo.

Dentro del Senado no hay nada que se compare con las funcio-- nes del Comité de reglas de la Casa. Por ello, se procura que las resoluciones se tomen por consenso mayoritario. Debido a que tienen reglas formales muy frágiles, la negociación entre sus miem-- bros es la principal manera de trabajar y sacar adelante los proyectos o iniciativas.

La negociación es la única manera de evitar que a la hora -- del debate, los legisladores que se opongan a la iniciativa ya -- sea de manera total o parcial, practiquen un bloqueo permanente -- al no dejar de hacer uso de la palabra; a esta acción se le denomina "filibustering".⁴⁴

Esta etapa del procedimiento en el Senado, se caracteriza -- por la libertad de expresión y el uso de los derechos individua-- les por parte de los senadores. Cualquier miembro de la Cámara Al-- ta que conozca bien las reglas como procedimiento legislativo para lograr metas políticas, puede ser clave en el debate de "piso" a diferencia de la Casa en que la mayoría puede anular la posición de un sector minoritario. Una vez efectuado el debate y realizadas las enmiendas en el "piso" del Senado, se efectúa la votación. Cabe mencionar que en esta Cámara no hay voto electrónico y que los acuerdos por unanimidad son responsabilidad del líder mayoritario y del líder minoritario de los partidos.⁴⁵

44. Soode, Stephen., The New Congress, Julian Messner Publisher, New York, U.S.A., 1980. p.88.

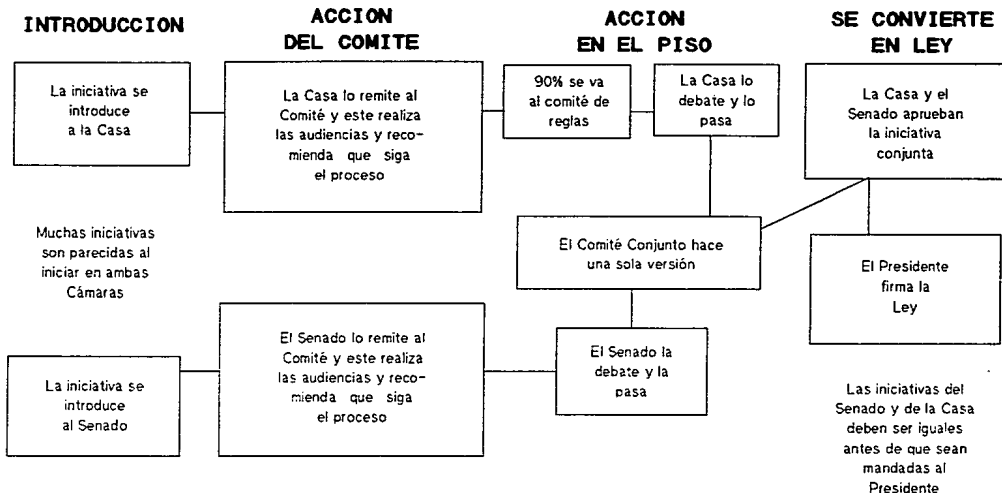
45. Idem., p.94.

Las dos Cámaras deben de aprobar una versión idéntica de la iniciativa discutida antes de mandarla al Presidente para que la apruebe o desapruébe. En caso de aprobarla la firma y la devuelve al Congreso para que se convierta en ley. Pero antes de esto, las diferencias entre las Cámaras pueden ser resueltas por medio de - consultas informales o porque cada Cámara acepte la iniciativa de la otra tal como se le presente, sin embargo, las iniciativas importantes casi siempre, tienen partes controversiales en las que las Cámaras difieren, por lo que tienen la necesidad de unirse a trabajar de una manera oficial en el Comité Conjunto o Comité de Conferencia. Este Comité generalmente está integrado por los miembros de los comités permanentes que originalmente trabajaron la - iniciativa.

Los miembros de este Comité esperan que los puntos sustentados por sus respectivas Cámaras sean aprobados. Cuando los acuerdos han terminado, se pasa el reporte a cada una de las Cámaras - para su aprobación. De ser así se manda al Presidente y si este - la veta, cada Cámara necesita realizar una votación para lograr - el voto aprobatorio de las dos terceras partes de sus miembros y - con esto la iniciativa se convierte en ley sin la necesidad de la - aprobación del Ejecutivo.46

46. Oleszek, op. cit., p.222.

COMO SE CONVIERTE UNA INICIATIVA EN LEY



CUADRO 1

Fuente: Oleazek, op. cit. p. 13. El cuadro del Comité de Reglas es creación del autor.

C A P I T U L O I I I**EL SISTEMA DE COMITES Y SUBCOMITES DENTRO DEL PROCESO
LEGISLATIVO**

3.1 La importancia del sistema de comités y subcomités

El sistema de comités y subcomités ha evolucionado a la par de la necesidad de un mejor funcionamiento legislativo del Congreso. Actualmente es imprescindible para el cumplimiento de las tareas políticas que desarrollan los miembros de las Cámaras. El estudio del sistema es necesario si se desea conocer los diversos medios por los cuales se puede influir en el destino de una iniciativa de ley durante su paso por el poder legislativo norteamericano.

A continuación analizaremos los fundamentos y las principales características del sistema de comités y de subcomités. lo que nos ayudará a comprender la importancia de los comités para la formación de legisladores experimentados, la gran influencia que tiene el sistema sobre las decisiones políticas tomadas dentro de las Cámaras. Estudiaremos también el comportamiento político de los legisladores dentro de ellos teniendo en cuenta los diversos tipos de comités y subcomités que existen, sus funciones y la importancia que tienen dentro del proceso legislativo.

Señalaremos las características políticas de los hombres más importantes dentro del sistema como lo son sus presidentes o "chairmen"; la importancia que tienen para el sistema de comités y subcomités los equipos de asesores o "staff". Otro factor que obliga al Congreso a delegar mucha responsabilidad política a los comités y subcomités, es que es la única alternativa que tiene para cuidar las diversas acciones de las dependencias del Poder Ejecutivo.

El sistema de comités para muchos especialistas del Congreso norteamericano, es el corazón del proceso legislativo; es el lugar donde se dan las batallas políticas importantes para decidir la vida o la muerte de una iniciativa de ley la manera de funcionar del sistema de comités contribuye a la dispersión del poder -

dentro del Congreso y permite que los comités más importantes lleguen a ser considerados como centros de poder independientes con gran influencia en las resoluciones políticas tomadas dentro de las Cámaras. Otro factor relevante es que las características del trabajo realizado por los comités y subcomités proporcionan al poder legislativo: la experiencia, la destreza y la estructura organizativa necesaria para que los legisladores puedan cumplir con sus obligaciones legislativas. La carga de trabajo para los miembros del Congreso se ha acrecentado y complicado de manera significativa a lo largo del presente siglo.

Cada Comité tiene la responsabilidad de trabajar las iniciativas que le designe el presidente de su Cámara de una manera eficaz. Como consecuencia del incremento de los problemas y en ocasiones, del alto grado de conocimientos que se necesitan para resolverlos, el trabajo realizado por este sistema cada vez se especializa más. Esta característica hace que los comités y subcomités se vuelvan institucionales para el poder legislativo ya que es la única manera con que cuenta el Congreso norteamericano para satisfacer las necesidades legislativas de su país y de poder ejercer una vigilancia real de las diversas actividades políticas del Poder Ejecutivo; el cual tiene una mayor disponibilidad de recursos tanto humanos como económicos y tecnológicos.

Los miembros de las Cámaras como entes individuales, a excepción de unos cuantos, tienen poca influencia en el desarrollo general del trabajo legislativo. Esta situación puede variar para aquellos que logren adquirir experiencia en los asuntos legislativos que pertenezcan a la jurisdicción de sus comités. Esta experiencia los lleva a ser especialistas primeramente a nivel de subcomité posteriormente a nivel de comité y si se llega con el paso del tiempo, a ocupar una presidencia dentro del sistema tiene la posibilidad de influir a nivel de su Cámara. Las caracterís

ticas del funcionamiento político de los comités y subcomités junto con la posibilidad de reelección que tienen los miembros del Congreso también ayudan a que los legisladores se conviertan con los años, en expertos sobre algunos temas de la compleja vida legislativa.

Otra característica importante es que los comités y subcomités sirven de filtro para eliminar una gran cantidad de las más o menos 20,000 iniciativas de ley que recibe el Congreso al inicio de cada periodo. A través de la distribución, selección y eliminación de iniciativas, los comités y subcomités ayudan a resolver y a poner orden a esa pesada carga legislativa.⁴⁷

47. Chelf, op. cit., p.88.

3.2 Los Comités Permanentes.

En la actualidad el Congreso usa varios tipos de comités de tacando por su trabajo constante dentro del proceso legislativo - los llamados comités permanentes o "standing committees" de las - dos Cámaras. Estos comités por su continuidad de un proceso a -- otro y porque casi siempre sus reglas también continúan, son la - base del proceso legislativo; esa continuidad es otro factor que = hace posible que sus miembros adquieran prestigio y se vuelvan -- unos especialistas en los campos de su jurisdicción. Normalmente - estos comités tienen la autoridad legislativa para presentar su - informe de labores sobre las iniciativas que se les hayan sido -- asignadas ante el "piso" de la Cámara correspondiente.

Los comités permanentes a partir de 1825 se han convertido - en los principales instrumentos legislativos dentro de las Cáma-- ras, creciendo en cantidad y calidad, lo que ha originado que -- existan comités con más importancia y poder que otros. Fue hasta mediados de la década de los cuarentas del presente siglo cuando - por medio de unas reformas impulsadas por la llamada "Legislative Reorganization Act of 1946", se acordó disminuir el número de los comités permanentes. Sus funciones son diversas al igual que su - manera de operar; pero resulta frecuente encontrar que las caracte-- rísticas de cierta iniciativa de ley tenga que ver con la jurisdicción de varios comités, en ese caso los comités que estén involucrados y que lo crean conveniente trabajarán la iniciativa en - forma sucesiva de acuerdo a las prioridades de su jurisdicción, - estos comités también varían en la cantidad de los miembros que - los integran, así tenemos que el Comité del Distrito de Columbia - tiene cuatro veces menos miembros que el Comité de Relaciones Exteriores dentro de la Casa. Si bien es cierto las reformas de --- 1946 hacían mención a la cantidad de miembros que deberían tener - los comités permanentes en las Cámaras, pero tanto el Senado como la Casa han acrecentado gradualmente a partir de ese año, el núme

ro de legisladores dentro de sus comités; la importancia del tamaño de los comités esta relacionada con la fuerza que llegue a adquirir uno u otro partido dentro del sistema; el tamaño de los comités y el número de los miembros del partido mayoritario y del minoritario que lo integren, son negociados por los líderes de ambos partidos con sumo interés político, debido a que la distribución de los miembros influyen en el trabajo y en las resoluciones de los comités y subcomités. Los líderes de ambos partidos, según la correlación de fuerzas en las Cámaras, procuran ganar o en su caso mantener sus lugares en los comités que en ese momento resulten claves para poder realizar sus estrategias legislativas.⁴⁸

Los métodos y las costumbres de trabajo varían considerablemente de un Comité a otro. Algunos comités son más democráticos - que otros en el momento de tomar las decisiones; comités de época y mediana importancia trabajan a puertas abiertas mientras que el poderoso "Appropriations Committee" la mayoría de las veces -- funciona a puerta cerrada también varían en su prestigio e influencia sobre el proceso legislativo. Para autores como Vogler y -- Waldman los comités permanentes de la Casa se pueden dividir en tres categorías como son: Los Comités con mayor estabilidad, los Comités de prestigio y los Comités políticos. Señalan que los primeros se caracterizan por que sus miembros siguen más las normas de la reciprocidad y es decir, generalmente el pleno del Comité acepta las recomendaciones de sus subcomités, esto ocurre por que los intereses de los miembros del comité han sido incorporados a los propósitos de los subcomités. La reciprocidad también se da entre comités al darse mutuo apoyo cuando sus informes son discutidos en el pleno de la Cámara. Estos comités también son los que más fácilmente pueden llegar a acuerdos sólidos entre sus miembros ya que estos encuentran mayor posibilidad de satisfacer sus necesidades políticas como pueden ser el tener facilidades para poder reelegirse.

48. Davidson, op. cit., p.211.

Los comités políticos son aquellos en que sus miembros se ven envueltos con problemas de mayor interés para la nación, lo que los hace más conflictivos. Las normas de reciprocidad, de respeto y de no interferencia en las labores legislativas de sus miembros, no rigen las acciones hacia el interior de este tipo de comités. Los miembros de estos comités tienen su propia agenda política lo que no les impide mostrarse interesados en participar los diversos asuntos de sus comités. Las reformas de los setentas hicieron más importante la participación dentro de los subcomités los legisladores de estos comités buscan relacionar o lograr un beneficio para sus distritos por parte de los programas de política Pública que realicen sus comités y sus subcomités. Estos comités tienen dificultad para poder tomar decisiones con el respaldo de la mayoría de sus integrantes, situación que se repite en sus subcomités.

3.2.1 Comités de Prestigio.

Los comités de prestigio son los que tienen mayor importancia e influencia dentro de la Cámara. La jurisdicción de estos comités es muy amplia y casi tienen que ver de una u otra forma con todos los problemas legislativos de la Cámara. Dentro de éstos podemos ubicar los siguientes: "Ways and Means", "Appropriations" y el "Rules Committees" a los cuales se les ha llamado comités de control de las Cámaras de Representantes. La mayoría de los legisladores que laboran en los comités de prestigio no tienen grandes problemas para reelegirse ya que la mayoría de las veces sus distritos salen beneficiados ya sea por medio de éste comité o por los programas de trabajo de los otros comités que han sido favorecidos por el respaldo de los comités de prestigio.⁴⁹

Como lo veremos más adelante, los senadores tienen otra forma de actuar dentro del sistema de comités como consecuencia del mayor prestigio e influencia que tienen.

49. Vogler, op. cit., pp.61-75.

3.2.2 El Comité Completo.

El Comité Completo o "Committee of the Whole", es el Comité más grande y viejo del Congreso. Su creación se da en los orígenes del parlamento y era el núcleo de trabajo del Congreso Continental, de las primeras legislaturas de los Estados y de la Convención Constitucionalista. En sus inicios cuando el Comité legislaba no se le permitía la estancia dentro de él, al representante del Rey o "speaker" con el fin de poder debatir libremente. En la actualidad el Comité Completo, solamente necesita de 100 legisladores para tener quorum mientras que el pleno de la Casa necesita de 218 Representantes para poder legislar. El presidente del Comité es designado por el "speaker"; éste último solamente puede votar para romper un empate pero su presencia es aceptada y suele participar frecuentemente en el debate.

La mayoría de las iniciativas son debatidas en el "Committee of the Whole House on the States of the Union", su nombre formal, antes de ser pasadas al pleno de la Cámara de Representantes para su votación. Son pocas las ocasiones en las que el Comité de Reglas propone una regla para una iniciativa la cual, debiera ser aprobada por el pleno de la Cámara antes de que pueda efectuarse el debate de dicha iniciativa en el Comité Completo bajo los términos que señale la regla antes mencionada.

El Comité de Reglas especifica que el "Committee of the Whole", considerará la iniciativa primeramente en un debate general-posteriormente, la podrá enmendar en forma limitada o ilimitada según lo estipule la regla acordada por un tiempo de 5 minutos. Durante este tiempo los representantes pueden hablar sobre cualquier asunto relacionado con la iniciativa que se discuta en ese momento; el debate tiene procedimientos para realizarse lo que le permite ponerle fin. Una vez terminado el debate, el Comité hace un informe de la iniciativa donde señala las enmiendas realizadas si es que la hubo, al pleno de la Casa con su resolución a favor o en contra de la iniciativa.

Mucho de los usos y costumbres del Comité Completo provienen del sistema parlamentario británico. Es por eso que, actualmente cuando la Cámara de Representantes se encuentre en una sesión -- plenaria presidida por el "speaker", él cual tiene a su derecha -- el mazo negro con adornos en plata, símbolo de su autoridad, y es ta sesión se dispone a dar comienzo con su tarea de debatir y realizar enmiendas si se da el caso, a una iniciativa; en ese momento un Representante pide, previo consentimiento de la mayoría o -- por hacer cumplir una regla previamente establecida por el Comité de Reglas, que el pleno de la Cámara se transforme en el "Committee of the Whole House on the States of the Union", para poder -- proceder a debatir y enmendar dicha iniciativa.

Cuando eso sucede, el "speaker" deja su lugar y ejerciendo -- su derecho, designa al Representante que debiera presidir la sesión. Mientras la sesión dure el mazo es depositado en el suelo, -- una vez que el Comité ha terminado de debatir y de hacer enmiendas a la iniciativa ; el jefe de piso o " floor manager" encarga do de la enmienda, pide se levante la sesión del Comité. Es hasta entonces que el "speaker" regresa a ocupar su silla y el mazo les es devuelto como signo del regreso de su poder. El legislador que presidió el Comité, le informa de las enmiendas que se realizaron si es que las hubo, y le da la resolución del Comité, después el pleno de la Casa presidida por el "speaker" continúa con las últimas etapas del proceso legislativo. Este rito aunque de manera -- simbólica, pretende recordarle a los legisladores que los asuntos de estado deben de protegerse del dominio particular de cualquier persona.⁵⁰

Debido a las ventajas de este procedimiento muchos de los -- problemas legislativos que presente una iniciativa se pueden negociar y aun solucionar dentro de esta etapa ya que solo necesita de 100 legisladores para que exista quorum: los problemas o difi-

50. Mikva, op. cit., pp.90,91,134.

cultades son más fáciles de resolver por la flexibilidad del procedimiento y la Cámara tiene total control del Comité lo que le permite aceptar las decisiones de dicho Comité de una manera oficial.

3.2.3 Los Comités Selectos.

Los Comités Selectos o "Select or Special Committee", son -- creados para trabajar un asunto en particular y una vez cumplida su tarea son disueltos, también pueden durar hasta que se termine el periodo del Congreso en que fuerón hechos. Estos comités generalmente no tienen autoridad legislativa para que sus informes o reportes sean votados en el "piso" de la Cámara a que pertenezcan solamente pueden estudiar, investigar y dar recomendaciones de -- las iniciativas que se les haya encomendado. El legislador que -- llega a presidir este tipo de comités, tienen una buena oportunidad de hacer más popular su carrera política debido a que los medios de comunicación norteamericanos tiene un interes especial en cubrir las actividades que le encomendarón a los comités especiales.

Los legisladores nombrados para estos comités tienen que cumplir también con sus obligaciones en sus respectivos comités y -- subcomités; casi siempre los Representantes se hacen acompañar -- por sus ayudantes y cuentan con recursos propios para sus funciones. El Senado "Hill", los legisladores de estos comités son elegidos vía "caucus" mientras que en la Casa, son elegidos por el -- "speaker". Los comités especiales son uno de los puntos de acceso de los grupos de presión para ver por sus intereses. Los comités -- electos muchas veces son creados como complemento de los comités -- permanentes puesto que ayuda a supervisar e investigar asuntos -- que los comités permanentes no tienen tiempo de hacerlo o prefieren no tomarlos en cuenta. Finalmente los comités especiales también pueden ser creados para coordinar las consideraciones de los --

problemas que tienen que ver con la jurisdicción de los comités permanentes; con la intención de reducir las disputas.⁵¹

3.2.4 Los Comités de Investigación.

Otro tipo de comités que han sido usados por el Congreso desde 1792, son los comités de investigación o "investigations committees", este tipo de comité ha tenido que ver con los asuntos más importantes de la historia de los Estados Unidos, la mayoría de las veces teniendo que vigilar las acciones del Ejecutivo. En las últimas guerras en las que ha intervenido los Estados Unidos de América, el Congreso ha seguido utilizando el poder de investigación para mantenerse informado y tratar de controlar las acciones emprendidas tanto en cuestiones de política exterior como, en el campo militar. Tal fue el caso del prestigiado senador William -- Fulbright el cual condujo numerosas investigaciones sobre la conducta militar de las tropas norteamericanas en la Guerra de Vietnam.⁵²

A este tipo de comités se les ha acusado de usar procedimientos ilícitos durante sus investigaciones y de no respetar los derechos individuales de muchas personas que son sometidas a sus investigaciones de una manera injusta. Como sucedió a principios de la Guerra fría con las investigaciones que hizo el Presidente del Comité de Asuntos Gubernamentales, el senador republicano por Wisconsin Joseph McCarthy quien se caracterizó por ser el principal "casa comunistas".

Este Senador llegó a tener tal poder que esa época de la historia del Congreso (1947-1954) ha recibido el nombre de macartismo. Dicho nombre es sinónimo de la tenaz campaña terrorista diri-

51. Davidson, *op. cit.*, p.213.

52. Mikva, *op. cit.*, p.138.

gida por ciertos sectores del gobierno de ese país contra grupos de intelectuales y artistas norteamericanos progresistas.⁵³

3.2.5 Comités Conjuntos.

Otro tipo de comités usados por el Congreso desde sus primeros años son los comités conjuntos o "Joint Committees", los cuales deben estar compuestos por el mismo número de Senadores y de Representantes. Por años fueron los Senadores los que presidían estos comités pero con el tiempo los representantes han logrado que la presidencia sea rotativa entre las dos Cámaras; cabe mencionar que los miembros con más antigüedad son los que presiden. Frecuentemente son como 9 estos comités; tiene la posibilidad de contar con un nuevo equipo de asesores propio y con subcomités -- que les ayuden en su tarea de investigación, con la labor de estos comités se pretende fortalecer la comunicación entre las Cámaras para evitar duplicar funciones y ahorrar tiempo.

una clase especial de Comité Conjunto usa por el Congreso es el Comité de Conferencia o "Conference Committees", su función es muy importante para que una iniciativa pueda convertirse en ley. La Constitución norteamericana manda que toda iniciativa antes de poder ser considerada como ley debe ser aceptada por las dos Cámaras en idéntica sesión. Debido a que muchas iniciativas pasan por la Casa en una forma diferente a la versión del Senado, la función del Comité de Conferencias es lograr que miembros de ambas Cámaras trabajen conjuntamente las dos versiones para solucionar los desacuerdos y así poder hacer una sola versión que después se presentará a cada Cámara para su aprobación. Este Comité está gobernado por reglas informales.

⁵³ Heilean, Lillian., Tiempo de Canallas, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p.27. Este libro nos relata claramente el funcionamiento de los Comités de ambas Cámaras en ese tiempo; describiendo el panorama político del gobierno norteamericano y sus actos de persecución irracional e inquisitoria.

El Comité de Conferencia está integrado por un número de legisladores que varía según el caso. Los miembros de la Casa son elegidos por el "speake" previa recomendación del Presidente del Comité interesado, mientras que en el Senado los miembros son recomendados tanto por el líder mayoritario y el líder minoritario para que sean aprobados por el piso de la Cámara. El Comité de -- Conferencia generalmente esta integrado por los legisldores más-interesador y por los más experimentados en el tema que trate la iniciativa. La presidencia es turnada entre las dos Cámaras y es presidida por los miembros con más antigüedad de cada Cámara. Tradicionalmente este Comité trabaja apuertas cerradas, lo que permite a sus miembros poder negociar más abiertamente y poder llegar a acuerdos de una manera flexible y discreta, el informe que surge de este Comité no puede ser enmendado solo es aceptado o rechazado por cada Cámara.

Otro elemento obscuro dentro del proceso son los muchos subcomités existentes. Casi todos los comités permanentes delegan -- gran parte de sus funciones en varios de los subcomités. Los subcomités presentan una gran diversidad en tamaño, modos de trabajar , importancia y el grado de influencia tanto a nivel de su Comité respectivo como a nivel de cada Cámara. existen algunos comités permanentes como el de "Ways and Meands" que en épocas pasadas eran renuentes a usar subcomités en cambio otros como el "Appropriations", se caracterizan por dejar que sus subcomités hagan mucho de su trabajo legislativo y ejerzan gran influencia sobre el pleno del Comité. El sistema de comités y subcomités hace que la distribución del poder sea tan compleja dentro del Congreso que -- existen presidentes de subcomités con mayor poder que algunos de los presidentes de ciertos comités permanentes.

3.3 El Sistema de Subcomités.

El sistema de subcomités le permite a los comités cumplir - más fácilmente con sus tareas legislativas, facilita la especialización de sus miembros, volviéndose expertos en ciertas áreas y como consecuencia de las reformas al sistema en la década de los setentas, amplía los espacios de liderazgo y participación para - los legisladores con poca antigüedad, estos jóvenes legisladores tienen mayor oportunidad de brillar con luz propia y de tener puestos de influencia dentro del subcomité.

Aunque sus funciones varían, los subcomités llegan a ejercer una influencia substancial en el proceso; un pequeño subcomité de tres a cinco miembros liderados por un poderoso presidente o --- "chairman" puede juzgar un papel clave en la determinación de la pol]ítica nacional.

El papel de expertos que tienen los legisladores en una área particular de su Comité, hace que las recomendaciones de los integrantes de un subcomité tengan peso y ejerzan una fuerte influencia en la manera en que se considere una iniciativa en el pleno del Comité. Es usual que el pleno del Comité ratifique el reporte de su subcomité aunque como ya señalamos esto puede variar dependiendo el tipo de Comité y claro la Cámara en pleno puede hacer - preguntas, proponer enmiendas y hacer cambios sustanciales dentro del reporte hecho por el Comité.⁵⁴

Por lo ya expuesto podemos afirmar que los diversos comités- existentes realizan una gran variedad de funciones dentro del proceso legislativo, una de las principales es hacer las leyes. Esta función de lo comités ha sido enriquecida por los adelantos tecnológicos y por la misma evolución del proceso legislativo. Por - su tendencia a la especialización los comités forman los expertos

54. Chelf, op. cit., pp.90-92.

que el Congreso necesita para solucionar los problemas difíciles que se les presentan en cada período; facilitan la discusión política esencial, ayudando a conciliar los diversos intereses. Toda medida establecida en una ley es producto del proceso de comités. En las últimas sesiones los comités dan forma al reporte antes de su discusión en el pleno de la Cámara, generalmente en estas últimas sesiones se discute a puerta cerrada con el objetivo de llegar a acuerdos sólidos y se analiza lo que puede suceder en el "piso" cuando se discuta su reporte. Cuando un Comité manda -- una iniciativa al piso es por que ya hizo lo necesario para que el pleno de la Cámara resuelva a su favor aunque esto no es seguro.⁵⁵

Los comités se encargan también de calendarizar y realizar -- las audiencias, en torno a las iniciativas que hayan recibido. -- Con el fin de recabar información sobre el tema, los testimonios -- son archivados y publicados; usualmente escuchaban a todo aquél -- que desee hacerlo lo que legitima el proceso ante el pueblo norteamericano puesto que sirven de enlace entre los legisladores y las inquietudes de los diversos sectores de la sociedad.

En última estancia, las audiencias promovidas por los comités -- son probablemente más valoradas como un método de comunicación que como un método de información para los legisladores.

Para muchos de los miembros del Congreso, la actividad que -- realizan en sus comités les quita la mayor parte de su tiempo aunque saben que no es tiempo perdido debido a que el trabajo de Comité es lo que les ayuda a formar su reputación legislativa. Casi siempre los nuevos legisladores son designados a comités poco importantes para sus intereses personales y para los de su distrito los que por casualidad llegan al Comité deseado, suben sus posibilidades de hacer una carrera de éxitos.

55. Idem., p.93.

En la Cámara Baja los Representantes de nuevo ingreso generalmente solo son designadas a laborar en un Comité de prestigio y en uno de menor prestigio. En cambio en el Senado sus miembros sean nuevos o viejos pueden servir en dos comités de prestigio y en uno de calidad menor. Cuando un miembro nuevo llega, tiene la oportunidad de expresar los comités de su preferencia en orden de prioridad. Su designación dependerá de varios factores; algunos ponen como prioridad los comités que les favorezcan para permanecer en la Cámara y el que más le convenga a su distrito. Es dentro de los comités de partido donde se designan los lugares para los nuevos miembros, después de considerar su experiencia política, su ideología, su personalidad y su militancia de partido, aunque este requisito es más valorado por los republicanos que por los demócratas.

3.3.1 Los Subcomités y sus Líderes.

Los líderes también seleccionan los sitios dentro de los comités de mayor prestigio a aquellos congresistas que tengan un distrito que asegure su reelección y que sea un congresista confiable a la hora de tomar decisiones políticas.

Se dan casos en que los legisladores dejan muchos años de trabajo en un Comité de poco prestigio, es decir su "seniority" con el fin de alcanzar un puesto en un Comité con mayor prestigio o con el fin de bloquear la entrada de otro legislador a un Comité de prestigio.

Otro motivo de consideración para las designaciones y cambios dentro de los comités es el factor geográfico, ya que resulta importante el mantener un adecuado balance regional dentro de los comités que tienen un manejo político a nivel nacional como lo son el de "Appropriations", "Ways and Means" y el de reglas por parte de la Casa y por parte del Senado en el de "Appropriations", "Armed Services", el de Finanzas y el de Relaciones Exteriores. -

Los candidatos que son más fáciles de descalificar son aquellos - que su Estado o región ya hayan cubierto su cuota en dichos comités o porque el asiento vacante es considerado como la propiedad-particular de un Estado, como sucede con los texanos que son muy-cuidadosos de tener siempre un representante en el Comité de --- "Ways and Means", para que cuide sus petroleros, tal fue el caso-de George Bush en el año de 1971.⁵⁶

La experiencia junto con la antigüedad son las bases del poder de muchos legisladores. Aunque es importante que tengan un -- puesto de liderazgo para evitar que se disminuya, al respecto Morris Udall dice:

" El miembro del Comité que ha servido 20 años, no es solamente 5% más poderoso que el miembro que tiene 19 años de servicio. Si él es, - el Presidente es 1,000% más poderoso".⁵⁷

Son varias las circunstancias de trabajo que ayudan al presidente de un Comité a ser personaje poderoso en el Congreso. La -- tradición de antigüedad para los puestos de mando, la necesidad - de delegar la autoridad legislativa a los comités, y los métodos-usados para la distribución de favores, protección y otros privilegios. Los presidentes de comités controlan la organización; la-agenda de trabajo del Comité, las asignaciones a los subcomités, - la contratación del personal auxiliar , la designación de las iniciativas a los subcomités.

Usualmente el presidente es el que más conocimientos tiene - sobre los procedimientos y deberes legislativos de su Comité y -- subcomités; tiene la responsabilidad de dirigir las iniciativas - de su Comité en el "piso".

El estilo individual y la personalidad de cada presidente -- marca la manera de operar de cada Comité. Algunos presidentes e--jercen su poder con mano "dura", otros trabajan con un alto grado

56. Idem., p.100.

57. Idem., p.102.

de democracia. Estos líderes usan varios métodos para controlar e influir en las labores legislativas de sus colegas. A los representantes que se reusan a colaborar con ellos por lo general los mandan a trabajar aun subcomité de poca importancia, anulandolos políticamente y a los que son disciplinados los ayudan con su carrera política. Por estos motivos los presidentes tienen mucho poder para dejar que una iniciativa viva o muera dentro de su Comité.⁵⁸

3.3.2 Los Subcomités y los Asesores.

Los equipos de asesores o "staff", son parte importante dentro de la forma de trabajo de los comités y subcomités, ayudando a la continuidad y estabilidad de usu labores . La importancia -- lleguen a adquirir los asesores depende mucho de las decisiones personales del Presidente del Comité al que pertenezcan; en la mayoría de los casos mucho del trabajo legislativo de los comités nace de sus asesores. Los Presidentes generalmente les da el trabajo de hacer los documentos de las audiencias, hacer las agendas ser testigos y tomar nota de lo que sucede día a día en las labores de rutina del Congreso. La mayoría de los reportes que presentan los comités en el piso, son la labor de sus asistentes y muchas de las iniciativas presentadas por los legisladores son propuestas hechas por el equipo de asesores.

El grado creciente de complejidad y tecnificación de la vida legislativa, aunado a las presiones constantes hacen que muchos legisladores se apoyen en el personal auxiliar a su servicio o el del servicio del Comité para cumplir con sus cargos de trabajo. Esta dependencia provoca que algunos equipos de asesores lleguen a ejercer su influencia durante las tareas legislativas de los comités y subcomités.

Es frecuente que un miembro importante de un "staff" perte--

58. Idem., p.109.

neciente a un poderoso Comité y que tenga la confianza del presidente de dicho Comité, puede llegar a ejercer una mayor influencia dentro del proceso legislativo del Comité que un legislador de nuevo ingreso.

A partir de 1975, las dos Cámaras han ampliado el número de "staffs" para uso personal de algunos legisladores; en la Casa se llegó al acuerdo de otorgarle "staff" profesional tanto a los presidentes como a los legisladores del partido minoritario con menor jerarquía de todos los subcomités. En el Senado las resoluciones aceptadas garantizaron a cada Senador un "staff" profesional-personal por cada Comité de prestigio a que fuera asignado. Estos apoyos de "staff", contribuyen a fomentar la autonomía de los senadores con respecto a su Comité y a su líder de partido ya que - por medio de su "staff" puede adquirir la experiencia que se necesita para cumplir técnicamente con sus funciones legislativas.

En cambio, en la Casa, los representantes saben que la lealtad de los miembros de los "staff", es para los presidentes y líderes del partido minoritario. El número de "staff" ha crecido en el Congreso como una necesidad legislativa interna como externa - pues el Poder Ejecutivo también ha crecido en sus equipos de asesores.⁵⁹

En las palabras del representante Dave Martín republicano de Nebraska, los comités son el "corazón y el alma del proceso legislativo" en el Congreso. Tienen el poder para decidir sobre la suerte de las iniciativas que esten bajo su jurisdicción. A partir de su jurisdicción como filtro, los comités son discretos en el manejo que les dan a las iniciativas, las pueden aprobar sin cambios o las pueden modificar casi por completo. Si se desea cambiar minuciosamente una iniciativa se puede hacer a puerta cerrada y es entonces donde los cambios que se hagan pueden favorecer los intereses de personas poderosas o de grupos de presión. Es aquí, donde las alianzas de algunos miembros del Congreso con grupos de

presión salen a relucir y es donde queda demostrada la influencia que estos grupos pueden llegar a tener.

Si la acción política dentro del Comité es indicativa de un apoyo unanime para una iniciativa es casi seguro, que dicha iniciativa sera ratificada en el pleno de la Cámara caso contrario - cuando los miembros del Comité estan divididos no reportan la iniciativa como lista y es muy probable que esta no sea ratificada - en el pleno de la Cámara.

Los comités por costumbre poseen la especialización legislativa necesaria para fungir como centros independientes de poder - dentro del proceso legislativo. En ambos partidos pero especialmente en el demócrata, la costumbre de la antigüedad ha servido - para que los miembros más conservadores se mantengan en los puestos claves del poder legislativo.

Aún hoy las reformas de los setentas no han tenido el efecto esperado y los presidentes siguen siendo hombres muy poderosos -- dentro del sistema de comités y subcomités. Chelf señala que la - solución no se realiza sólo con cambiar el método de selección si no en disminuir realmente la autoridad de los presidentes.⁶⁰

60. Chelf, op. cit., p.119.

C A P I T U L O I V

EL LIDERAZGO EN LAS CAMARAS.

4.1 EL Funcionamiento del liderazgo legislativo en las Cámaras.

Es al interior del sistema legislativo donde el juego político desarrolla y fortalece las características tan propias de la vida política norteamericana. Esta manera de hacer política ha llegado a través de una renovación constante y gradual, no alejarse de los principios establecidos por los dirigentes políticos del S. XVIII los cuales, aspiraban a formar las condiciones políticas necesarias para lograr el desarrollo económico que elevará a -- ese país a ser un imperio comercial basado en el derecho a la propiedad, el cual fué el primer derecho elemental garantizado.⁶¹

Para comprender mejor las razones por las cuales en un momento dado la Cámara de Representantes como la de Senadores llegan a tener posiciones diferentes o iguales en la toma de decisiones -- por parte del Congreso, es necesario estudiar de una manera detallada la importancia y participación de los líderes políticos del poder legislativo; la función de las reglas formales e informales que rigen los procedimientos del trabajo legislativo de las dos -- Cámaras.

En el Congreso, la Constitución norteamericana autoriza tanto a la Cámara de Representantes como al Senado para que formulen sus propias reglas aunque también establece algunas reglas, procedimientos y convenios tanto formales como informales básicos para las decisiones finales de ambas Cámaras.

Fué Thomas Jefferson cuando era Vice-Presidente de los Estados Unidos (1797-1801), el que preparo el primer manual para el proceso legislativo del Senado pero irónicamente fué la Cámara Baja la que en 1837 lo hizo parte formal de sus reglas. Jefferson -- en ese manual hacía énfasis de la importancia que tenían las re-

61. Adams, Willi Paul., Los Estados Unidos de América, Historia - Universal, Siglo XXI editores, S.A. México 1982. p.46.

glas, el orden y la decencia para cualquier cuerpo legislativo.

Los procedimientos y las reglas, como estudiaremos más adelante, le sirven al Congreso para; darle estabilidad, legitimidad a sus decisiones, a dividir responsabilidades, a reducir conflictos y sobre todo le ayudan a la distribución formal del poder.⁶²

4.1.1 La estructura de los líderes y su relación con los partidos en el trabajo legislativo.

La Constitución norteamericana señala que el Vice-Presidente es quien debe precidir el Senado y la Cámara Baja o Casa deberá -- elegir a su Presidente o "Speaker"; el resto de la organización -- interna es dejado al criterio de cada una de las Cámaras. Es en -- esta parte donde los partidos políticos juegan un papel importan -- te en el proceso legislativo, por ser ellos los que designan las -- posiciones de los líderes que hacen al Congreso trabajar. Mien--- -- tras que el Senado y la Casa son similares en algunos aspectos, -- son diferentes en su organización y en sus líderes. Por lo grande -- y pesado de sus funciones la Cámara de representantes necesita -- trabajar bajo un liderazgo fuerte; por lo anterior resulta tener -- un orden más gerárquico y formal en su organización que el Senado -- si bien es cierto, las posiciones del liderazgo en cada Cámara -- tiene una importancia formal, mucho del poder que llegan a adqui -- rir esas posiciones de poder se debe más a las características -- personales de la gente que las tenga que a su papel institucional -- es así como un liderazgo efectivo es clave para el buen funciona -- miento del Congreso puesto que se preocupa e inclusive puede lle -- gar a asegurar el entendimiento entre los líderes de su partido y -- aun con los del partido contrario lo que facilita que los acuer -- dos políticos se tomen por consenso.⁶³

Las costumbres, procedimientos y leyes que rigen la vida po -- lítica del Congreso sirven para que los líderes legislativos au --

62. Oleszek, op. cit., p.5.

63. Chelf, op. cit., p.64.

menten sus espacios de poder. A los que ocupan una posición de líder también son favorecidos con altos salarios, tiene un cuerpo de asesores más grande y cuentan con más facilidades administrativas para llevar a cabo su trabajo. Además son estos líderes los que tienen mayor interés para la opinión pública, ellos lo saben y procuran aprovechar esa importancia para conseguir el respaldo popular para sus acciones políticas.

Las prácticas y costumbres del partido también pueden servirle al líder para adquirir más poder. Los demócratas del Senado -- permiten que su líder este al frente de varios comités, importantes para la labor política de su partido dentro de la Cámara Alta; en cambio, los republicanos tienen reglas que aseguran que los diferentes comités son presididos por diferentes senadores.

Ser líder de la casa es una posición que requiere de tiempo completo para cumplir con sus deberes mientras que el líder del partido en el Senado tiene la facilidad política y administrativa de servir a varios comités gracias al menor tamaño de la Cámara Alta sin descuidar sus tareas como líder.⁶⁴

Los partidos para seleccionar a sus líderes toman en cuenta -- diversos aspectos como: la ideología, la reputación, la capacidad de organización, el balance geográfico del liderazgo dentro del partido y atributos más personales como la inteligencia, el talento para persuadir y su conocimiento práctico de la política.

Existen factores externos como el Presidente de los Estados Unidos, los grupos de presión que influyen en el proceso de selección de los líderes aunque su intervención esta condicionada entre otros factores al momento político en que se realice dicha selección.

64. Davidson, Roger H., Oleszek, Walter J., Congress and its Members, 2 ed., Congressional Quarterly Inc. Washington D.C. U.S.A.-1985, p.189.

A través de los años ambos partidos han realizado periódicamente conferencias o consejos, los demócratas de la Cámara Baja o Casa le dan el nombre en inglés de "Kucuses" y los de la Cámara Alta o Senado le llaman "Conferences" al igual que los republicanos de ambas Cámaras, los partidos en dichos consejos o conferencias se reúnen para adoptar las posiciones de partido dentro del trabajo legislativo, elegir sus líderes de partido para el Congreso, aprobar los nombramientos para los comités. Es a partir de la década de lo sesentas de este siglo cuando esos consejos de partidos vuelven adquirir importancia.⁶⁵

En la mayoría de los casos el proceso de los partidos para elegir líderes al Congreso son cerrados y rígidos. Cuando se lleva a cabo este proceso los miembros que han ocupado puestos de liderazgo tienen amplias facilidades para conservar sus posiciones de poder ya que cuentan con los recursos políticos necesarios para lograrlo. El hecho que las designaciones para los puestos de mayor liderazgo sean aún tomadas por la cúpula dirigente del partido ayuda a que el proceso no cause gran agitación política; lo que sirve como un soporte para la disciplina del partido que es de por sí muy frágil y poco respetada por la mayoría de los legisladores norteamericanos.

65. Oleszek, op. cit., p.26.

4.1.2 La importancia del Factor "Seniority".

Uno de los factores más importantes para poder ser elegido, es la antigüedad o la "seniority" que tenga el miembro del partido en las tareas legislativas. Este requisito es especialmente importante para la designación de los principales líderes de la Casa. Como una costumbre general, las posiciones de líderes de las dos Cámaras son ocupadas por aquellos que tienen varios años de servicio y de experiencia legislativa dentro de su partido ya sea el Demócrata o el Republicano. Casos como el del líder Sam Raybur demócrata de Texas quién tuvo que servir 27 años de legislador antes de ser elegido Presidente o "speaker" de la Cámara de Representantes. Ningun legislador que ha presidido la Casa en lo que va del siglo ha subido a dicho puesto con menos de 15 años de servicio como representante.⁶⁶

Los legisladores adquieren el status de "seniority" a travez del tiempo que han servido como tales lo que les otorga derechos y privilegios. A partir de la década de los setentas dentro del Congreso se origina un movimiento político encabezado por los jóvenes legisladores sobre todo de los demócratas liberales, los cuales luchan por cambiar ciertos aspectos de la vida legislativa especialmente la manera de designar dirigentes tomando en cuenta principalmente la antigüedad. Cabe destacar que el factor "seniority" no ha sido el único criterio para la elección de los líderes más importantes que son el Presidente de la Casa o "speaker" y los dos líderes de "piso" o "floors leanders" de los dos partidos principales.

El factor "seniority" es más decisivo en la elección para los presidentes de comités o "chairman" y fué ahí donde las reformas de la década de los setentas tuvieron un mayor impacto. Fué -

⁶⁶. Chelf, op. cit., p.6.

en el año de 1973 cuando en la Casa dominada por los demócratas, se decidió que los "chairman" fueran elegidos por sus compañeros por medio de una votación secreta.67

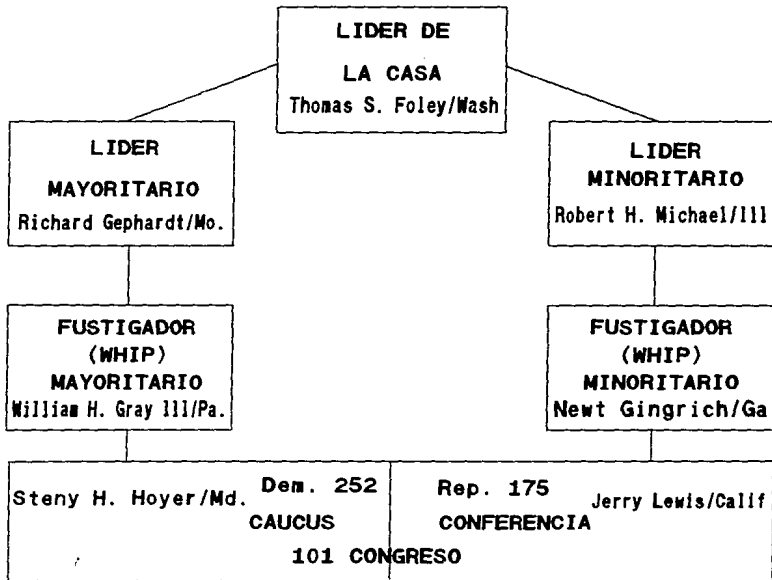
Esas reformas cambiarón la estructura de poder del Congreso-decentralizarón la autoridad legislativa pero irónicamente fortalecieron más la posición política del "speaker" dentro de la Casa los presidentes de los subcomités cobraron mayor importancia y los presidentes de los comités empezaron a tomar en cuenta la posición de sus colegas antes de actuar. Los demócratas también autorizarón al "speaker" para nombrar a todos los legisladores demócratas que integrarían el Comité de Reglas.

El Senado por su parte tuvo cambios importantes a finales de la década de los setentas sobre todo en la reorganización de su sistema de comités, al limitar el número de comités y subcomités--donde los Senadores pudieran tener incumbencia. La idea era hacer más viable las posiciones del liderazgo para los jóvenes senadores. Como podemos evaluar el sistema de "seniority" sufrió mayores cambios en la Casa que en el Senado.68

67. Mc Neil, op. cit., p. 109.

68. Idem., p.102.

LIDERES DEL 101 CONGRESO (1989-1991)



4.2. Los Líderes de la Cámara Baja.

La jerarquía de los líderes en la Casa y en el Senado es diferente; sus poderes y métodos de trabajo tampoco son iguales; - lo que contribuye a que exista una distribución del poder en varios centros de decisiones políticas dentro del mismo Congreso. - Se hará mención de los 10 líderes más importantes en el sistema legislativo norteamericano. Previamente se estudiarán los líderes de la Cámara Baja por orden de importancia para después pasar al estudio formal de los líderes del Senado.

Son cinco los líderes más importantes dentro del funcionamiento político de la Cámara de Representantes ellos son: el líder que reside las labores legislativas de la Casa llamado en inglés "speaker" y ocupa la posición de líder máximo dentro de su partido. Dicho partido es el que más miembros tiene de la Casa por lo que recibe el nombre de partido mayoritario. El siguiente puesto en importancia es el líder de la mayoría en el "piso", llamado en inglés "majority whip" podríamos decir que, es el líder asistente del "majority leader".

El partido minoritario solamente tiene dos posiciones, a este nivel, la que ocupa su máximo líder y representante oficial para hablar por el partido y de su líder asistente o "minority --- Whip".69

Casi siempre un miembro del Congreso va adquiriendo de manera progresiva, los puestos más importantes del liderazgo dentro de su partido ejemplo: cuando el puesto de "speaker" queda vacante, - Casi siempre es ocupado por el líder de partido que le designe en importancia en este caso, el "majority whip" y así sucesivamente.

En el caso de que el partido mayoritario pase a ser el partido minoritario, el legislador que ocupa el puesto de "speaker" pasa ser el "minority leader" y el que ocupaba dicha posición se vuelve el "minority whip", los demás cambios de liderazgo tam--

bien se degradan sucesivamente. El mismo proceso se sigue en el Senado con la diferencia que el factor "seniority" no es tan decisivo para elegir a sus líderes. Como ya lo habíamos señalado el sistema favorece un status que solo permite cambios graduales en la élite dirigida.

En la Cámara de Representantes, el "speaker" es el líder con más peso político y tiene la ventaja de influir en el nombramiento de sus colaboradores más cercanos los cuales resultan ser casi siempre el resto de los líderes incluyendo a los presidentes de los comités y subcomités más importantes; lo que da apoyo activo dentro del trabajo político de éstos líderes.

El "speaker" es el dirigente estructural más importante; entre sus funciones esta la de moderar el debate, conceder la palabra, crear comisiones y nombrar a los integrantes de las mismas es aquí, donde puede influir a travez de los representantes elegidos en el destino de la ley. Es el Comité de Reglas uno de los instrumentos más poderosos para decidir el avance o estancamiento de las iniciativas de ley presentadas durante su gestión. Todas estas facilidades políticas le dan un poder de decisión casi definitivo.70

Para algunos, el "speaker" es un personaje con tal poder que solo esta abajo del Presidente de los Estados Unidos. Entre su papel político esta obligado a cuidar su relación con el Presidente y debe actuar independiente de la línea política establecida por el ejecutivo no importando que sean del mismo partido. Ya que de lo contrario se expone muy facilmente a severas críticas por parte de los demás legisladores e inclusive por parte de la opinión pública. Han existido "speakers" como Sam Rayburn que se preocupó por hacer notar que él nunca legislo "bajo" el mandato de ningun Presidente sino legislo "con" ocho Presidentes. Esta preocupación tiene su fundamento en la responsabilidad institucional que tiene

70. Harris, Joseph P. Congress and the Legislative Process, McGraw Hill Book Company, U.S.A. 1972 p. 98.

el dirigente de cuidar la reputación de la Cámara Baja en sus funciones legislativas. Al igual que el titular del Poder Ejecutivo debe de firmar toda iniciativa antes de que se convierta en ley.

El "speaker" tiene un sistema de información privilegiada lo que le permite dar información exclusiva a sus colegas como un favor personal lo que significa adquirir un compromiso político que tarde o temprano será cobrado por "speaker". En última instancia-hombre que ocupe dicho puesto debe dominar diferentes tipos de liderazgo, tener en cuenta el contexto histórico en que se encuentre junto con una larga experiencia política que le permita ejercer un liderazgo fuerte.⁷¹

Tanto el partido mayoritario como el minoritario necesitan - un líder que dirija las estrategias políticas en el "piso"; éste líder recibe el nombre de "majority leader" en el caso del partido mayoritario y "minority leader" en el caso del partido minoritario. Estos líderes juegan un papel central en la elaboración de alianzas dentro del proceso legislativo también estas encargados-mantener el orden y la paz política hacia el interior de su partido. Se preocupa por ayudar a sus compañeros de partido a cumplir con sus funciones legislativas; procura evitar los conflictos entre sus compañeros y trabaja para fortalecer la cooperación entre los miembros del partido, lo que muchas veces resulta difícil por la gran cantidad de intereses en juego.⁷²

Casi siempre este puesto es ocupado por un legislador experimentado ya que entre sus deberes esta el de ser, el defensor y orador principal de su partido. Además ayudar en la elaboración y planeación de las agendas legislativas del diario, semanales e inclusive anuales. Es de los líderes que más contacto tiene con el titular del Poder Ejecutivo especialmente cuando el Presidente

71. Ghelf, op. cit., p.63.

72. Harris, op. cit., p.100.

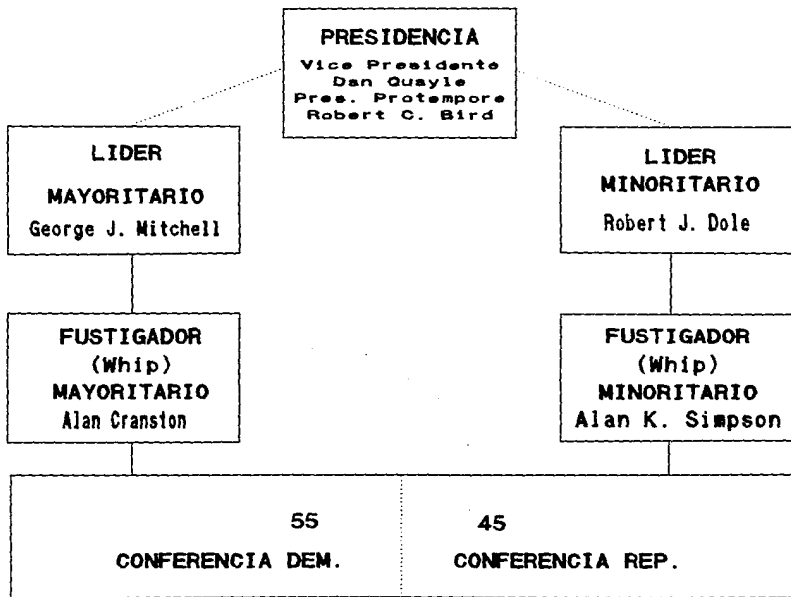
es de su mismo partido, también influyen en la posición política de sus compañeros para que éstos apoyen una alianza o por el contrario rompan con ella. En lo general trabajan de manera fuerte para cumplir con los propósitos y programas de sus partidos. El "minority leader" es el líder de "piso" de la oposición y asume el papel de "speaker" pero para el partido minoritario; se encarga de vigilar el progreso de las iniciativas de ley o "bills" a través de su paso por los comités o subcomités, defiende los derechos de la minoría y forma alianzas con los miembros opositores. Bertran Snell, republicano de New York, fué líder minoritario de 1931 a 1939 y describe sus funciones de la siguiente manera:

" Es el orador de su partido y el que anuncia sus políticas. El siempre debe de estar alerta para defender los derechos de la minoría. En sus funciones y deberes está el criticar constructivamente la política y el programa del partido mayoritario para lograr este fin deberá emplear las tácticas parlamentarias y poner mucha atención a toda propuesta legislativa".⁷³

Existe otro tipo de líderes los llamados "majority whip" y el "minority whip", los cuales, al igual que los anteriores son elegidos por dos años. Su trabajo es auxiliar en sus funciones a los líderes superiores, de mantener la disciplina del partido a la hora de votaciones importantes.

73. Davidson, Oleszek, op. cit., p.179.

LIDERES DEL SENADO DEL 101 CONGRESO



4.3 EL liderazgo en el Senado.

En el Senado el poder de dirección es más difuso que en la Cámara de Representantes al no existir claro centro de autoridad estructural como vendría a ser "speaker" en la Casa. A diferencia de éste, el líder mayoritario no es el que preside el Senado, de hecho, ésta Cámara tiene tres categorías de Presidentes: la primera, corresponde al Presidente por Constitución, puesto que le pertenece al Vice-Presidente de los Estados Unidos, el cual raramente preside las sesiones del Senado excepto para ceremonias y solamente puede votar para romper un empate. Su papel consiste en hacer labor de convencimiento entre los Senadores a favor de la política realizada por la administración central.

La Constitución también hace referencia a un presidente temporal o "pro-tempore", que preside durante la ausencia del Vice-Presidente, en la práctica este puesto es ocupado por el senador del partido mayoritario con más tiempo de servicio previa ratificación por medio del voto de sus compañeros.

El líder demócrata Robert C. Byrd, w. Va., decía al respecto:

" Por su posición de ser un miembro antiguo del partido y por presidir un comité clave, los demás líderes consultan regularmente al Presidente pro-tempore para que les diga su punto de vista de las políticas y acciones del partido" 74

Una tercera forma se da cuando más o menos una docena de senadores, generalmente miembros nuevos, presiden cada uno por un tiempo de media hora; esta forma de presidir es poco usual. Dentro del Senado se ha manifestado una inquietud constante por parte de sus miembros para apoyar la creación de una regla que permite-

74. Idem., p.180.

elegir un presidente con carácter permanente por parte de los -- miembros de ese cuerpo legislativo. Cabe destacar que ninguna de las tres primeras formas se le puede comparar tanto en su poder -- político como en sus labores legislativas a las, del "speaker".

Existen grandes diferencias entre las dos Cámaras no solamente en el número de sus miembros sino también en la composición es tructural de sus líderes. Los miembros del Senado son designados por un período tres veces más largo que el de los representantes; los senadores en su conjunto tienen una importancia política más grande que sus colegas representantes puesto que los senadores -- son figuras políticas con prestigio ya no tanto a nivel estatal -- si no nacional.

Estas características junto con la gran flexibilidad de las reglas y procedimientos que rigen en el Senado hacen que sus inte grantes se consideren en un ambiente político de igualdad que les facilita una actitud individualista en lo político y que crea un rechazo a aceptar un liderazgo fuerte por parte de otro de sus -- compañeros. Es un cuerpo muy difícil de liderar. Al Senado se le compara frecuentemente como un "club de caballeros", donde la tra dición de cortesía aunque un poco desgastada todavía rige muchas de las acciones entre los Senadores.75

El "majority leader" es la cabeza del partido mayoritario y es su líder más importante dentro de las tareas legislativas del Senado, su designación surge de la conferencia de su partido. A la par de éste esta por parte del partido minoritario su máximo -- líder elegido en una conferencia de partido por votación secreta es, el "minority leader", su labor política ha ido cambiando con el tiempo ya que estos líderes no tienen un reconocimiento oficial antes de 1920, y ahora su instrumento principal para cumplir -- con sus funciones es la persuasión. El líder del partido mayorita rio sirve como enlace entre el Senado y el Presidente, relación --

75. Mikva, op. cit., p.115.

que se estrecha cuando éstos líderes son del mismo partido; coordina también las actividades del Senado con las de la Casa lo que muchas veces resulta difícil de implementar aún cuando las dos Cámaras están controladas por el mismo partido.⁷⁶

En estos tiempos algunas fracciones políticas del "majority-leader" tienen cierta similitud con las que realiza el "speaker"; aunque tiene menos facilidades para controlar el trabajo legislativo por medio de los procedimientos pero cuenta con gran información, conoce la vida, los valores y las metas de cada Senador de su partido generalmente gracias a que ha servido como "leader --- whip" de su partido en años anteriores; es conocedor del proceso para hacer política en el "piso", todo lo anterior le otorga un considerable conocimiento de los procesos legislativos sobre todo permitiéndole coordinar las estrategias de su partido. Hay que recordar que en el Senado es la mayoría la que determina lo que se debe hacer con las iniciativas de ley presentadas ante dicha Cámara.

Por la importancia que tiene llegar a acuerdos por unanimidad en el Senado, el "minority leader" juega un papel más significativo en las actividades del Senado que las de su contraparte en la Casa. Tal vez su función más importante sea la de evitar al máximo los conflictos internos de su partido y de la de crear estrategias coherentes y fuertes que cuenten con el apoyo de la mayoría de los miembros de su partido.

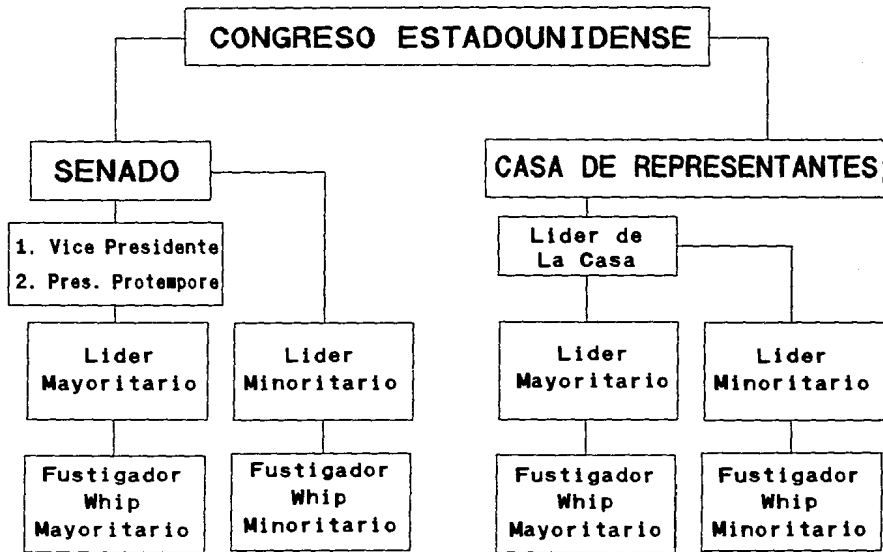
La organización de los líderes llamados "whips" tanto de los demócratas como de los republicanos dentro del Senado es menos -- elaborada que la de la Casa. El jefe de los "whips" es electo por los miembros del partido en su conferencia y le está permitido es coger a sus ayudantes.

76. Sinclair, op. cit., p.114.

Con menos miembros en el Senado, es menos difícil para los "whips" tener información política referente a la posición política de sus miembros, más aún, el sistema de llegar a acuerdos por unanimidad, es menos para ellos la presión de ver y cuidar la forma de votación de los miembros de su partido. En general, la función de los "whips" es informal y muy pocas veces coercitiva.⁷⁷

77. Mikva, op. cit. p. 122.

LOS LIDERES DEL CONGRESO



C A P I T U L O V**LOS GRUPOS DE PRESION Y EL PROCESO LEGISLATIVO**

5.1. El Sistema de Grupos de Presión.

En este capítulo analizaremos el fenómeno político de los -- grupos de presión o "lobbies" y su participación durante las di-- versas etapas del proceso legislativo. Los grupos de presión surgen de una asociación política de individuos para la defensa de -- intereses comunes. Al respecto Tocqueville, hace más de un siglo-- señalaba.

"Una asociación consiste solamente en la adhesión pública que da cierto número de individuos a tales o cuales doctrinas, y en el compromiso que contraen de contribuir de cierta manera a hacerlas prevalecer. El derecho de asociarse así se confunde casi con la libertad de escribir; pero, sin embargo la asociación posee más poder que la prensa. Cuando una opinión es representada por una asociación, esta una forma más clara y precisa. Cuenta con sus partidarios y los compromete para su causa. Estos aprenden por sí mismos a conocerse unos a otros. La asociación reúne en un haz los esfuerzos de los espíritus divergentes, y los empuja con vigor hacia un solo fin claramente indicado por ella".⁷⁸

Los grupos de presión pueden también contribuir a la "busqueda de la racionalidad" en la elaboración de una política, si se -- parte del supuesto que reclaman la solución de demandas surgidas de un sector de la sociedad, en este caso el de la estadounidense para fines metodológicos del trabajo, es necesario señalar que, -- por grupos de presión entendemos, todo grupo organizado que intenta influir sobre las decisiones del gobierno, en este caso el Con greso, sin buscar él mismo los poderes formales de éste. La parte final de la definición se dirige generalmente a distinguir al gru po de presión de un partido político o grupo conspiratorio, mientras que el énfasis sobre las organizaciones lo distingue de una muchedumbre u otro conjunto de individuos.⁷⁹

78. Tocqueville, op. cit. p. 207

79. Moodie, Graeme C., Studdert-kennedy, G., Opiniones, Públicos y Grupos de Presión, Fondo de Cultura Popular num 148, México --- 1975, p. iii.

Un importante rasgo de los grupos de presión consiste en que ciertos temas, grupos que de otro modo serían antagonicos, formarían una coalición basada en su desarrollo común de un interés -- único.

Existen autores como Finer que, emplean el término "cabildeo" para referirse a los grupos y asociaciones universales que intentan ejercer presión sobre el gobierno éste concepto también es va lido si nos referimos únicamente a los Estados Unidos, en donde -- tiende a tener una connotación que se asocia primordialmente con -- aquel sector de las actividades de los grupos de presión que se -- concentran tanto en la legislatura federal como en la legislatura estatal.

En ocasiones la principal fuente del examen crítico externo de la acción legislativa esta basada, en el punto de vista que -- tengan de ella uno o más grupos de presión. Esta acción en el con texto de democracia burguesa, ayuda a justificar, redondear y com plementar el sistema formal de representación.

En tanto grupos, cuentan con ciertas cualidades distintas -- que pueden ofrecer, y en particular con el hecho de que pueden es coger el tema y el momento de su propia intervención en mayor me -- dida que el electorado, aunque unos grupos de presión deben ope -- rar dentro de los límites establecidos por las medidas políticas -- y los procedimientos gubernamentales; por lo tanto pueden desempe -- ñar una tarea importante, vital y, en realidad, insustituible, al dar significado y contenido específico al derecho de oposición. -- De esto no se desprende que los grupos de presión proporcionen ne cesariamente un proceso de representación más racional o más sig -- nificativo que el que proporcionan los partidos y el sistema elec -- toral.80

Esto se debe a tres razones principales: primero, ni los líderes ni los miembros de los grupos de presión, aunque se encuentren entre los que están relativamente más involucrados e informados, pueden escapar a las limitaciones de su propia experiencia o de las perspectivas y actitudes fomentadas por sus pautas de interacción, algo restringidas; segundo, no hay grupos de presión -- equivalentes al sufragio igualitario y universal; tercero, en el análisis de los grupos de presión como contribuyentes al proceso representativo, se olvida a veces que en gran parte de las actividades de los grupos de presión, sería virtualmente imposible de ser por los canales de acceso a la maquinaria del partido como lo veremos a continuación.

5.2 Los Grupos de Presión y los Partidos Políticos.

Como ya hemos estudiado los grupos de presión son autónomos - a los partidos políticos lo que les permite la posibilidad de ser la alternativa para que los individuos tengan una forma de representación y mediación de algunas de sus necesidades o aspiraciones diferente a la que ofrece el partido político.

Para autores como Holtzman, una de las mayores diferencias - entre los grupos de presión y los partidos políticos radica en el punto focal de su atención. Los partidos políticos están inevitablemente interesados de una manera u otra en los asuntos de gobierno. Su verdadero propósito es público y están interesados en obtener las mejores posiciones políticas para gobernar. En cambio, - los grupos de presión están interesados en asuntos particulares - y en asesorar las políticas de gobierno.⁸¹

Si bien, los grupos de presión son independientes de los partidos políticos, esto no implica que haya un distanciamiento en sus intereses, es más, como consecuencia de los grupos de presión privados más importantes se caracterizan por tener mucho dinero, - resultan ser, en muchos casos, los aliados idóneos de los casiqueros, promotores y jefes o "Bosques" de los partidos políticos. Esta relación le otorga a los grupos de presión una vía directa para promover sus intereses dentro de los partidos políticos. Los grupos de presión prometen contribuir a la caja de fondos de los partidos a cambio del apoyo partidista a los programas políticos de sus candidatos; siempre y cuando dichos programas beneficien los intereses de dichos grupos. El apoyo económico que dan los grupos de presión durante las elecciones pueden ser a todos los niveles, es decir, mientras más importante resulte el puesto a ocupar por los candidatos como puede ser las curules en el Congreso e inclusive la misma Presidencia de la República, es mayor su aportación económica y su interés por el triunfo electoral.

⁸¹. Holtzman, Abraham., "Interest Groups in Society" en Mousa, -- Stephen B. y Van Derslik, J. (editors), American Politics, New York: Holt Rinehartan Winston Inc., 1970 p. 606.

Los grupos de presión tratan de que los candidatos les favorezcan sus intereses, independientemente de su filiación ideológica o de partido. Este pragmatismo político es una táctica utilizada a gran escala en los Estados Unidos. El interés de los grupos por conocer y evaluar las actitudes políticas tomadas por los Representantes y Senadores en los debates y votaciones de importancia para ellos es tal que, llevan un registro de cada uno de los legisladores en estos actos; esten o no comprometidos con ello.

A los legisladores que ellos juzgan importantes para defender sus intereses, los apoyan con dinero para facilitarles su elección o su reelección, según sea el caso.

Esta necesidad que tienen muchos de los legisladores de tener suficiente apoyo económico para su carrera política nos ayuda a explicar en parte el comportamiento político de algunos Representantes y Senadores que llegan a votar en contra de sus respectivos partidos cuando se discute una iniciativa de Ley que afecte los intereses de los grupos de presión con los que están comprometidos por el apoyo que reciben de ellos. Esta situación puede ser inversa cuando los legisladores apoyen una iniciativa y el resto de sus compañeros del partido esten en contra de la misma. La relación de estado de dependencia del legislador respecto a una organización local o regional de algunos grupos políticos se ve comprobada claramente en la anterior circunstancia. Podemos añadir entonces que algunos de los votos del Congreso, se dan de acuerdo a configuraciones bien definidas que refleja divergencias sectoriales, socioeconómicas, étnicas y gubernamentales.⁸²

Entre las grandes asociaciones de negocios, industrias y finanzas, resaltan la National Association of Manufacturers (NAM) La Chambers of Commers of the United States, American Trucking Association, American Medical Association, The American Federa---

82. Dion, Leon., Los grupos y el poder político en los Estados Unidos, Colección Sep. 70, Edit. Grijalba, México 1967, p.57.

tion of Labor-Congress of Industrial Organization (AFL-CIO), que aglutina a los sindicatos obreros entre otros grupos.

La mayoría de los grupos de presión canalizan su apoyo a los procesos electorales a través de sus organismos llamados "Political Action Committees" (PACs) ó Comités Políticos. Estos comités pueden trabajar para proporcionar el voto de los miembros de su sector social a favor de un candidato o por lo contrario pueden hacer campañas para que no voten por un determinado candidato.⁸³

Las comisiones nacionales de ciertos grupos de presión empresariales están constituidas en su mayor parte por abogados, directores de compañías, editores y propietarios de periódicos, de estaciones de radio y televisión, de directores de bancos, los cuales usan los diversos medios que les proporciona su trabajo para presionar e influir en las peticiones que hagan a los líderes de los partidos. En cambio los representantes de granjeros y sindicatos, emplean manifestaciones como "técnicas de petición", y con ello demuestran la fuerza de sus votos, más que el dinero o las influencias personales.

83. Mikva, op. cit., p.348.

5.3 Las Técnicas de los Grupos de Presión.

Los grupos de presión o "looby groups" usan diversas técnicas para relacionarse con los legisladores y hacer que estos promuevan sus intereses por medio de su acción legislativa, los loobys forman sus agentes especializados llamados "lobbyists" y a su acción se le llama "lobbying".

Estos agentes especializados están encargados de dirigir -- abierta o anónimamente las negociaciones entre los grupos de presión y los legisladores; si el caso lo requiere también con los agentes del Poder Ejecutivo involucrados. La acción política de estos grupos al igual que la de los partidos políticos no está contemplada en la Constitución estadounidense pero su acción según Carl Chelf, es legal y ayuda a legitimizar como ya lo habíamos mencionado, al sistema democrático que tienen los norteamericanos al garantizar el "derecho de petición". Agrega que en un sistema democrático como el de ellos, el proceso de la toma de decisiones no es una autocuacia y que la toma de decisiones es por medio de un proceso de grupo. Y que estos grupos ya son parte integral de su proceso de grupo. y que estos grupos ya son parte integral de su proceso de toma de decisiones, resultándole difícil imaginar al Congreso norteamericano sin ellos.

Aunque Chelf también reconoce que, si bien los grupos de presión son un elemento esencial en el proceso legislativo, sus intereses debido a que en el último de los casos resultan especiales y en algunos casos son contrarios al interés general de la población, se le puede considerar como antidemocrático.⁸⁴

Consecuentemente para muchos, la acción del "lobbying" se relaciona con la manera muchas veces inmoral e ilegal en que los -- agentes de los grupos de presión realizan sus variadas tácticas --

84. Chelf, op. cit., p.165.

para lograr en los legisladores diferentes grados de persuasión.-- Una de las taticas mas comunes usadas por los "lobbyists" es la técnica del contacto directo. Es decir una relación permanente -- con los legisladores promoviendo entre ellos los intereses del -- del grupo al que representan, a la vez que, les otorgan apoyo eco nomico para sus viajes, campañas, fiestas y entrenamientos personales como pueden ser loa servicios de mujeres o de hombres según las preferencias del legislador.

Para evitar la mala imagen que estos métodos políticos pue-- den ocasionar en algunos sectores de la opinión pública norteamericana, los "lobbyis" manejan otro lenguaje como el decir que -- ellos solo dan donativos alas campañas que invitan a los legisladores a viajes con el fin de que participen en seminarios acade micos y el resto de su comportamiento es con el fin de tener una-relación de amistad personal con los legisladores.

La labor de estos agentes supuestamente debe pasar casi inav vertida para la sociedad norteamericana, lo que en muchos casos - no ha sucedido es; como en 1976-1978 cuando el famoso caso "Koreagate" escandalizo a esa sociedad, al hacerce público la gran cantidad de dinero que "lobbyists" sudcoreano Tongsun Park habia repartido entre bastante legisladores con el fin de que estos favorecieran con su acción política las relaciones entre Corea del -- Sur y los Estados Unidos, este caso nos demuestra que tambien -- los países tienen sus "lobbies" en Washington para cuidar y favorecer sus relaciones diplomaticas con el vecino país del norte.⁸⁵

Otras dos técnicas usadas son: la coalición de "lobies" que demuestran que estos grupos no tienen ni amigos ni enemigos permanentes lo único que es permanente en su acción de sus intereses.- Esta filosofia nos ayuda a comprender que muchas alianzas tempora les se realizan con el fin de presionar o defender intereses comu

85. Frank, Weisband, op. cit., p.170.

nes. Cuando los grupos unen la técnica de la coalición con la --- acción llamada "grassroots", adquieren una fuerza política importante. Esta acción consiste en influir en la opinión pública a favor o en contra de la elección de un legislador o de la aprobación o rechazo de un proyecto de ley. El trabajo para influir sobre los ciudadanos se realiza por medio de cartas personales, programas de radio y televisión, por medio de volantes y de periódicos. Esa misma fuerza la pueden canalizar mandando un número muy considerable de cartas a las oficinas de los legisladores que son claves para el proceso, en apoyo a su petición.⁸⁶

Las características del federalismo y la separación de poderes dentro del sistema político estadounidense condicionan indudablemente la organización y las actividades de los grupos de presión. Al actuar en diferentes instancias los grupos corren el riesgo de tener éxito en algunas de ellas pero fracasar en otras.

Las actividades de los grupos de presión en los Estados Unidos tienen una incesante carrera, alocada y confusa hacia los centros de decisiones políticas. Si se trata de hacer entrar en vigor un proyecto de ley favorable o por lo contrario de impedir la promulgación de una ley perjudicial a sus intereses, los lobbies inician campañas de presión que se escalonan al tiempo que sea necesario, logrando retardar la acción de la ley durante años, este estancamiento la puede volver anacrónica e inoperante debido al cambio de condiciones que había provocado su introducción en el -- Congreso.

Los grupos de presión demuestran su interés hacia el Congreso en la medida en que logren relacionarse, primeramente con el mayor número de legisladores en ambas Cámaras así como en las diversas oficinas donde se preparan las iniciativas de ley, se elaboran las enmiendas y se firman los pactos o compromisos con los bloques de representantes y Senadores.

Los grupos de presión empiezan su labor semanas antes de que se inicien las secciones, su interes en estos primeros momentos - es; conocer los programas legislativos paara presionar e interve-- nír por sus intereses si así lo cren necesario.87

Otra característica que sepuede presentar durante la relac-- ón entre los grupos de presión y los legisladores, es que los primeros llegan a redactar ya sea de una manera total o parcial las-- iniciativas de ley que ellos concideran necesarias para resguar-- dar o ampliar sus intereses. Esta acción ocasiona que los legisla-- dores relacionados con ellos la mayoría de las veces acepten in-- troducir ese tipo de iniciativas solo por compromiso. Los repre-- sentantes por tener que reelegirse cada dos años son mas vulnera-- bles a las presiones de los grupos debido a que necesitan su apo-- yo económico para su reelección.

Esta es una de las principales razones por las que los le-- gisladores muestran tanta complacencia para apoyar las iniciati-- vas originadas dentro de los grupos de presión, estos grupos al - participar en el proceso pueden poner a las ordenes de los legis-- ladores, personas especializadas en el tema discutido, con el fin de que el proceso les pueda favorecer aun más.

La relación entre grupos y legisladores se hace mas estrecha cuando los legffisladores se dan cuenta de la falta de compromisos precisos por parte de los partidos polfticos sobre lamayoría de - las cuestiones susceptible a ser objeto de una iniciativa, lo que provoca que carezcan de programas legislativos propositivos u coherentes obligando a los legisladores a recurrir a la inforamción-- que le brindan los grupos de presión y esto les permite formular-- proyectos de ley importantes.

-
87. Dion, op. cit., p. 82

Los legisladores se ven obligados a buscar asesoría en los grupos privados por su preocupación de mantener su prestigio ante los ciudadanos al pedirle a estos grupos que hagan lo necesario para que, la opinión pública comparta sus puntos de vista.⁸⁸

Los comités como ya hemos señalado, son los que llevan la mayor parte del trabajo legislativo que se encarga de estudiar las iniciativas si cree pertinente. Algunos de ellos reflejan el sentir de grupos de presión específicos, como el de los granjeros, maestros, o veteranos solo por mencionar algunos. Las funciones de los comités facilitan enormemente la labor de los grupos de presión ya que los comités son más sencibles a su influencia que el conjunto de las Cámaras. Debido a que están constituidas por un número reducido de personas fácilmente identificable y particularmente vulnerable; los grupos de presión tienen la oportunidad de participar secretamente incluso en la formación de un Comité o de un subcomité.

Los comités a menudo forman alianzas con sectores de la burocracia y con los "lobbyists" que atestiguan francamente ante ellos y con los cuales tiene reuniones.

Los académicos y periodistas norteamericanos han llamado a estas alianzas de diversas formas, entre ellas están las siguientes: subgobiernos, subsistemas y triángulos de hierro. Estos triángulos pueden influir de manera directa en el proceso de una iniciativa. Su influencia varía de acuerdo a las diferentes áreas políticas, de los conflictos internos en la alianza y de la existencia de una competencia por parte de otros triángulos de hierro. En algunas ocasiones hay que contemplar la ingerencia del Poder Judicial en este tipo de alianzas.⁸⁹

89. Idem., p. 90.

Recordemos que el poder Ejecutivo es otro de los factores externos de presión que influyen en las Cámaras el presidente puede influir en el destino de su una iniciativa de diversas formas, entre ellas. Manipulando la acción de los legisladores haciendo uso de su liderazgo de partido ya que su apoyo político es importante para las campañas de los legisladores de su partido.

C A P I T U L O V I

EL CONGRESO Y LA RELACION MEXICO-ESTADOS UNIDOS EL CASO DE
LA INICIATIVA SIMPSON-MAZZOLI EN EL AÑO DE 1984.

6.1 El Problema de la inmigración en la relación bilateral.

El problema de la inmigración es un tema principal en la historia de las relaciones políticas de ambos países. Su existencia y continuidad se comprende al hacer un análisis comparativo de -- las grandes diferencias existentes en el desarrollo histórico entre México y los Estados Unidos de América.

A continuación estudiaremos las características generales -- del problema de inmigración en los Estados Unidos y de las posiciones políticas que se han tomado acerca de los indocumentados tanto en ese país como en el nuestro.

Desde finales de siglo pasado hasta nuestros días, los trabajadores mexicanos han sentido la necesidad de emigrar ya sea temporalmente o en forma definitiva a los Estados Unidos en busca de -- un empleo que les permita mejorar el nivel de vida de ellos y de su familia. Este problema de inmigración ha sufrido una evolución constante a través del tiempo y ha sido objeto de un trato constante entre los representantes de los dos gobiernos.

Si bien es cierto que, las discusiones y decisiones que toma el gobierno norteamericano para tratar de limitar la inmigración a su territorio son del interés de muchos países del mundo, éste estudio solo se limita al punto de vista norteamericano respecto a la inmigración de los trabajadores mexicanos.

La visión norteamericana se basa en la posición que tiene su sociedad y su gobierno, especialmente el Congreso, respecto al -- problema migratorio. Partiremos de una descripción histórica del -- problema a partir de la década de los sesentas en la cual, se da por terminado el problema de braceros (1942-1964), tomando en cuenta las características sociales más importantes de los inmigrantes, las reacciones de la sociedad norteamericana y la respuesta política del gobierno de ese país.

La emigración de mexicanos hacia los Estados Unidos tiene como causa principal el factor económico. Los flujos migratorios se ha acrecentado cuando la economía mexicana ha sufrido un deterioro o crisis y cuando la economía norteamericana ha necesitado de mano de obra barata sobre todo su sector agrícola y de servicios. Como sucedió en los años de la primera y segunda Guerra Mundial.- En este periodo de tiempo podemos hablar de una aceptación de la mano de obra mexicana por parte de la sociedad norteamericana debido a que le consideraba positiva para el desarrollo de los sectores anteriores señalados de la economía norteamericana.

Para un mejor entendimiento del problema es necesario hacer una distinción entre los trabajadores mexicanos que se encuentran laborando legalmente y los que carecen de documentos necesarios por lo que se les considera trabajadores indocumentados en los Estados Unidos. Existen diferentes tipos de trabajadores indocumentados, los que mantienen su hogar en México y que emigran solo de manera temporal al vecino país del Norte, y los trabajadores indocumentados que residen permanentemente en los Estados Unidos. Lo anterior origina que muchos de ellos intenten regularizar su estancia en ese país por medio de la adquisición de una visa de inmigrante. Esta visa se le puede conceder más fácilmente, si tienen parientes de nacionalidad norteamericana.

Estudiosos del tema como los maestros García y Griego, y Nónica Vereea señalan que, la mayoría de los indocumentados en esta década son jóvenes adultos, en su mayoría del sexo masculino con una edad promedio entre los 25 y 30 años, la mayoría de ellos casados con un nivel de escolaridad semejante al de la media nacional que es entre cuatro y cinco años de estudio, destacando que en un 90% no hablan el idioma inglés, lo que les da ciertas cualidades de trabajo.⁹⁰

90. García y Griego Manuel., Vereea Campos, M., México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados, Coordinación de Humanidades, UNAM-PoPrúa, México, 1988, p. 30.

La incorporación de los trabajadores mexicanos, ya sea de -- una manera temporal o permanente dentro de la sociedad norteamericana ha originado un debate de los diversos sectores de la sociedad estadounidense; algunas opiniones son positivas pero las mas son negativas. Entre los argumentos más usados son los siguientes:

1. Que los extranjeros indocumentados compiten por los mismos empleos que sus ciudadanos, desplazando a número importante de ellos.
2. Que si los norteamericanos ocuparan los puestos absorbidos por ellos, la tasa de desempleo descendería notablemente.
3. Que la presencia del indocumentado en el mercado de trabajo norteamericano deprime la escala de salarios.
4. Que el uso que éste hace de los servicios sociales es mayor que las contribuciones que aporta al fisco y al Seguro Social a través de los impuestos detenidos.
5. Que la mayoría de los extranjeros indocumentados se establecen en su territorio imponiendo una carga pesada a la sociedad norteamericana.⁹¹

Las acciones gubernamentales norteamericanas se han encaminado sobre todo a intentar controlar el flujo migratorio en la frontera con México. Originándose un debate del problema a nivel gubernamental entre los dos países, ya que la mayoría de los indocumentados son mexicanos. El debate ha tenido diferentes etapas, como bien señala el maestro y especialista en la materia Carlos Rico, la primera de ellas en la cual, el problema era discutido en una forma bilateral hasta mediados del presente siglo. Posteriormente se da un rompimiento de esa forma de negociación cuando el Congreso norteamericano, dió por terminado los programas de braceros a mediados de la década de los sesentas. Lo que significó que los norteamericanos consideraron el problema predominantemente interno mas que externo.

⁹¹. Idem., p. 86

Esta actitud del gobierno norteamericano provocó que la relación entre los dos países se volviera menos clara y abierta. Aunque la cuestión se sigue tratando en forama permanente en las pláticas bilaterales sostenidas por los representantes oficiales de ambos países, tanto a nivel presidencial como a nivel de secretarios de Estado y congresistas.

Es en la década de los 70's se incorpora el debate sobre migración adquiere un lugar central en la política interna norteamericana al empezar a relacionar el conflicto de los trabajadores indocumentados o ilegales con los grandes problemas de la sociedad estadounidense. Este cambio se entiende porque a partir de los 70's se incorpora más consideraciones al problema de los indocumentados, y no sólo es el efecto que producen estos hombres sobre el mercado de trabajo norteamericano sino también se aumenta la preocupación por el impacto en el material fiscal del uso por parte de los trabajadores indocumentados de los servicios sociales creados por las autoridades locales, estatales y federales -- norteamericanas, iniciandose una campaña de desprestigio a todos los niveles de la sociedad estadounidense, en contra de los trabajadores indocumentados y de su estancia ilegal en ese país, a tal grado que este problema llego al extremo de ser considerado por las autoridades norteamericanas como una emergencia nacional.⁹²

Ya para el inicio de la década de los 80's la discusión había superado el supuesto de relacionar el problema de los indocumentados con los asuntos de la economía interna para integrarlos en la política externa de ese país; los académicos, los representantes del sector privado, tuvieron mucho que ver para que se consolidara a este enfoque. Esta nueva forma de pensar en el problema de la inmigración como parte de la política exterior de los Estados Unidos, se encuentran reflejada en una propuesta de ley introducida en el Congreso, en 1981 con el nombre de "Immigration and National Security" o inmigración y Seguridad Nacional.

92. Rico, Ferrat Carlos., Punish Friends immigration Policies and U.S. Mexican relations 1965-1988, p.3

Los discursos de Reagan hacían énfasis en la pérdida del control de las fronteras por parte de los norteamericanos y del peligro - que esto representaba para su seguridad nacional. El discurso alarmista también es usado frecuentemente por los jefes de la "Border Patrol" ó patrulla fronteriza, los cuales hablan constantemente de una "posible invasión silenciosa" por la frontera con México.93

Por parte de México, se analizaran las posturas de los diversos sectores interesados en el problema, entre ellos el académico, y el gubernamental. Las autoridades mexicanas han tratado de resolver el problema desde tiempo de la revolución haciendo intentos por regularizar la corriente migratoria hacia el vecino país del norte, a base de convenios bilaterales. Es en el período de Avila Camacho cuando se da el primer convenio entre ambos países para la contratación de trabajadores mexicanos. El segundo convenio se hizo en 1954 y diez años después en 1964, el congreso norteamericano daba por terminada la negociación bilateral y con ello el fin de los convenios. Un año después en 1965, el gobierno mexicano empieza a impulsar el programa de industrialización de la frontera-Norte, implantándose la industria maquiladora en esa zona; teniendo como uno de sus fines, el crear más trabajos para aprovechar la mano de obra de los trabajadores mexicanos que se encuentran en esa zona de nuestro país.94

Los legisladores mexicanos a partir de la década de los sesentas en las reuniones interparlamentarias con los legisladores norteamericanos siempre se han manifestado por una negociación bilateral del problema por medio de convenios que ayuden a regular las entradas y salidas de los inmigrantes lo que se supone también ayudaría a mejorar la condición laboral de los mexicanos, sobre todo de los indocumentados. Son estos últimos las mas explotados-

93. Idem., p. 6

95. Idem., p. 129.

por parte de sus contratantes debido a que no existen leyes laborales que los protejan en esta situación.

Por su parte, los sindicatos mexicanos junto con otros sectores de la como el académico y el gubernamental, son los que con mayor frecuencia se han opuesto a los proyectos de legislación estadounidense por considerarlos racistas y por carecer de propuestas reales para que se respeten los derechos humanos y laborales de los trabajadores mexicanos. La propuesta de los sindicatos sugiere el impulso de la organización de los trabajadores migratorios que se encuentran en aquel país. Los centros académicos que estudian el problema, proponen alternativas de solución dentro del marco general del país y de las relaciones con el vecino país del Norte. Otro supuesto del debate en México, considera que la puesta en marcha de alguna ley de inmigración por parte de las autoridades norteamericanas, tiene altas posibilidades de reducir la migración de mexicanos y que México es vulnerable a los efectos económicos de una reducción de la corriente migratoria y que la medida de adoptar una nueva ley es una forma de presión para modificar una u otra política del gobierno mexicano.⁹⁵

95. Idem., p. 129.

6.2. Proyectos de ley sobre Inmigración presentados en el Congreso estadounidense desde la década de los setentas hasta la - Simpson-Mazzoli de 1983

Durante las tres décadas fue la ley de inmigración y Nacional estadounidense de 1952 conocida como la ley McCarren-Walter la que regía la política migratoria, esta ley fue enmendada durante los años de 1965, 1976 y 1980. Es hasta la administración Reagan cuando el 6 de noviembre de 1986 se aprueba la ley de reforma y control de inmigración conocida como la ley Simpson-Rodino.96

En los primeros años de los 70's los temas de migración fueron objeto de una amplia atención a nivel de gobierno y de la opinión pública norteamericana. La agudización de la crisis económica dio lugar a una preocupación creciente en relación al incremento constante en el número de personal que ingresaban legal e ilegalmente a territorio norteamericano.

96. García, Vereá, op. cit. p. 17 La historia de la legislación migratoria de los Estados Unidos empieza en 1797 cuando el Congreso aprueba la ley de extranjeros y sedición. Posteriormente se da la llamada actitud de "puerta abierta" durante la primera mitad del siglo XIX los inmigrantes eran principalmente de los países noroccidentales de Europa. la falta de una política de control hacía que los norteamericanos reconocieran que la mano de obra inmigrante era indispensable para el crecimiento de la economía y permitió la consolidación del territorio anexo por los Estados Unidos en el Oeste y en el sur. en 1882 el Congreso aprobó la ley de Exclusión China teniendo que derogarla durante la segunda guerra mundial por ser China uno de los países aliados. para 1885 el Congreso norteamericano promulgo la primera ley sobre contratación de trabajo. En el año de 1929 se adoptó la limitación numerica según el país de origen de los inmigrantes. y para 1917 será la primera ley Orgánica de inmigración. En 1950 surge la ley de seguridad interna y para 1952 se aprueba la segunda ley organica de inmigración la cual, seguía manteniendo la estructura esencial de la ley del 17 sufriendo varias enmiendas : la primera en 1965 aboliéndose el sistema cuotas sobre el origen nacional y se impuso un límite global de visas para los países del hemisferio occidental: 120,000 al año. La segunda en 1976 hizo extensiva la limitación numerica de 20,000 visas anuales por país los solicitantes americanos . la tercera fue la ley de refugiados de 1980, adoptó la definición político de la O.N.U. y por último se da 1986.

En estas circunstancias no era extraño que las propuestas de tipo-restriccionista emergieran de manera predominante.

Es en el año de 1971 cuando el presidente republicano Peter-W. Rodino presentaba su propuesta a nivel de audiencia para cambiar la ley de Inmigración de 1952. La propuesta sustentaba el planeamiento que para poder restringir la entrada a trabajadores sin documentos era necesario establecer sanciones para los empleadores de mano de obra indocumentada. El Representante Rodino con su argumento sobre los empleadores reviviría el debate entre los diferentes sectores interesados en el tema y daría la pauta para que, todas las iniciativas de ley de inmigración que se presentarían desde ese momento en el Congreso llavaran incluidas las sanciones para los empleadores. Este argumento encuentra su fuerza política en el hecho evidente de que las medidas convencionales como las expulsiones, no han detenido la migración de los indocumentados. Lo que ha originado una nueva forma de planear el problema partiendo del supuesto, que los trabajadores indocumentados responden a la demanda de trabajo en ese país. Lo que es muy cierto y piensan que las sanciones van a desalentar a los empleados e inclusive que van a modificar el comportamiento de muchos de ellos. Para 1973, el debate empezó a tomar en cuenta los planeamientos en torno a la concesión de amnistía, lo que lleva implícito, el reconocer en la problemática dos tipos de personas; aquellas que se encontraban residiendo sin documentos en los Estados Unidos de los trabajadores que cruzaban la frontera en busca de un empleo temporal es precisamente la importancia que tienen los trabajadores temporales para el sector agrícola, lo que propició en 1975, la revisión de los programas H-2 como medio de legalizar su presencia.97.

97. La regularización del programa de visas H-2 tiene como fin el poder controlar la contratación de mano de obra para aquellas tareas donde los empleadores comprueben que no se perjudica el mer-

cado de trabajo norteamericano o por que los norteamericanos no -
quieran trabajar en los oficios que se requieren, la aplicación o
reducción del número de visas para este tipo de programas, ha cau-
sado un gran debate entre los sectores más interesados como el de
los empresarios y el de los sindicatos. Para conocer mejor el de-
bate sobre las visas H-2 dentro de la iniciativa Simpson-Mazzoli-
ver: McCoyterre L., "The Temporal Workers Provisions" of the ----
Simpson-Mazzoli Bill: Implication For The State of Florida" en --
Cornelius Wayn A., Zaldúa Montoya, Ricardo (Editors) American's
New Immigration Law: Origins Nationals and Potential Consequences
Monograph Series 11, Center for U.S. Mexican studies, University-
of California San Diego, U.S.A. 1983 p.130.

Tanto el Presidente Nixon como el Presidente Ford se interesaron en el problema pero únicamente nombraron comisiones para su estudio, sin que ninguna de las investigaciones cobrara mucha importancia. Fué el Presidente Carter quién hizo público en Agosto de 1977, un plan que tenfa como objetivo el problema de los indocumentados: "Alien Adjustment and Employment Act of 1977", esta -- propuesta se basaba en los siguientes puntos.

1. Aplicar sanciones a los empleadores que contratasen trabajadores indocumentados a sabiendas: Con multas de mil dólares por trabajador contratado ilegalmente
2. Redoblar los esfuerzos existentes para la aplicación de las leyes laborales.
3. Regularizar el status de extranjeros sujetos a deportación. En ese momento la antigüedad que se planteo era de -- 1970 hasta 1977.
4. Reforzar la vigilancia por parte de la Patrulla fronteriza.
5. Buscar formas de cooperación con los demás países de origen de los indocumentados con el fin de darle impulso a sus economías y controlar mejor las actividades de los -- traficantes de indocumentados.
6. Se rechazó explícitamente la medida tendiente a ampliar -- el número de visas otorgadas para trabajadores migrato--- rios, H-2.

El plan Carter no tuvo mayor relevancia política y fracasó. -- El Congreso solo tomo en cuenta la propuesta más obvia que era la de examinar a fondo la política migratoria de ese país. 98

Después del fallido plan Carter y del creciente interes en -- el tema por parte de los diversos sectores interesados como los -- grupos hispanos, organizaciones religiosas, grupos empresariales y grupos sindicales, entre otros. Surge la necesidad por parte -- del gobierno estadounidense de crear un foro "ad-hoc" para la discusión del problema.

Es así, como se forma la " Comisión Selecta de Política de - Inmigración y Refugiados " en el año de 1978, integrada por 16 -- miembros, que tendrían la responsabilidad de hacer un estudio y - evaluación de la política y procedimientos de las leyes de inmi-- gración y refugiados. Cuatro miembros eran del mismo Comité pero del Senado 4 miembros del gabinete relacionado con diversos asuntos sobre inmigración y 4 expertos en el tema designado por el -- Presidente Carter incluyendo al presidente de la comisión, el reverendo Theodore M. Hesburgh.

Dicha Comisión rindió su informe final, el 1 de marzo de --- 1981: solamente unos meses después de haber pasado las eleccio-- nes presidenciales que favorecieron al candidato republicano Reagan. Las conclusiones de la Comisión Selecta fueron básicamente:

1. El control de la inmigración ha sido y sigue siendo interés nacional para los norteamericanos.
2. La urgente necesidad de mejorar la ley de inmigración para recuperar el control sobre las políticas en materia de inmigración.
3. Promulgar una ley que sancione a los empleadores que, a sabiendas contratasen a indocumentados,.
4. Aumentar el personal y los recursos materiales de la patrulla fronteriza.
5. Redoblar esfuerzos para hacer cumplir las leyes laborales de los Estados Unidos de América.
6. Regularizar el status de extranjeros deportables que habían ingresado en los Estados Unidos de América desde el 1 de enero de 1980.
7. Se rechazó la idea de ampliar en gran escala el número de visas otorgadas a trabajadores migratorios H-2.
8. Se reafirmo como principio rector del derecho migratorio - norteamericano, el otorgamiento de casi todas las visas - para reunificar a la familia. 99

La nueva administración republicana encabezada por Reagan, - respondió al informe final de la comisión Selecta nombrando una - fuerza de trabajo intersecretarial presidida por el Procurador - General William French Smith. su trabajo fué revisar las recomendaciones hechas por la Comisión Selecta.

De ahí surgieron, las propuestas de la administración Reagan sobre el problema político de la inmigración y de los refugiados. ya para el mes de julio de ese año, la administración Reagan contaba con su proyecto de ley pero fué hasta el 22 de octubre de -- 1981, cuando dicha iniciativa pudo ser introducida a las dos Cámaras. El plan Reagan contemplaba las siguientes propuestas:

1. Imponer sanciones a empleadores de cuatro o mas empleados que a sabiendas, contratasen indocumentados con multas de 500 a mil dolares por cada trabajador.
2. Otorgar status legal temporal aquellos que se encontrasen en los Estados Unidos de América después del 1 de enero - de 1980, por tres años con derecho a renovarsele. Después de cumplir 10 años en este estatus y haber demostrado un conocimiento del idioma ingles, podrian obtener una visa- de inmigrante.
3. Inicio, por dos años de un programa "piloto" de visas para 50,000 trabajadores mexicanos al año, con el fin de autorizar por un lapso de 9 a 12 meses, cierto tipo de empleo escasos de mano de obra.
4. Otorgar más recursos para cumplir con las leyes laborales de los Estados Unidos de America.

La administración Reagan no hizo grandes cambios de lo que ya se habia planeado por lo contrario retomo e hizo más énfasis - en la necesidad de sancionar a los empleadores y en difundir el - discurso alarmista de la necesidad estadounidense de recuperar el control de sus fronteras. El plan Reagan esperaba tener un mayor éxito en comparación con sus antecesores, sobre todo después de - que el partido republicano recupero la mayoría de los curules en el Senado pero también fallo. Tuvo poco éxito en su intento por - conciliar los diversos intereses de los grupos de presión intere-

sados, en el problema migratorio. Aunque se debe reconocer que la propuesta política de dicha administración influyó bastante para que el Congreso empezara a legislar una ley de inmigración.100

Para entonces, dentro del congreso ya se empezaba a notar la dificultad de poder conciliar los diferentes intereses existentes en el debate. Las medidas referentes a los trabajadores indocumentados, especialmente las sanciones a los empleadores, originaron que los diversos grupos de presión empezaran a usar sus "lobbies" en el Congreso. Es así como algunos grupos hispanicos empezaron a manifestar su descontento por la aprobación de las medidas que sancionan a los empleadores. Su protesta intentaba proteger a las personas de origen hispano de sufrir tratos discriminatorios debido a que los empleadores tratarían de protegerse pidiendo a sus posibles empleados, una serie de documentos probatorios de sus -- ciudadanis o residencia legal en territorio norteamericano. En -- cambio otros grupos sindicales como la AFL-CIO, basaban su preocupación en los efectos que producirían dichas medidas en relación con las posibilidades de empleo y el monto de los salarios de sus agremiados, en el caso de una legislación en números significativos de trabajadores indocumentados. Para los empresarios vinculados a organizaciones estatales regionales o nacionales; el establecimiento sanciones a los empleadores no era de su agrado y en algunos casos apoyaron los intentos por expandir la presencia de los trabajadores temporales.101

El Congreso en respuesta al informe y recomendaciones de la Comisión Selecta, realizó en mayo de 1981, audiencias conjuntas de los subcomités judiciales en inmigración de ambas Cámaras bajo

100. Fuchs, Lawrence H. "From a Select Commission to Simpson-Mazzoli: The Making of America's New Immigration Law" en Cornelius op. cit., p. 47 este trabajo nos permite reconocer a las personalidades políticas que intervinieron en las diferentes comisiones.

101. El caso del proyecto de ley Simpson-Mazzoli, IEEU, México, -- mineo, 1982, p.8

la presidencia del senador Simpson y del representante Mazzoli. - estas fueron las primeras audiencias conjuntas sobre inmigración- que hacia el Congreso norteamericano desde 1951.

Es hasta el 17 de marzo de 1982, durante el Congreso 97 cuando el senador republicano Alan K. Simpson presidente del "Subcommittee on Immigration and Refugee Policy" y el representante demócrata Romano L. Mazzoli presidente del "Subcommittee on Immigration, Refugees and International Law", presentaron una iniciativa - de ley sobre inmigración conocida popularmente como la Simpson-Mazzoli, en ambas Cámaras. En el Senado recibió el número S.2222 y en la Cámara de representantes el número H.R.6514.102

La iniciativa de ley Simpson-Mazzoli se ubica dentro de la línea política restriccionista que el gobierno norteamericano tanto ha impulsado desde el principio de la presente década por pensarse que favorece a recuperar el "control" de las fronteras; dicha iniciativa vincula en una sola propuesta política tanto de la cuestión de la limitación en el número de inmigrantes documentados que anualmente llegan a los Estados Unidos, como la de restringir el flujo de personas que de manera permanente o temporal ingresan cada año a ese país de manera ilegal.

Los planteamientos de la mencionada iniciativa hacían referencia a la amnistía, a sanciones a los empleadores que ocuparan mano de obra indocumentada, al establecimiento de un sistema nacional de identificación, la revisión de las estipulaciones del programa de trabajadores H-2 y el reforzamiento del patrullaje fronterizo.103

102. Violet, op. cit. p. 3

103. Congressional Record., March 17 1982: S.2216

En relación a la amnistía, el proyecto de ley apoyaba la fórmula de amnistía por una sola vez, partiendo del supuesto que el conjunto de las medidas que la acompañaban serían suficientemente restrictivas para evitar que en el futuro tuvieran que acudir nuevamente a una medida de este género.

Por otro lado se conocen dos tipos de status: el de "residentes permanentes" y el de "residentes temporales". La diferencia principal entre ambas categorías establece que los "residentes temporales" se encuentran imposibilitados de acceder a los beneficios de la asistencia pública federal así como de solicitar el ingreso legal de sus familiares cercanos acudiendo al sistema de -- preferencias.

Esta concesión de amnistía no es más que el reconocimiento de una realidad social que demuestra la existencia de personas -- que se encuentran residiendo sin documentos en los Estados Unidos una eventual deportación de estas personas sería muy difícil de -- realizar puesto que se necesitaría un amplio despliegue de recursos tanto humanos como económicos. No es aventurado pensar que -- una deportación de este tipo repercutiría negativamente en los -- distintos sectores de la sociedad norteamericana que se han caracterizado por contratar a trabajadores indocumentados con el objeto de reducir costos y obtener una mayor ganancia en sus negocios.

El establecimiento de sanciones a los empleadores que ocupen mano de obra indocumentada es, un elemento fundamental de dicho -- proyecto. Estas sanciones son consideradas como la medida principal para desestimular la inmigración de trabajadores indocumentados a los Estados Unidos. Este proyecto al igual que los anteriores establece sanciones de orden civil y penal para todo aquel em -- pleador que contratase mano de obra indocumentada, entre sus propósitos estaba el de revisar el proceso de entrada de trabajado -- res temporales a través de las visa H-2; por último se hace men --

ción al reforzamiento de la vigilancia fronteriza con el propósito de detener la corriente migratoria de los trabajadores indocumentados que día a día desean ingresar por diversos medios a los Estados Unidos de una manera ilegal.¹⁰⁴

Esta nueva iniciativa era vista por la opinión pública norteamericana como un conjunto de planteamientos aceptables para tener éxito en la negociación con los difíciles grupos de presión interesados en las decisiones políticas sobre inmigración adoptadas por el gobierno norteamericano.

Las grandes diferencias de opinión en referencia al problema y solución de la inmigración no solamente se presentaron entre los grupos interesados sino también en el análisis legislativo que cada Cámara hizo al respecto. A continuación estudiaremos de una manera detallada las diferencias políticas entre ambas Cámaras.

En abril de 1982 los dos subComités realizan las audiencias sobre el problema. En el senado el subComité encargado de la iniciativa la aprueba por unanimidad, mandando su reporte al Comité Judicial el que a la vez, le mando su informe al pleno de la Cámara. La versión S.2222 pasó al Senado por 80 a 19, el 17 de agosto de 1982. Se le hizo varias enmiendas en algunas de sus partes aunque, se estuvo de acuerdo en sostener las medidas restrictivas.

En cambio, la misma iniciativa provocó una mayor controversia en la Cámara de Representantes. En un principio el subcomité encargado de revisar la iniciativa, la aprobó por unanimidad. El problema empezó en el pleno del Comité Judicial donde el reporte del subcomité fué cuestionado y apenas se logró el reporte del Comité por un margen mínimo de 15 a 13.

¹⁰⁴. García Acevedo, Op. cit., p.13.

La iniciativa fué pedida por otros Comités permanentes para su revisión. El presidente del Comité de Educación y Trabajo la pidió debido a que, la iniciativa contemplaba la entrada de trabajadores extranjeros temporales. El presidente de la Cámara también mandó la iniciativa a revisión en los siguientes Comités: Comité de Agricultura, Comité de Energía y Comercio y al "Ways and Means Committee". La trabajarón debido a que ciertos aspectos de la misma eran de sus jurisdicciones. Cabe mencionar que los últimos tres no le hicieron cambios.

Posteriormente el Comité de Reglas la tuvo a su cargo, diciendo que dicha iniciativa debería de discutirse en el Pleno de la Cámara bajo una regla que permitiera el debate general durante cinco horas y que sería en pleno donde se fijaría el límite de enmiendas.

La Casa considero la iniciativa el viernes 17 y sabado 18 de Diciembre de 1982. El debate se prolongó más de 5 horas señaladas hasta las diez de la noche de esos dos días. Era claro que existía el propósito por parte de los opositores a la ley los cuales eran muchos y diversos, de no dejar que la iniciativa fuera votada por la Cámara de Representantes en ese período. Dentro de esta línea se encontraba el representante demócrata Edward R. Roybal de California; perteneciente al "Hispanic Caucus". Roybal tenía preparadas 100 enmiendas para discutir las en el piso que junto con las demás enmiendas de los otros legisladores sumaban más de trecientas; las cuales se deberían de discutir primero antes de poder pasar a la votación de la iniciativa H.R.6514. El bloqueo fué decisivo como lo demuestra el hecho de las 2 horas que se tardaron los legisladores para discutir la primera enmienda. Los últimos días de ese 97 Congreso transcurrierón sin que se pudiera votar la iniciativa y de esta manera la iniciativa murió junto con este Congreso.

Un gran número de factores contribuyeron a que la iniciativa no se aprobara en la Casa. Entre ellos solo por mencionar algunos se encontraban la fuerte oposición de las delegaciones a su aprobación por los estados directamente afectados como el caso de California. Los grupos de presión no eran homogéneos, existían sectores como el de los grupos hispanos que se manifestaron en contra de las sanciones en contraste con los grupos de presión de los sin dicatos que aprobaban dichas sanciones.105

El modo de trabajar la iniciativa por parte de las dos Cámaras trajo como consecuencia que al finalizar el 97 Congreso, la iniciativa Simpson-Mazzoli tuviera diferentes versiones en cada una de las Cámaras. La principal diferencia entre las versiones fue la Comisión de cualquier cambio en el límite numérico y preferencia en el sistema de regularización para la admisión de los inmigrantes legales por parte de la Casa mientras que el Senado había hecho una revisión extensiva de este punto. Las sanciones a los empleadores eran menos rígidas en la versión de la Casa. Las propuestas para la legalización eran similares; sin embargo, la Casa favorecía a una mayor indemnización o reembolso para los gastos estatales y locales que se hicieran mientras se cumplía con lo dispuesto en dicha ley. La Casa establecía a diferencia del Senado un Consejo de Inmigración no perteneciente a la Procuraduría General lo que originaba un punto de conflicto con la administración central.106

En el 98 Congreso la iniciativa Simpson-Mazzoli fue nuevamente introducida el 17 de Febrero de 1983. Esta vez bajo el número S.529 y H.R. 1510. La versión del Senado era idéntica a la aprobada anteriormente por esta Cámara mientras que la versión de la Casa contemplaba ciertos cambios. Las dos iniciativas contenían sanciones a los empleadores, hacían referencia a un programa de am-nistía, se interesaban por regularizar la situación de los traba-

105. Vogler, op. cit., p.7.

106. Vialet, op. cit., p.3.

jadores temporales y contemplaban cambios en el proceso administrativo para el asilo, la expulsión y la deportación. El Senado - al igual que la vez anterior trabajo rápidamente sobre la iniciativa y para el 18 de Mayo de 1983 el pleno de esa Cámara la había aprobado por 76-18.107

Por segunda ocasión, la iniciativa tuvo problemas para ser - aprobada en la Cámara Baja ya que, el lunes 4 de Octubre de 1983- el presidente de la Casa Thomas P. O'Neill anunciaba que la ini--ciativa no sería debatida en el pleno de la Cámara durante ese --año. El "Speaker" argumentó que, la decisión la había tomado por--diversas razones entre ellas, el rechazo hacía la iniciativa por--parte de algunas de las organizaciones hispanas y por el supuesto político de que si la iniciativa fuera aprobada por la Cámara de--Representantes que en su mayoría era demócrata; el Presidente ---Reagan podría vetarla y con ello intentar ganar el voto de las --organizaciones hipanas para su reelección en las elecciones presi--denciales de 1984. Por su parte Reagan al conocer los argumentos--de O'Neill hizo declaraciones a los medios de información señalan--do que la administración a su cargo conocía de la importancia de--legislar sobre el problema de la inmigración y que estaba a favor de que se aprobara la iniciativa Simpson-Mazzoli.108

El "Speaker" O'Neill fué duramente criticado por la anterior decisión. Las críticas se dieron dentro del Congreso y fuera de - él, la prensa norteamericana lo acusó de abuso de poder y oportunismo político pues consideraban que había "saboteado" la primera ley aceptable sobre inmigración en los últimos 20 años de histo--ria norteamericana.109

107. Congressional Record, Mayo 23, 1983: S. 7039.

108. Evan, Thomas., "Playing Politics With Immigration: Whith and Eye to 1984, O'Neill Scotches a Compromise Bill", Time, October - 17, 1983 p.19.

109. "Gross Abuse of Power", The San Diego Union, Editorials/Opinions, October 10, 1983, p.B-10.

O'Neill también fué duramente criticado por sus compañeros - de partido, sin embargo el hecho de que el líder minoritario del Senado, el demócrata Robert Byrd hiciera público su descontento - por la situación política que vivía la Cámara Baja en esos momentos y sobre todo al pedir que volviera a legislar sobre la iniciativa de inmigración fué un duro golpe para la imagen política del líder O'Neill, esto nos demuestra el interés que se tenía en el Senado por la aprobación de la iniciativa. No importando a los Senadores demócratas los argumentos usados por el líder máximo de la Casa quem era de su propio partido. O'Neill fué apoyado y felicitado por su decisión sobre todo por los representantes demócratas de los estados más afectados por la ley y sobre todo por aquellos pertenecientes al "Hispanic Caucus".110

Las mayores diferencias entre las iniciativas de cada Cámara siguen siendo el trato político que cada una de ellas le daba al problema de las sanciones a los empleadores. En la iniciativa del Senado la amnistía estaba contemplada para aquellos ilegales que hubieran ingresado a los Estados Unidos antes de 1980 mientras -- que la Casa pedía que la fecha fuera en 1982. Lo que hacía a su proyecto más liberal que el del Senado.111

110. Shapiro, Walter., "Immigration: Failure of Bill", Newsweek, - October 17, 1983 p.32.

111. Evan, Thomas., op. cit., p.196.

6.3 Diferencias en las Votaciones de las Cámaras en el período de debate sobre inmigración en 1984.

A pesar que el Comité Judicial de la Casa había aprobado la H.R. 1510 desde mayo de 1983, tuvo que pasar más de un año para consideración en el pleno de la Cámara de Representantes. Es en el mes de Abril de 1984, aunado el Comité de Rglas, presidido por Claude Pepper, demócrata de Florida, después de haber realizado las audiencias respectivas del 5 al 11 de ese mes, decidió escribir la regla por la cual sería considerada la H.R. 1510 por el pleno de la Cámara. Durante el período de estas audiencias se presentaron más de tres docenas de representantes ante el Comité de Reglas y mucho de ellos criticaron fuertemente la H.R. 1510.112

El presidente del Comité, el demócrata Pepper había pensado que la H.R. 1510 estaría lista para debatirse a mediados del mes de Mayo pero no contaba con que su comité tardaría meses para crear una regla que satisficiera al Comité Judicial, al Comité de Agricultura, al Comité de Energía y Comercio y al "Ways and Means Committee" ya que todos estos Comités habían revisado y enmendado la H.R. 1510.

Posteriormente fue el "Speaker" O'Neill, el que prolongo la votación por parte del pleno ya que le preocupaban las elecciones primarias en el estado de donde la mayoría de los agricultores se oponían a la iniciativa Simpson-Mazzoli. Es el 8 de Junio cuando el Comité de Reglas aprueba una regla que rija el debate sobre la iniciativa (H.R. 1510-H.Rept. 98-115, partes I-IV), tomando en cuenta el reporte del Comité Judicial. La votación de la regla se realizó el 11 de Junio. La discusión causó una fuerte división interna dentro del partido demócrata. Debido a que los miembros del ala liberal, respaldaban la posición de los hispanos, argumentando que la H.R. 1510 solo aumentaría la discriminación en contra de cualquier persona que tuviera un nombre español o que hablara con

112. Cohodas, Nadine., "House Rules Nears Action On Immigration - Legislativa" en Congressional Quarterly Inc., abril 14, 1984., - p.847.

acento español, los conservadores se oponían a una amnistía flexible. Los oponentes de la iniciativa fozearón al partido demócrata a reunirse en un "caucus", con el objeto de discutir el problema. Dicha reunión se realizó el 7 de Junio, con la asistencia de 140-miembros. El líder mayoritario Jim Wright, de Texas califico el debate dentro del "caucus" como "vigoroso". El representante por el estado de California, Edward R. Roybal, presidente del "caucus" hispano y por mucho tiempo uno de los más ferreos opositores de la Simpson-Mazzoli esperaba, junto con sus seguidores que el "caucus" votara a favor de que se le diera instrucciones a los miembros del Comité de Reglas para que no otorgaran una regla a la H.R. 1510 sin embargo, la presión del "Speaker" O'Neill sobre el representante Roybal hizo que éste no hiciera presión con esta táctica.113

El 11 de Junio después de 40 horas de debate y por lo menos con 50 enmiendas se aprobo casi la iniciativa; faltando por debatir uno de los dos pilares de la misma. Lo concerniente a las sanciones a los empleadores, se aprobo sin grandes cambios pero lo referente al programa de amnistía que, abarcaría a millones de indocumentados se dejo para el 20 de Junio.114

La Cámara de Representantes paso el 20 de Junio, la iniciativa solamente por un estrecho margen de 5 votos a favor, 216-211. Los dos partidos tuvieron una votación dividida hacia el interior por parte de los demócratas 125 votaron a favor por 138 encontrantientras que los republicanos que la favorecieron fueron 91 por 73. En base a lo estipulado por las normas del procedimiento de ambas Cámaras. La versión aprobada por la Casa pasaría al Comité de Conferencia o Comité Conjunto donde se discutiría junto con la versión del Senado con la finalidad de lograr unificar criterios en torno a un solo proyecto de ley.

113. Cohodas, "Contested Immigration Bill Ready for House floor Action" C.Q. Inc., Junio 9, 1984, p.1354.

114. Cohodas, "After Emotional Debate, One Major Amendment: Immigration Reform Measure Nearing Final Vote in House" Congressional Quarterly Inc., Junio 16, 1984, p.1407.

Las dos iniciativas tenían las mismas finalidades entre -- ellas estaban: contener el flujo de trabajadores ilegales hacia -- los Estados Unidos y el de otorgar un status legal por medio de -- la amnistía que contemplaba a los millones de trabajadores ilegales que se encuentran residiendo en ese país. De todas maneras, -- las diferencias existentes entre las dos versiones eran importantes. Las dos iniciativas contemplaban sanciones para los empleadores que contrataran a sabiendas trabajadores ilegales sin embargo la versión del Senado autorizaba sanciones penales mientras que -- la Casa solamente hacía mención a sanciones civiles.

Las dos propuestas incluían programas de amnistía, el de la Casa era mucho más generoso que el propuesto por el Senado. En la iniciativa de la Cámara Baja se contemplaba que los trabajadores ilegales que hubieran entrado a los Estados Unidos antes del uno de Enero de 1982 podían obtener un status de residente temporal a un año despues de haber sido firmada la ley. Después de 2 años es tos trabajadores podran adquirir su status de residente permanente probando que, no tenían antecedentes penales serios y que hablaban el idioma ingles así como que tenían conocimientos de la -- historia de los Estados Unidos y de su gobierno.

La iniciativa del Senado proponía dos fechas bastante más ex cluyentes y conservadoras. El status de residente temporal se le daría a los trabajadores que estuvieran en los Estados Unidos antes del 1o de Enero de 1980 y el status de residente permanente -- se le otorgaría solamente a las personas que comprobaran su residencia en ese país antes del 1o de Enero de 1977.

La Casa en su iniciativa autorizaba el 100% de reembolso federal para el costo de la legalización hecha por los estados. En cambio la versión del Senado tenía un programa de concesiones mucho más restrictivo en el dinero que deberían entregarle a los es tados por los gastos hechos para legalizar a los indocumentados -- que estuvieran en su territorio.

Existió otra diferencia importante entre las dos iniciativas en el area de los trabajadores temporales para el campo. Las dos versiones habian hecho una revisión extensa del programa temporal de trabajadores conocido bajo el nombre de "Programa H-2" en el que se buscaba hacer facil para los empleadores el obtener trabajadores extranjeros cuando los oficiales federales determinaran que existia una carencia de mano de obra en ese lugar. La iniciativa de la Casa incluia un nuevo programa de "trabajadores huéspedes" para aquellos agricultores que tuvieran cosechas perecedoras que podrian albergar a unos 500,000 trabajadores extranjeros cada año. Esta enmienda fué una propuesta hecha por el Comité de Agricultura en voz del representante demócrata Leon E. Panneta, del estado de California. Esta enmienda fue adoptada por el pleno el 14 de Junio con una votación de 228-172.115

Los promotores de la iniciativa confiaban en que las diferencias existentes entre las dos versiones podrian ser solucionadas cuando se empesara la labor de negociación dentro del Comité de Conferencia. Recordemos que 1984 fué un año predominantemente político para la sociedad norteamericana y esto ocasiono que el Congreso tuviera que tener dos recesos en los cuales los partidos dominantes realizarón sus respectivas convenciones nacionales.

La Convención Nacional Demócrata se realizo a mediados del mes de Julio en San Francisco California. En esa convención las delegaciones hispanas y asiáticas se pronunciaron en contra de la iniciativa sobre inmigración y presionaron al entonces candidato demócrata a la presidencia Walter Mondale y a su pareja de fórmula la representante de New York, Geraldine A. Ferrano, para que se pronunciaran en contra de la aprobación de la iniciativa de ley Simpson-Mazzoli.

Los hispanos se pusieron siempre al corazón de la iniciativa la sanción a los empleadores. Reclamaban que este tipo de sanciones produciría una mayor descriminación para todos aquellos que -

parecieran extranjeros también les preocupaba el número de beneficiarios de la amnistía ya que les parecía insuficiente. Por su parte, el "speaker" O'Neill esperaba que la Convención finalizara para hacer uso de sus atribuciones y nombrar a los representantes demócratas que integrarían el Comité de Conferencia.116

Mientras tanto la Casa Blanca se oponía a la iniciativa impulsada por la Cámara de Representantes y aparentaba cierta "indiferencia" por la versión del Senado. Fué hasta el 25 de Julio, -- seis días después de que Mondale había aceptado la denominación demócrata a la presidencia cuando la administración Reagan declaró que la versión de los Representantes era inaceptable. Reagan se oponía al reembolso de los gastos hechos por los gobiernos estatales y locales en los trabajadores que se legalizaran bajo la ley.

El 25 de Junio en un discurso paralelo a la Convención anual de "La Raza" que es la organización hispana más numerosa en los Estados Unidos, el Vice-Presidente George Bush afirmó que Reagan no firmaría ninguna ley que permitiera a los empleadores discriminar a los hispanos o a alguien más.

Los líderes hispanos habían denunciado que la versión del Senado, la cual era apoyada por Reagan, era más discriminatoria -- que la versión de la Casa.117

En ese mismo días Alan K. Simpson, republicano de Wyoming, -- hacia declaraciones a la prensa donde confirmaba la difícil situación política por la que atravezaba la iniciativa S.529 dentro de la Casa y que el Congreso no legislaría sobre el problema hasta -- después de la Convención Nacional de los Republicanos que se llevaría a cabo del 20 al 23 en la ciudad de Dallas, Texas.

116. Cohoda, "Hispanic-Asia Boycott: A Gesture Fizzles" Congressional Quarterly Inc., Julio 21, 1984, p. 1733

117. Glen, "Immigration Bill Knocked out in Final Round, But Sponsors Promise Rematch", National Journal, Nov.3, 1984, p.2088.

La reunión entre los legisladores de ambas Cámaras en el Comité de Conferencias se llevo a cabo hasta el 13 de Septiembre, - el primer día se discutió lo referente al problema de las sanciones, llegandose al acuerdo de que en la ley, no se autorizaría nada que pudiera llegar a convertirse en una tarjeta de identificación nacional. Los legisladores acordaron sancionar a todos los - empleadores ilegales: retirandose la propuesta de la Casa en la - que se exentaba de sanciones a los pequeños empleadores.118

Desde las primeras reuniones algunos sbservadores, dudaban - que las Cámaras tuvieran la capacidad de resolver los diversos -- problemas políticos existentes por las diferencias entre ambas - iniciativas. La delegación del Senado en el Comité Conjunto era - más salida en términos políticos que, la de la Casa. Mientras que para el Senado, Simpson era el que lidereaba el debate de sus com - pañeros en la mayoría de las discusiones, la delegación de la Ca - sa no estaba representada por un bloque sólido debido a que in--- cluía representantes de cuatro Comités; destacando la presencia - del demócrata californiano Edward R. Roybal, uno de los más seri - os opositores a la Simpson-Mazzoli. Otro factor importante es que de los 29 representantes que conformaban la delegación 10 eran - del estado de California donde había un amplio rechazo a la ley. Después de las dos primeras semanas de trabajo y en base a los - resultados obtenidos hasta entonces, se esperaba que podría lle - gar a un acuerdo entre las partes negociantes. Para el 21 de Sep - tiembre, se había resuelto las diferencias sobre lo referente a - las sanciones a los empleadores, esperandose que, para el día 24 de Septiembre se pudiera llegar a un acuerdo sobre el reembolso - del dinero gastado por los gobiernos estatales y locales durante la aplicación del programa.119

118. Cohodas, "Immigration Reform Measure Now Hanging By a Thre - ad" Congressional Quarterly, Julio 28, 1984, p.1839.

119. Cohodas, "Conference Begin Work On Immigration Bill" Congre - sional Quarterly Inc. Sep. 15, 1984, p.2275.

Pero el Comité no llegóa un acuerdo y para el 26 de Septiem-
ya se encontraba en receso, solamente a unos días de finalizar el
calendario de trabajo del 98 Congreso.120

120. Cohodas, "Anti Bias Insure The Only Remaining Snag: Conferes
Near Agreement on Inmigration Reform Bill", C.Q. Inc., Sep. 22, --
1984 p.2297.

6.4 Repercusión de la resolución tomada por el Congreso en la relación bilateral.

En esta última parte se hará una reflexión sobre los argumentos norteamericanos para controlar las corrientes migratorias de los trabajadores mexicanos y la posición del gobierno mexicano al respecto. Es cierto que el problema de inmigración no es el único que es afectado por la dinámica interna de la política norteamericana.

Las decisiones políticas del Congreso sobre el problema de inmigración tiene que entenderse a través de su función como órgano de gobierno que se encarga de dar soluciones a los problemas políticos de su sociedad.¹²¹

Las repercusiones que estas decisiones lleguen a tener en la relación con terceros países no es un factor determinante que se tome en cuenta durante el proceso.

El Congreso por medio del funcionamiento de sus Cámaras legitima las decisiones que se tomen en materia de inmigración, las diferentes políticas de las Cámaras están ligadas en un grado mayor o menor a los intereses de la sociedad norteamericana. Las autoridades norteamericanas, los grupos interesados en el problema de los indocumentados han tratado este problema relacionándolo con la economía norteamericana haciendo un uso excesivo de la retórica y algunos califican negativamente a la migración de una "invasión silenciosa". Este argumento adquiere una importancia política cuando los defensores de esta posición llegan a declarar que de no controlar esta "invasión" se llegaría a la pérdida del control de sus fronteras.¹²²

¹²¹. Cien, op. cit., p.2088.

¹²². Congressional Record, Mayo 23, 1985. p.2703.

La idea principal que ha sido el núcleo de todas las propuestas serias para detener las corrientes migratorias de los trabajadores indocumentados desde principios de los 70's han sido las -- tan discutidas sanciones a los empleadores, estas medidas encuentran su justificación política por parte de sus promotores en que las medidas convencionales como las expulsiones no han podido detener la migración de los indocumentados. Este supuesto en un -- principio es correcto puesto que los indocumentados responden a -- demanda de trabajo en ese país pero después se piensa que las -- sanciones sirvan para desalentar a quienes contratan y que este efecto desalentador también lo adquirieran los trabajadores indocumentados. Hasta la fecha no se ha demostrado plenamente la efectividad de este segundo supuesto, pero contrario a éste se encuentra el que prevee que, en la práctica las sanciones a los empleadores no serían sencillas de realizar. Por un lado, los empleadores no cumplirían voluntariamente con esa ley como suponen los -- que apoyan esa medida, la razón principal es que existen empleadores que dependen fuertemente de esta mano de obra y sin ella, sus costos se incrementarían a tal grado que modificarían la rentabilidad de sus negocios e inclusive algunos llegarían a abandonarlo de ahí que se suponía una gran resistencia por parte de los empleadores a las sanciones. Lo que originaría la necesidad de que se apliquen con vigor por parte de las autoridades correspondientes. Según las normas constitucionales lo que se podría sancionar no es el hecho de contratar a un indocumentado por sí mismo, sino contratarlo a "sabiendas", lo que origina muchos problemas legales para presentar pruebas que confirmen que el contratista sabía de la condición ilegal del trabajador previo a su contratación.

123

123. García y Griego, M, Giner de los Ríos, "Es vulnerable la economía mexicana a la aplicación de políticas migratorias estadounidenses", en García y Griego, Vega Copiladores. México-Estados Unidos 1984. El Colegio de México 1985 p.265.

En 1984, la visión predominante en las declaraciones y argumentos publicados en el vecino país del norte, suponían que la -- aprobación de las medidas de política migratoria discutidas en el Congreso, tendrían como consecuencia para México el regreso inmediato de varios millones de trabajadores. Este planteamiento era erróneo, suponía una equivalencia formal entre el contenido de -- los proyectos comentados y la autorización de una campaña de deportaciones. Se exageró la dimensión de la corriente migratoria y se partió del supuesto que las agencias correspondientes contaban con un alto grado de control sobre la magnitud de esa corriente. Se subestimó el tiempo necesario para empezar a ejercer cierto control sobre la corriente de indocumentados y así poder efectuar la reducción que Estados Unidos tenía como objetivo. La perspectiva norteamericana no contempló el número (cada vez mayor) de casos de corrupción oficial de empleados del SIN que permiten, el ingreso ilegal a cambio de pagos en efectivo y de otros favores.-

124

Hasta el mismo Congreso estadounidense se ha visto en la necesidad de investigar sus acciones ya que muchas veces las detenciones que realizan se hacen de forma ilegal y violenta. Algunos legisladores han apoyado la acción de retiro de fondos al SIN por no demostrar que tienen planes y controles administrativos adecuados.125

Como señala el maestro Carlos Rico, el debate del problema de inmigración entre México y los Estados Unidos en esta década ha sido un tema permanente donde México ha enfatizado que el problema debe de ser tratado en forma bilateral ya que una característica de la relación en la década de los 80's, ha sido la aplicación unilateral de medidas migratorias por parte del gobierno norteamericano.126

124. Idem., p.248.

125. García y Griego, Giner, op. cit., p.246.

126. Rico, op. cit., p.22.

El gobierno mexicano también argumenta que su contraparte estadounidense muchas veces ha implicado y relacionado intencionalmente las decisiones de política interna respecto al problema de los indocumentados con la intención de ejercer acciones de presión en el campo de las relaciones que tiene con México. Nuestro país ha sido pasivo frente a los problemas que sufren nuestros compatriotas en los Estados Unidos. Faltan acciones o medidas que --vean por el respeto a los derechos humanos y labores de los trabajadores indocumentados. Esta actitud pasiva se basa en la tesis -- que la legislación sobre migración constituye un asunto de política interna de los norteamericanos. El Senado mexicano desde el 26 de Junio de 1984 reconoció el derecho de Estados Unidos a establecer las medidas de política migratoria que más se ajusten a sus -- intereses nacionales, conforme a lo estipulado por las disposiciones internacionales.

Los estadounidenses aceptan la necesidad que tiene su economía de la mano de obra mexicana. El gobierno mexicano debe tener en cuenta esta necesidad y promover un dialogo maduro y constante con su contraparte norteamericana para avanzar en una solución negociada del problema por ambas partes. Los representantes mexicanos tienen que luchar por un mejoramiento en las condiciones laborales y de derechos humanos de nuestros compatriotas que se encuentran en el vecino país del norte.

C A P I T U L O V I I

LA LEY SOBRE NARCOTRAFICO (1986) Y LA DESCERTIFICACION A
MEXICO EN 1988

7.1 El problema del narcotráfico y su implicación en las relaciones México-Estados Unidos.

El problema de las drogas se seleccionó por su importancia y utilidad para seguir estudiando las acciones legislativas en cada una de las Cámaras y por las consecuencias de esta acción para la relación con México. En el debate han participado tanto los órganos de gobierno de cada uno de los países como los sectores académicos. Empezaremos por señalar las posturas de cada uno de los países para después dedicarnos al estudio de la ley sobre narcotráfico y el comportamiento que tuvo cada una de las Cámaras a la hora de cumplir con el proceso de "certificación" de 1988. Concluyendo con las repercusiones que tuvo dicha acción política en el marco de las relaciones bilaterales.

El gobierno norteamericano considera el uso de drogas como uno de sus principales problemas sociales, su preocupación se refleja en el intento (hasta ahora no logrado), de implementar políticas públicas que acaben con el problema. Las políticas públicas que ha promovido el gobierno norteamericano no solo han fallado en su propósito de combatir el tráfico y uso de drogas por parte de sus ciudadanos si no que le ha sido contraproducente en muchos de los casos. Los informes oficiales estadounidenses de los programas antidrogas parecen en la estadística todo un éxito, lo cual es falso. La demanda masiva de drogas existente en los Estados Unidos cuenta con el respaldo de un gran negocio organizado que tiene grandes recursos ilegales para expandir su mercado y romper los esfuerzos legales.¹²⁷

El presupuesto para el combate de drogas ha sido una de las principales demandas de los sectores encargados del combate al narcotráfico. La respuesta del gobierno federal ha sido el aumento del presupuesto de U.S. \$1.4 billones a U.S. \$3.8 billones en

127. Del Villar, Samuel "The Illicit U.S.-México Drug Market: Failure of Policy and an Alternative" en Roet Riordan, (editor) México and the United States, West View Press, U.S.A. 1988, p.192.

1987. Actualmente muchos congresistas ven en el déficit de dinero dedicado al combate contra el narcotráfico uno de los principales problemas para lograr un éxito en las campañas realizadas por los órganos correspondientes.

Los países con los que Estados Unidos tiene acuerdos de radiación de enervantes han pasado de dos en 1981 a catorce en 1986. Esta política se basa en que el problema de las drogas es un mal internacional que corrompe y deteriora todos los valores humanos de cualquier sociedad que lo padece. El planteamiento resulta válido sin embargo debemos enfatizar que el gobierno norteamericano ha adecuado su discurso de una forma que solo sirve para justificar y cubrir la política errónea que ha seguido en la lucha contra el narcotráfico. La falla norteamericana se puede observar en el gran número de consumidores de drogas que existe en su sociedad, y en su política de no reconocer que para disminuir y en un segundo momento erradicar este hábito es necesario implementar políticas efectivas que disminuyan la demanda. La droga como cualquier otra mercancía está sujeta en parte a las leyes del mercado la demanda de los ciudadanos norteamericanos estimula el abastecimiento por parte de los productores, sin embargo para muchos -- norteamericanos el problema del consumo de drogas descendería si se combatiera el origen del cultivo de las drogas. Esta supuesta afecta de manera determinante las relaciones bilaterales México - Estados Unidos.

Las fallas de la política antidrogas norteamericana han originado problemas a la seguridad nacional mexicana. El concepto de seguridad nacional para México tanto por razones históricas como por su situación geopolítica, es un tema que tiende a defenderse y resolverse por medios políticos diplomáticos. La seguridad nacional tiene su connotación en términos jurídico-políticos donde se entiende primordialmente como la necesidad de mantener la estabilidad interna y consolidar un proyecto nacional basado en el de

sarrollo propio y con fuertes matices nacionalistas.128

No obstante que México es el país que más cooperación ha dado a las políticas antidrogas de los Estados Unidos, ha tenido -- más de 47 acuerdos bilaterales y ha demostrado la efectividad en las campañas de erradicación del cultivo y siembra de estupefacientes. De igual manera ha tenido una postura flexible en la relación con la "U.S. Drug Enforcement Administration" (DEA). El gobierno mexicano tiene cerca de 40 años de impulsar de manera permanente y progresiva leyes para combatir el narcotráfico y con -- ello erradicar e interceptar el tráfico de drogas hacia el mercado norteamericano.

Se ha calculado que existen en la sociedad norteamericana - 23 millones de fumadores de marihuana, 10 millones que consumen - con regularidad la cocaína y el "crack", 1.5 millones adictos a - la heroína y entre 1.5 y 2.5 millones que consumen otras drogas - ilícitas. Por lo anterior se puede hablar que el consumo de dro-- gas en el vecino país del norte es ya, una epidemia.

Las fallas de sus políticas antidrogas se observan no sola-- mente en el aumento del mercado de drogas en las décadas de los - 70's y 80's, sino también en el aumento del uso de las drogas en el sector estudiantil.

En 1985, las conclusiones del "National Institute on Drug -- Abuse" o NIDA, sobre el consumo de droga en las preparatorias y - universidades es alarmante. Las drogas ilícitas han creado una -- cultura masiva en los Estados Unidos que, por su característica-criminal contribuye a debilitar los valores fundamentales de esta sociedad. El uso de las drogas en la sociedad norteamericana desde hace tiempo ya no se reduce solamente al consumo por parte de los residentes de un ghetto o de la gente "snob", ahora también -

128. Bermúdez, Damián., "La relación México-Estados Unidos y la - Seguridad Nacional 1986. Carta de Política Exterior, CIDE, México-Octubre-Diciembre 1986, p.10.

es consumida de acuerdo con la NIDA por aquel sector de la gente-jóven que se juzga como "madura". La cocaína ha pasado a ser parte del significado de la vida en las preparatorias y en las universidades; ya no es la droga exclusiva para la gente de altos ingresos económicos puesto que la consumen en cantidades considerables gente de pocos recursos. Se piensa que el abuso de la droga y el alcohol ha costado a la economía norteamericana cerca de U.S.\$60-billones en pérdidas a la productividad en 1983.129

El sistema bancario también se ve envuelto en el problema -- por el lavado del narco-dinero. La seguridad en las calles se ve disminuida y a la vez se acrecenta el peligro de los crímenes relacionados con la droga. Actualmente son muchas las ciudades norteamericanas que sufren la violencia de las bandas relacionadas con el tráfico de drogas. Se puede regular o controlar el abastecimiento externo de la droga pero si no se combate el hábito de uso entre los ciudadanos norteamericanos, la demanda no se podrá disminuir creandose un mercado negro que otorga grandes ganancias a los criminales que lo controlen. La demanda es tan fuerte en la sociedad norteamericana que un aumento en el precio de la droga -- causaría solamente una pequeña baja en el consumo, los adictos -- pueden asaltar e inclusive matar, todo con el fin de poder pagar el precio de la droga. Los distribuidores tendrían la posibilidad de sobornar o corromper a las gentes encargadas de llevar a cabo las medidas legales para restringir la demanda.130

Estudiosos del tema como Treverton señalan que, la acción policiaca ha tenido poco efecto en restringir la distribución de -- drogas en su país y reconoce que, aún cerrando la frontera de su país al tráfico de drogas, la demanda existiría y sería fortalecida por el cultivo interno, admite que la marihuana se ha combatido más que la cocaína aunque esta última beneficia más a los nar-

129. Treverton, Gregory F., "Narcotics in U.S.-Mexican Relations" en *Ret*, op. cit., p. 212.

130. Del Villar, op. cit., p.194.

cotraficantes, los cuales tienen también la capacidad de cambiar su base de cultivo de un país a otro o de una región a otra según sea el caso sin grandes dificultades.¹³¹

La policía y el ejército no son instrumentos viables para -- cambiar los patrones masivos de la sociedad norteamericana que viven en una "sociedad libre". El abuso de las drogas esta basado -- en la elección individual a pesar del daño que se hace así mismo -- o a los que están cerca del individuo que los consume. Si el individuo no se da cuenta por él mismo del daño que se hace, la coacción del gobierno no cambiara su conducta en una sociedad como la norteamericana, la cual se basa esencialmente en la "libertad individual de elegir".

Las pruebas de organización han empezado a ser el problema -- más serio en las relaciones del gobierno con la sociedad civil, -- se presenta la necesidad de crear y aplicar nuevas regulaciones -- para prevenir el abuso de las drogas en las areas de la educación y los deportes. La administración Reagan impulso la prueba del -- uso de droga a los empleados de la administración federal. Esta -- decisión fué respaldada y aplicada por algunas empresas y escue--llas, lo que origino que para algunos sectores de la sociedad esta dounidense esta petición fue una clara violación a los derechos -- individuales del ciudadano norteamericano.

El sistema federalista de los Estados Unidos, puede ser también una obstrucción para la aplicación de una política antidrogas que le resulte efectiva a nivel nacional. Existe el problema de la fragmentación de la organización policiaca debido a la auto nomía federal, estatal y municipal de que gozan los organismos -- mencionados. Aún más, algunos estados (12), en sus leyes tienen -- despenalizada la posesión de marihuana personal aunado a los cien mil elementos de la policía que son altamente renuentes a arres--

¹³¹. Treverton, op. cit., p.213.

tar o presionar a los consumidores de su sector o región, los cuales sumados todos pasan a ser millones de consumidores.

Si tomamos en cuenta estas contradicciones, sabemos que de hecho existe cierto consentimiento en el consumo de drogas por parte de las leyes de ese país. Y de esta legalidad los únicos que salen fortalecidos son los narcotraficantes, ya que son estos a través del crimen organizado los que verdaderamente abastecen el mercado. Actualmente los esfuerzos legales para combatirlos se ha visto diezmado por la creciente corrupción de los sectores encargados de ello, el incremento de los precios de las drogas, en la cara de la tolerancia estadounidense, del consumo legalmente protegido solamente guía a mejorar el crimen organizado dándole a los maleantes más oportunidades de extender su lista de consumidores especialmente en el sector juvenil de la sociedad estadounidense.¹³²

Muchos norteamericanos tienen la creencia (errónea), que las ganancias obtenidas por la venta de drogas beneficiaría a los países abastecedores, en este caso México. Sin embargo estimaciones de la "Office of Technology Assessment of the U.S. Congress" demuestran que la cantidad de dólares recibida, en este caso por los campesinos mexicanos es mínima y que la mayoría del dinero se queda dentro de los Estados Unidos.¹³³

El núcleo de la gran masa financiera de la narcoeconomía se encuentra en los centros bancarios de los países industrializados consumidores de la droga. Las actividades de la narcoeconomía se desarrollan en gran parte dentro de los países consumidores y el financiamiento de la narcoeconomía se efectúa con recursos provenientes de países industrializados. Los ingresos y las ganancias en los países de producción refluyen en un alto grado a los países industrializados.¹³⁴

132. Del Villar, op. cit., p.195.

133. Idem., p.196.

134. Procuraduría General de la República. "Consideraciones sobre las relaciones bilaterales México-Estados Unidos, Agosto 1986 p.6

Como hemos visto gran parte de la atención en la relación bilateral se deriva de que México se ha convertido en una importante fuente de drogas para el mercado norteamericano. En la década de los 40's, México era el primer distribuidor de morfina y goma a los Estados Unidos. A mediados de los 80's México producía al rededor de 30% de la marihuana y 40% de la heroína consumida en el vecino país del norte, y si bien México no es un productor de cocaína su territorio ha servido como puente para introducir un tercio de la cocaína consumida en los Estados Unidos.

El surgimiento de México como productor de cierta importancia es el resultado de una combinación de elementos estructurales que incluyen: la magnitud de la demanda de Estados Unidos; la pobreza de los campesinos en algunas zonas del país, la capacidad económica de los traficantes para convencer a los campesinos de que siembren estupefacientes y el beneficio que tiene para ellos la cercanía geográfica con el mercado consumidor más grande del mundo.135

La situación económica de México es similar a los del resto de América Latina e inclusive de Asia lo que influye para que se considere atractivo el mercado de drogas norteamericano. Esta situación propicia, frecuentes manifestaciones de indignación por parte de ciertos sectores de la sociedad norteamericana; sus políticos han tratado de calmar esta exigencia pública, culpando a México del problema del consumo de drogas en su país. Ciertas declaraciones en Washinton y determinadas consignas durante las campañas políticas de algunos algunos legisladores, han externado numerosas denuncias sobre la supuesta complicidad del gobierno mexicano en el comercio de drogas acusando a diversos funcionarios de corruptos.136

135. Informe de la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos, El desafío de la interdependencia; México y Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, México 1988, p.123.

136. Washington Post, Mayo 17, 1985, p.A-25.

En esa década, México redujo drásticamente la distribución, mientras que los Estados Unidos fue en extremo ineficaz en prevenir la expansión de la demanda. Sin embargo, el punto más tenso - en la relación lo marco el asesinato en México del agente norteamericano de la DEA, Enrique Cámara Salazar en febrero de 1985. La prensa norteamericana explotó al máximo el caso y atacó duramente al gobierno de México durante ese período.¹³⁷

Los medios de comunicación como la prensa, la radio y la televisión eran claros indicadores de el estado que guardaba la relación entre ambos países. Recordemos que estos medios de comunicación se encuentran al servicio de la política interna de cada país. El contenido de lo difundido puede influir en la opinión pública de la sociedad y en la política exterior de un país. Después de la muerte de Cámara, la prensa norteamericana lo hizo - un "símbolo" del esfuerzo estadounidense por combatir el tráfico de drogas; incrementando notablemente la atención y los juicios - sobre la actividad mexicana en este campo. Esta actitud de la -- prensa norteamericana de hacer una campaña de desprestigio y de--sinformación puede ser considerada como un medio de presión del - gobierno norteamericano para justificar algunas de sus acciones - en la relación que sostiene con el gobierno de México.¹³⁸

El gobierno norteamericano criticó al sistema político mexicano tachándolo de corrupto e ineficiente, cuestionando los alcances de las campañas y acciones emprendidas contra el cultivo y -- tráfico de drogas. La prensa norteamericana ridiculizó la tesis - sobre renovación moral enunciada por el gobierno del Presidente - De la Madrid. A tal grado llegó la política anti-México de 1985 - que incluso dentro del Senado norteamericano se voto para que el departamento de estado alertara a los ciudadanos estadounidenses - del peligro que corrían si decidían viajar a México.¹³⁹

¹³⁷. Houston Chronicle, Abril 30 1985, p.8 secc.1.

¹³⁸. P. G. R., Consideraciones... op. cit., p.7.

¹³⁹. Los Angeles Times, Abril 4, 1985, p.13.

Por su parte el gobierno mexicano respondió que la producción de drogas no hubiera alcanzado los niveles actuales si no existiera un mercado tan amplio y en constante expansión como lo es el norteamericano. También ha rechazado los cargos de corrupción y encubrimiento señalando que, la mayor parte del presupuesto de la Procuraduría General de la República y la cuarta parte del presupuesto de la Defensa Nacional se asignan a la campaña antidroga.

Enmarcando la experiencia que tiene México, conviene recordar algunos datos. Desde 1912, México asumió una firme posición frente al tráfico internacional de narcóticos cuando suscribió la Convención Internacional del Opio. Por otra parte aunque aumentó recientemente la farmacodependencia en México, la producción hasta los años 70's no representó un problema importante, a mitad de esta década el gobierno mexicano, con ayuda de Estados Unidos emprendió una sofisticada campaña de erradicación. Durante el período 1975-1982, Estados Unidos aportó 100 millones de dólares como ayuda al esfuerzo mexicano. Sin embargo, los recursos financieros que México destinó a ese fin superaron de tres a cuatro veces esa cantidad sin mencionar los incontables recursos humanos que el país comprometió. Este alto nivel de apoyo mexicano se ha mantenido e inclusive incrementado hasta la actualidad.¹⁴⁰

La campaña contra el cultivo de estupefacientes se ha vuelto más compleja en la medida que los productores utilizan métodos más sofisticados para ocultar los cultivos; han generado nuevas cepas de flores de amapola en tonos de rosa, verde y café; lo que hace más difícil reconocer los plantíos desde la altura de los vuelos de reconocimiento. El armamento que utilizan los narcotraficantes es de la más alta calidad lo que muchas veces deja en desventaja a los sectores policíacos que no cuentan con este tipo

140. "Estados Unidos". Perspectiva Latinoamericana, CIDE Vol.13, - num.8 Agosto de 1988, p.94

de armamento y que sin embargo los tienen que combatir. Esta diferencia importante ha costado la vida a muchos oficiales destinados a esta campaña.

El número de campos destruidos por parte de la Procuraduría General de la República y de la Secretaría de la Defensa Nacional ha aumentado en número considerable en los últimos años. Algunos funcionarios norteamericanos estiman que la campaña de erradicación en México sólo esta destruyendo el 40% de el cultivo total. Los funcionarios mexicanos no aceptan las cifras norteamericanas y argumentan que aquellos tienen como única intención culpar a México por los problemas de farmacodependencia existentes en ese país.

Se debe enfatizar en que la primera responsabilidad institucional del gobierno mexicano es proteger el territorio, la vida, la propiedad y la seguridad de sus nacionales. Más no es, el de proteger la salud de los norteamericanos la cual, es responsabilidad de sus gobernantes.141

La ley contra la Farmacodependencia de 1986, estipula la cancelación de la ayuda bilateral y multilateral norteamericana a países que no realicen esfuerzos suficientes (según su gobierno), para controlar el tráfico de drogas. A continuación analizaremos el surgimiento y aprobación de esta ley por cada una de las Cámaras del Congreso norteamericano.142

141. Informe de la... op. cit., p.134.

142. Del Villar, op. cit., p.199.

7.2 Aprobación de la Ley Antinarcóticos de 1986.

En esta parte del capítulo, se hará una breve reseña del debate del Congreso norteamericano sobre la Ley contra la farmacodependencia de 1986. Posteriormente nos centraremos en el contenido de la "certificación" a que hace mención dicha ley.

El problema del narcotráfico ha significado una seria frustración por casi un siglo para el Congreso norteamericano. La retórica de sus miembros sobre este grave problema social tiende a acrecentarse en los tiempos electorales, lo que ya ha creado una posición muy escéptica de la sociedad norteamericana entorno a -- las acciones legislativas para evitar el consumo de las drogas. -- En los altos niveles académicos norteamericanos, ya se empieza a reconocer que los esfuerzos legislativos hasta ahora realizados -- en materia de drogas, no han dado los resultados esperados y que todavía falta mucho para ganar esa "guerra" haciendo énfasis en -- que su política ha fracasado sobre todo debido a que no han reconocido que el principal factor a combatir es la demanda.¹⁴³

La Cámara de Representantes empezó a trabajar en el problema el 23 de Junio de 1986 cuando el "speaker" Thomas Pite O'Neill Jr demócrata de Massachusetts, anunció una importante iniciativa bipartidista para combatir el consumo de las drogas. La iniciativa estuvo coordinada por el líder mayoritario Jim Wright, demócrata-Texano.

Los Comités con jurisdicción sobre el asunto de las drogas -- deberian crear y entregar una iniciativa o en su caso hacer recomendaciones a Wright a más tardar el día 12 de Agosto de ese año. Durante el receso de Agosto las iniciativas y recomendaciones se aglutinarían en una sola propuesta y se presentaría al Comité de Reglas el 9 de Septiembre antes del regreso a sesión del Congreso

143. Laurence, Christine C. "Experts Sceptical of Congress" anti-drug effort" C.Q. Inc., Junio 25, 1988, p.1711.

y si todo salía de acuerdo a lo planeado en un primer momento por los líderes demócratas de la Cámara Baja, la iniciativa seriadiscutida en el pleno el día 10 de Septiembre.

Por su parte el Presidente Ronald Reagan el día 4 de agosto pronunció un discurso donde llamaba a una movilización en lo que se esperaba iba a ser la etapa final en su estrategia nacional para erradicar el uso de las drogas. Reagan hizo énfasis en el uso de pruebas para comprobar la adicción de drogas en las personas - que laboraran tanto en el sector público como en el privado, y para dar un ejemplo, él y el Vice-Presidente George Bush se someterían a estas pruebas el día 11 de Agosto. Reagan hizo énfasis en sus planes de acrecentar los programas de rehabilitación para los drogadictos y buscar la cooperación internacional para combatir la siembra y el comercio de las drogas en los países productores.

Un día después del discurso de Reagan, un grupo de Senadores demócratas liderados por Lawton Chiles, de Florida y Joseph R. - Biden Jr., de Delaware, anunciaron la formación de un grupo de -- trabajo sobre el consumo de sustancias tóxicas y drogas, integrado por nueve Senadores. Este grupo tendría como objetivo elaborar dos iniciativas que ampliarían el castigo para los usuarios de un tipo letal de cocaína llamada "crack", autorizando mayores fondos para prevenir el uso de las drogas y establecer a nivel de gabinete un "drug cazar" que supervisara las acciones del gran número - de agentes federales encargados de la lucha contra las drogas en tanto la Cámara de Representantes según Wright, centró su trabajo en cuatro asuntos: la erradicación de las drogas desde su procedencia; la intercepción en la frontera de las mismas; el combate en las calles y mayor atención a la educación y a los programas - de rehabilitación.

En una acción política bipartidista Wright, O'Neill y Charles B. Rangel, demócrata de New York y presidente del Comité --

Selecto en el consumo y control de narcóticos; se reunieron el 5-de agosto con el líder de la minoría Robert H. Michel republicano de Illinois y con el legislador también republicano, mejor colocado en el Comité de Narcóticos Benjamin A. Gilman de New York, para anunciar que 226 demócratas y 112 republicanos firmarían una carta donde se pedía que la televisión realizara una campaña sin precedentes para combatir la tragedia del uso de drogas que aumentaba de año en año.

En ese momento ninguna de las iniciativas trabajadas por parte de los representantes completaba una petición gestada en el Senado por los demócratas que hacían alusión a una nueva figura política a nivel de Gabinete; la cual tendría que supervisar los esfuerzos realizados por las diferentes agencias federales encargadas de combatir el narcotráfico, a este nuevo puesto se le denominó "drug czar".¹⁴⁴

La Casa de Representantes tenía a 12 de sus Comités permanentes trabajando en la propuesta de ley sobre narcotráfico. El momento político así lo exigía ya que la opinión pública norteamericana estaba consternada por la muerte de dos estrellas del deporte profesional a causa de una sobre dosis de cocaína.¹⁴⁵

Mientras tanto el Presidente Reagan, junto con su esposa llamaba a una cruzada nacional en contra de las drogas el 14 de septiembre por medio de un mensaje transmitido por la televisión. Un día después Reagan mandaría al Congreso su propuesta legislativa para enfrentar el problema de la droga, por su parte los Senadores norteamericanos encabezados por el líder mayoritario Robert Dole de Kansas, presentarían su propuesta el 19 de septiembre. Su iniciativa contemplaba muchas de las propuestas de la presidencia que básicamente pedían una mayor intervención de las fuerzas arma

144. Ronover, Julie., "Parties comitte for lead. All Points Insued: Act on Drugs", C.Q. Inc. agosto 9, 1986, p.1847.

145. Ronover, "Omnibus Anti-Drug Package Ready for House Action", C.Q. Inc., Sept.6, 1986, p.2086.

das para detener el tráfico de drogas por las fronteras y litorales de ese país. También planteaban medidas para evitar el lavado de dinero y su propuesta más controvertida (apoyada por la Casa - Blanca), fué la enmienda que propugnaba por implementar un examen para comprobar el uso de drogas a nivel gubernamental e incluso - dentro de la iniciativa privada.146

El 11 de septiembre, el pleno de la Casa aprobó por 392 a 16 la iniciativa H.R. 5484. Dicha iniciativa era el resultado de la mayor parte de las propuestas vertidas por los Comités que habían trabajado sobre el problema de las drogas.

Solamente un pequeño grupo de demócratas liberales se opusieron junto con el republicano Philip M. Cran de Illinois, argumentando que la Casa había actuado interponiendo intereses políticos electorales al cuidado y defensa de los derechos civiles, minutos después que la Casa había aprobado la pena de muerte, el director de la ACLU, Morthon H. Halperin declaró que su organización que defiende los derechos civiles haría todo lo posible por parar la iniciativa en el Senado.147

Posteriormente la H.R. 5484 fué mandada a revisión a la Cámara de Senadores donde los dos líderes más importantes, el líder mayoritario Robert Dole, republicano de Kansas y el líder minoritario Robert C. Byrd W. Va. negociaron para que dicha iniciativa sustituyera a las presentadas hasta entonces en dicha Cámara; fué así como el 26 de septiembre el pleno del Senado aprobó la H.R. - 5484 enmendandola solamente en asuntos del presupuesto, la labor de las fuerzas armadas y omitiendo la creación, a nivel del gabinete del "drug czar". El problema de la pena de muerte para los asesinatos por drogas fué dejado pendiente.148

146. Ronover, "Testing of Federal Employees Stirs Fuss: Reagan Senate Republican Join Drug-War" C.Q. Inc. Sept. 20, 1986, p.2191.

147. Congressional Quarterly Almanac 1986, p.95.

148. Ronover, "Senate takes up Compromise Anti-Drug Bill" C.Q. Inc Sept. 27, 1986, p.2266.

La Casa volvió a arpoar la nueva versión del Senado el 8 de octubre por 391 a 23, aunque la pena de muerte siguió siendo parte de la iniciativa los líderes demócratas estaban dispuestos a aceptar la propuesta del Senado la cual, no estipulaba la pena de muerte ya que se daban cuenta de lo difícil que sería por parte de las dos Cámaras llegar a un acuerdo puasto que faltaba muy poco tiempo para que finalizara el periodo legislativo. Como consecuencia de que nunca se uso una reunión formal en el Comité de -- Conferencias, los líderes de ambos partidos y de ambas Cámaras de cidieron reunirse la noche del 16 de octubre para solucionar el problema de pena de muerte. Se llegó a un acuerdo en que la Cámara de Representantes a través de su Comité de Reglas haría una Re gla especial que permitiría la aprobación de dos versiones del -- proyecto; una que contemplara la pena de muerte y otra que careciera de esta propuesta. De esta manera la Casa le dejaba todo el peso político del problema al Senado.149

El líder de la mayoría senatorial republicana, Bob Dole se dió cuenta de esta maniobra política cuando el 15 de octubre hizo una propuesta para que el debate fuera limitado perdiendo la vota ción. Como consecuencia de ello se dió la reunión con los repre sentantes, día despues el 17 de octubre, el Senado llegó a un com promiso donde se quitaría la pena de muerte de la iniciativa pero a cambio aprobó en su lugar, la cadena perpetua para los asesinatos involucrados en las drogas. La aprobación del Senado fué he cha por votación a viva voz mientras que, en la Casa fué aprobada por un margen de 378 a 16.150

La iniciativa fué firmada por el Presidente Reagan el 27 de octubre mismo día en que pasó a convertirse en ley. Entre las características de esta ley resalta una mayor penalización para los delitos por droga, la autorización de \$1.7 billones de dólares en

149. Ronover, "Death Penalty Other Disputes Unresolved: Senate Pa sses Anti-Drug Bill, House Weighing Its Opinions" C.Q. Inc., Octu bre 4 1986, p.2380.

150. Ronover, "Filibuster Averted: With Death Penalty Removed, An ti-Drug Measures is Cleard" C.Q. Inc., Octubre 18 1986, p.2594.

nuevos fondos para el año de 1987 y también contemplaba esfuerzos para la erradicación e intercepción de las drogas junto con programas de educación, de rehabilitación y de tratamientos.¹⁵¹

Dentro de esta ley encontramos por primera vez lo concerniente a la "certificación y a la descertificación" de que puede ser objeto un país por parte del Poder Ejecutivo y Legislativo norteamericano. Esta acción gubernamental estadounidense la encontramos plasmada en el título II, correspondiente al control internacional de narcóticos, en su sección 2005, la cual trata sobre las -- restricciones que existen para las medidas de asistencia de los -- Estados Unidos hacia los demás países en materia de combate al -- narcotráfico, en esta cláusula encontramos que la asistencia bilateral y multilateral norteamericana queda condicionada por el reporte que envíe el Presidente al Congreso. En caso de que el Ejecutivo en su reporte "certifica" la lucha de un país para combatir la siembra y traslado de drogas y el Congreso aprueba este reporte, el país certificado tendrá derecho a contar con el apoyo de los Estados Unidos en convenios de tipo económico y financieros a nivel mundial. De suceder lo contrario es decir, que un país sea "descertificado" por el Presidente y en un segundo momento por el Congreso dicho país se hace acreedor a la cancelación de ayuda bilateral y multilateral por parte de los Estados Unidos.

Esta "descertificación" puede darse cuando a criterio del -- Ejecutivo, un país no ha cooperado con los Estados Unidos o no ha tomado las medidas necesarias por iniciativa propia para combatir la producción y/o evitar el paso ilegal de las drogas por su territorio hacia los Estados Unidos, se estipula en esta parte de ley que el criterio principal que debe regir la "certificación" a un país es, el interés nacional de los Estados Unidos, si el -- Presidente considera prudente que se "certifique" a un país deberá incluir en su reporte al Congreso un informe de las acciones --

¹⁵¹. C.Q. Almanac 1986, p.98-106.

que ha realizado el país "certificado" en contra del narcotráfico y considerando los esfuerzos legales que haya realizado en su territorio para disminuir al máximo de lo posible, la eliminación - del cultivo ilícito de drogas así como el tráfico de las mismas.- Cabe destacar que el Congreso tiene 45 días legislativos para que cada una de sus Cámaras revise el reporte del Ejecutivo y se llegue a confirmar o rechazar la "certificación" o "descertificación" del Presidente.152

En el siguiente inciso analizaremos la "descertificación" -- que sufrió México por parte del Senado norteamericano en el año - 1988.

152. P.L. 99-570, Secc.2005.

7.3 Diferencias en las votaciones de las Cámaras sobre la descertificación a México en 1988.

En esta parte de la investigación se hará un análisis cronológico desde que se inició el proceso de "certificación" por parte del Ejecutivo hasta la confirmación plena por parte del Legislativo en 1988. Destacando la confirmación entre los dos poderes debido a la "descertificación" que sufrió México por parte de la Cámara de Senadores.

De acuerdo a lo estipulado por la ley antidrogas de 1986, el Presidente de los Estados Unidos esta obligado a "certificar" o "descertificar" a los países que cooperan con ese país en la lucha contra la droga. La ley estipula que las observaciones del Presidente deberá llegar al Congreso el 1 de marzo y que las Cámaras tienen 45 días para confirmar o revocar la certificación.

En 1988 el presidente Reagan mando puntualmente su "certificación" al Congreso dandole a México su aprobación en la lucha -- contra el narcotrafico. Sin embargo desde que la decisión empezó a ser el dominio de los legisladores, apareció en el Senado la inconformidad por la "certificación" a México. El movimiento de protesta lo encabezó el senador republicano ultraconservador Jesse Helms, el cual un día antes de que Reagan presentara su informe, ya había empezado las actividades políticas para revocar la "certificación" presidencial sobre México.¹⁵³

En el documento enviado a Reagan, se destaca la opinión del departamento de Estado en el sentido que existen importantes consideraciones de carácter bilateral y multilateral con México que correrían serios riesgos en caso de que se negara la certificación.

153. Uno más uno, Martes 1^o de Marzo de 1988 p. 23.

Una de las consideraciones se refería al éxito futuro que pudiera alcanzar ambos países en los esfuerzos comunes para combatir el narcotráfico y, por lo tanto, la Casa Blanca señaló en el documento que la decisión de certificar a México se midió en términos del "interés nacional" de ese país. Aunque se reconoce que México es uno de los mayores productores de drogas y territorio de tránsito de estupefacientes hacia los Estados Unidos, en el documento de "certificación" se manifiesta que funcionarios estadounidenses están conformes con el "amplio espíritu" de cooperación demostrado por la parte mexicana durante la reciente reunión de los presidentes DE la Madrid y Reagan. Pero agrega que Washinton está convencido de que nuestro país tiene la capacidad suficiente para mayores éxitos en su lucha contra el narcotráfico.154

Asimismo, el documento llamado "certificación" de países de fuente y tránsito de narcotráfico bajo la sección de la Ley antidrogas de 1986, P.L. 99 570 se afirma que la aplicación de las leyes y los esfuerzos de las autoridades mexicanas en el desmantelamiento de laboratorios, la captura de traficantes e incautación de drogas, se incrementó sustancialmente, al mismo tiempo que se destinaron más recursos para optimizar los programas de la Procuraduría General de la república y de la Secretaría de la Defensa Nacional, en su lucha contra los enervantes. También crítica a México en la "evaluación general" del problema estadounidense se quejaron de que en ese entonces, todavía no se hubiera hecho justicia en los casos de los agentes antinarcóticos asesinados. Cámara y Corte pese a que Caro Quintero y otros acusados ya se encontraban reclusos en la cárcel.155

Se cuestionó el hecho de que el gabinete mexicano no afrontara las denuncias sobre la corrupción de algunos funcionarios. El

154. Uno más uno, 2 de Marzo 1988. p. 9

155. La Jornada, 2 de Marzo de 1988. p. 6

Poder Ejecutivo concluyó que la "certificación" tomo en cuenta -- los esfuerzos hechos y las vidas mexicanas que se han perdido en la lucha contra en narcotrafico.156

Ese mismo día el Presidente de México, Miguel de la Madrid - en una virtual respuesta al gobierno norteamericano sobre la "cer tificación" de la cooperación del país en la lucha internacional- contra el narcotráfico, declaró que México seguiría cumpliendo su parte en esta lucha, pero demando igual colaboración de otros pa- ses para abatir la producción, transporte, comercio y consumo de drogas.

Al día siguiente de haber presentado Reagan su informe va--- rios Senadores como el repúblicano Pete Wilson señaló que "califi car la actuación de México de total cooperación no solo es una -- burla al sacrificio de personas valientes, sino también a las le- yes antidrogas". El senador anunció que presentaría una resoluci- ón conjunta para revocar la decisión del presidente Reagan sobre- México.

Para el 3 de marzo en la audiencia pública que el Congreso - de Estados Unidos dedicó a la certificación presidencial sobre -- los países que han cooperado con Washinton en la lucha contra el- narcotráfico, algunos congesistas atacaron fuertemente el gobier- no mexicano. Entre otras cosas fué tildado de corrupto, se afirmó que sólo entendería a "bofetadas" los mensajes de Washington, y - uno de los legisladores sugirió utilizaran la fuerza militar esta dounidence para acabar con el narcotráfico en los países de ori-- gen. La reunión fué presidida por el representante de Florida, -- Larry Smith.

En una primer etapa declararon Ann Wrobleski, subsecretaria- del Estado encargada de Asuntos de Narcóticos internacional, y el subdirector de la DEA, David Westrat. Ambos expusieron las razo--

156. La Jornada 3 de Marzo de 1988 p.15

nes por las cuales, el Ejecutivo "certifico" a México aunque afirmaron que México no había sido totalmente eficiente y que están pendientes de resolver los casos de Camarena y Cortes. Después en el interrogatorio dejaron ver que no estaba de acuerdo con la "certificación" de México, sumándose a la propuesta de cinco Senadores, Josse Helms, Pete Wilson, Alphonse D' Amato, Denis Deconcini y Jhon Kerry, el que pide que no se "certifique" a México.

Smith insistió en resaltar que si México no había hecho todo lo que podía, porque se le había certificado con una justificación. Poco después, el representante Bilgray agregaría que la única manera de terminar con el problema de las drogas en los Estados Unidos, sería utilizando la fuerza militar para acabar con los narcotraficantes en los países de origen. Destacar que Smith agregó, en referencia a un comentario de Wrobleske, que por más mensajes indirectos que se le enviaran al gobierno mexicano éste no las entendería, expresó que la única forma quien comprendería los mensajes de Washington era a "bofetadas".

Las declaraciones antimexicanas también surgieron del Secretario del Educación estadounidense, William Bennett, y del alcalde de New York, Edward Koch. El primero expresó la necesidad de que el ejército de su país intervenga en naciones donde se producen drogas, y el segundo planteó que se corte la ayuda económica a México por no combatir el narcotráfico.

En respuesta al canciller Bernardo Sepulveda Amor manifestó que Bennett debería aplicar acciones dentro de su ámbito para reducir el consumo de estupefacientes, y de Koch dijo que tendría que combatir el consumo en su ciudad porque "es fácil ver vías públicas neoyorquinas el expendio de drogas". 157

Para el 5 de ese mes se llevo a cabo la neunión interparlamentaria entre México y los Estados Unidos teniendo entre las principales puntos a tratar el problema del narcotráfico y la situación financiera entre los dos países. El presidente de la delegación mexicana Neme Castillo expresó que para México la producción y el tráfico de drogas "es un mal corrosivo de la sociedad con temporanea y cuestión de alta prioridad estatal". México es el país que más recursos dedica para combatir el narcotráfico en proporción a su producto interno bruto (PIB), y difícilmente se puede comparar con otra nación el dinero que el gobierno mexicano -- destina a este problema, igual que los recursos técnicos y humanos que le otorga, señalo; y recalco que así nos lo exige la seguridad nacional y nuestra responsabilidad internacional. A su vez, -- el embajador de México en Estados Unidos, Jorge espinosa de los -- Reyes, destacó que la certificación de la lucha de México contra el narcotráfico es un justo reconocimiento del esfuerzo que ha -- realizado el gobierno mexicano en el combate contra ese mal.158

El 28 encuentro parlamentario concluyo el 16 de marzo en la ciudad de nueva Orleans, con resultados favorables a nuestro país En los temas de narcotrafico, deuda e indocumentados prevalecieron los argumentos mexicanos.159

Solo en la deuda externa quedo de manifiesto la necesidad de México continúe con las negociaciones bilaterales con sus acredores.160

Por su parte, el representante, el presidente de la delegación parlamentaria de Estados Unidos, Christopher Dodd reconoció -- los esfuerzos que México ha hecho en materia del combate del narcotráfico y que las críticas en contra México no tienen sustento--

158. La Jornada Domingo 6 de marzo de 1988. p. 27

159. La Jornada Lunes 7 de marzo de 1988. p. 7

160. Idem,

real y acepto que su país tiene un serio problema de consumo. En la segunda audiencia pública del grupo especial para el control - internacional de narcotráfico del Congreso el representante Larry-Smith, volvió atacar violentamente a México calificándolo de país corrupto. En esa ocasión los testigos principales en la audiencia fueron el secretario para Asuntos Interamericanos Elliot Abrams, - la subsecretaría de Estados encargada de asuntos de Narcotráfico-Internacional, Ann Wroblewski, y un representante de la DEA. A pesar de que Abrams y Wroblewski defendieron la certificación de México, Smith no pareció ceder. Insistía en comparar el caso de México con el de Panamá, argumentando que si no se certificaba a este último país tampoco debería certificarse a México, a menos que se adujeran motivos de seguridad nacional.¹⁶¹

El agregado de la procuraduría general en Washington, José - Antonio Gonzalez Fernandez, comentó que Smith no entendía los testimonios o no quería entender, que parecía padecer de paranoia demencial, y que esta audiencia no había sido analizada, sino para atacar a México.

Las opiniones del representante Smith no fueron compartidas por todos los miembros del grupo. Por ejemplo, su homólogo Gilman que México sí estaba cooperando. Desgraciadamente, la posición de Smith tiene apoyo. El representante Charles Rangel, presidente -- del Comité Selecto Abuso y Control de Narcóticos, declaró que la información proporcionada por los testigos no justificaba que se hubiera otorgado la certificación a México, y respaldó la propuesta de resolución de Smith.

El siguiente ataque contra México se realizó el 16 de marzo, ante el grupo de Interés del Senado de Estados Unidos sobre control internacional de Narcóticos, el responsable de las acusacio-

¹⁶¹. El país de Panamá no fue "certificado" por el gobierno estadounidense originándose un serio conflicto entre los dos países.

nes fué el comisariado del Servicio de Aduanas, William von Raab, el que declaró que no se puede confiar en ningún funcionario mexicano, ya que la corrupción oficial es generada.162

La respuesta a estas acusaciones fué dada por el embajador - Jorge Espinoza de los Reyes quien protestó ante el gobierno de Washington por las "declaraciones infundadas calumniosas" del comisionado de Aduanas, William von Rabb ante el Senado estadounidense. En la nota de protesta firmada por Espinoza de los Reyes, se hace notar que "expresiones infamantes de Von Rabb" contrastan -- con las manifestaciones de mutuo respeto y los propósitos de cooperación entre los dos países en el combate al problema del narcotráfico.163

El Senado debatió el informe presidencial y decidió el jueves 14 de abril, con una votación de 63 votos a favor contra 27, retirar la certificación presidencial que consideraba a México -- como un país que cooperaba plenamente con los Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, esa decisión sin -- precedentes carecía de un efecto práctico ya que el saber la decisión del Senado, el presidente Reagan informó que vetaría cualquier resolución que "descertificara" a México.164

La decisión del Senado Estadounidense provocó una reacción -- inmediata dentro del medio político mexicano. El entonces candidato prfista a la presidencia de la República Carlos Salinas de Gortari declaró en San Luis Potosí que, dicha determinación es -- "inadmisibles e injusta", y que se trataba de una intromisión en asuntos internos de nuestro país que a la vez afecta las relaciones bilaterales entre ambas naciones; resaltó que el combate al -- narcotráfico solo incumbe a nuestro pueblo y nuestras autoridades.

162. La Jornada. 17 de marzo de 1988 p. 1,10.

163. La Jornada 31 de marzo de 1988, p. 1,3.

164. La Jornada. 14 de abril de 1988, p. 1,9.

Por su parte, el presidente de la gran Comisión del Senado - advirtió que México, combate las drogas como asunto de Estado, por así convenir a los intereses nacionales y no por complacer a ningún otro miembro de la comunidad de naciones y que, la campaña de Gobierno mexicano en este terreno de ninguna manera depende de reconocimientos o de opiniones intervencionistas. Este funcionario dejó claro que, para el Senado de la República, la soberanía del Estado mexicano no puede verse atrapada en las luchas político -- electorales interna de Estados. El senador Martínez Corbala leyó un documento donde se fijaba la posición política del senado Mexicano en el cual, se hacía un llamado al gobierno estadounidense - para que asumiera una decisión acorde y consecuente a la realidad de las relaciones entre los dos países y resaltó el gran esfuerzo que México había realizado contra el narcotráfico. Hizo énfasis - en que, si en algún lugar parecen infructuosos los esfuerzos en - contra del narcotráfico es en los Estados Unidos de América. Sobre las autoridades norteamericanas señaló que al desplegar inadecuadas prácticas de "certificación", cometen un serio error político porque su conducta pone en riesgo los esfuerzos de cooperación y que con estas acciones solo favorecía a los ilegítimos intereses - de los narcotraficantes.165

Los partidos políticos, PRI, PAN, PMS, y PRT también condenaron la actitud intervencionista del Senado estadounidense. El PRI precisó que resultaba al parecer para algunos legisladores norteamericanos más redituable a sus intereses electorales, emitir juicios a la ligera sobre conductas ajenas que, luchar eficazmente - en su país contra este grave mal mediante las reformas jurídicas - apropiadas.166

La embajada mexicana en Washington consideró que la discusión que el Senado norteamericano realizó acerca del combate al nar

165. La Jornada, Sábado 12 de abril de 1988, p. 1

166. Idem, p. 12.

contráfico en nuestro país, "le condujo a inferir en asuntos inter nos que sólo a los ciudadanos mexicanos los corresponde juzgar.-- 167.

La secretaria de Estado Adjunta para Asuntos Internacionales Ann Wroblecki en una teleconferencia vía satélite transmitida des de Washington para las embajadas estadounidenses en la Ciudad de México y en la de Paraguay, criticó la decisión del Senado por -- "contraproducente" y de dudosa eficacia. Tratando de justificar -- la acción oportunista al de algunos legisladores que solo busca-- ban votos, al argumentar que su decisión se debió solo a una "rea cción ante la enorme frustración que existe en todas las capas de la sociedad norteamericana por el grave problema de las drogas".- 168.

Conforme al decreto de 1986 sobre esta materia, el Congreso tiene 45 días para ratificar o rechazar el informe del Presidente así que en este momento solo se esperaba la decisión de la Cámara de REpresentantes y si esta hubiese ratificado la decisión del Se nado; el gobierno de Estados Unidos debería suspender la mitad de la asistencia económica a México y tendría que votar en contra de otras contribuciones para nuestro país en los bancos multilaterales de asistencia.

Fué el 19 de abril cuando la Comisión Permanente del Congreso de la Unión emitió una declaración de rechazó a la facultad -- que se arroga el Ejecutivo estadounidense, de "certificar", la ac tuación del gobierno mexicano en el combate al narcotráfico por-- que constituye una injerencia en los asuntos internos de México.- El senador Gonzalo Martínez Carbala, leyó, el documento en el que se insta al Congreso de Estados Unidos a asumir su responsabili-- dad en materia de combate al tráfico de drogas. La legislación an

167. La Jornada. Domingo 17 de abril de 1988, p.4

168. La Jornada. Martes 19 de abril de 1988. p. 5.

tidrogas en ese país, señala el documento sólo considera culpa--
bles del narcorafico a los países en cuyo territorio se producen
o transitan estupefacientes, con el objetivo fundamental de com--
bate al tráfico de drogas. Aplicando sanciones pero omité las per
secuciones de las mafias que en Estados Unidos financian, trans--
portan y distribuyen las drogas, cuyo consumo han venido alentando
entre la juventud de su país.169

La Procuraduría de la República através de su titular García
Ramírez afirmó que la lucha antidrogas tiene solo un juez; el pue
blo de México. Por su parte el Secretario de Relaciones Exterio--
res, Bernardo Sepulveda Amor que se encontraba en ese momento en
España declaraba, que es "preocupante y lamentable" la actitud --
del Senado estadounidense que con sus "certificados de buena con
ducta ha pervertido de manera radical" un aspecto donde Washing--
ton pretende trasladar responsabilidades al exterior sin tomar en
cuenta el asunto de la oferta y la demanda del consumo de estupe
facientes. "El gran problema es quien certifica al certificador,-
concluyo.170

Para un experto en la materia como Jorge Bustamante, en las
relaciones México-Estados unidos los mitos deben sustituirse con
verdades científicas. El problema del narcotráfico para él, debe
ría ser una responsabilidad compartida bilateralmente pero las --
dos naciones no estan operando con esta lógica, sino en base a --
procesos políticos e intereses que hacen que la acción contra este
mal social sea insuficiente. Agrega que hay inducumentación y
falta de entendimiento entre los dos gobiernos concluyo que en Mé
xico no se ha entendido que el problema del narcotrafico tiene en
el contexto político interno en los Estados Unidos una prioridad--
más alta que centro América. Alla existe un consenso entre los --
analistas respecto en la cuestion de la drogadicción y narcotráfi

169. La Jornada. Miercoles 20 de abril de 1988. p. 3

170. La Jornada. Juevas 21 de abril de 1988. p. 3

co se ha convertido en materia de campaña para los contendientes de ambos partidos en 1988, para puestos electorales.171

Un día despues de las declaraciones del maestro bustamante, Sepulveda afirmaba que "resultaba muy sencillo, para propositos electorales que el Senado estadounidense, en ves de adoptar una - Legislación severa que permitiera combatir este fenómeno en el interior trasladase estas corgas a otros países.172

Para el 27 de abril un comité bilateral del Congreso estadounidense decidió aplazar indefinidamente las resoluciones mediante las que se reduciría la ayuda económica a México y a otros países por una supuesta falta de colaboración para combatir el narcotráfico. El aplazamiento fué conciderado como un logro político del "speaker" Jim Wright quién indicó que para fortalecer la resolución pediría a la cancillería mexicana su compromisa de continuar - ayudando a Estados Unidos en el combate a la producción y tráfico de drogas.173

Cabe destacar que México es el único país latinoamericano -- que no recibe ayuda económica directa y los 14.5 millones de dólares que Estados Unidos le otorga desde 1976 como apoyo en la lucha antinarcotráfico se destinan por entero al mantenimiento y a las reparaciones de la flota perteneciente a la Procuraduría General de la República. La administración de este dinero corresponde a los Estados Unidos ya que, las reparaciones se hacen en talleres del estado de Texas.174

171. La Jornada. Domingo 24 de abril de 1988. p. 6.

172. La Jornada. Martes 26 de abril de 1988. p.9

173. La jornada . Jueves 28 de abril de 1988. p. 3,40.

174. La Jornada. Miercoles 1 de marzo 1989. p.14.

7.4 Consecuencias de la "descertificación" para México en la relación bilateral.

El problema de la descertificación para México es en ambito político más que en el económico. El conflicto político se acrecienta desde el momento en que la cooperación que da México a los Estados Unidos en el combate al narcotráfico se interpreta de otra manera a lo estipulado en la ley antidrogas norteamericano. Esta mala interpretación radica en que no se entiende que en los acuerdos que realicen ambos países, la cooperación se debe de basar en un esfuerzo binacional donde los países defiendan su interes nacional. En cambio bajo las disposiciones de la ley antinarcóticos estadounidense, se deja entre ver un carácter coercivo -- que se refleja claramente en la política antidrogas del gobierno de ese país. Esta actitud resulta inaseptable para una nacion soberana como lo es México. El esfuerzo que hace México en su lucha contra las drogas es por conveniencia propia, es en defensa de -- nuestro interes nacional y por lo tanto la política mexicana al -- igual que sus furezas armadas no pueden someterse al juicio o --- "certificación" y aprobación del presidente y del Congreso norteamericano. Aceptar eso ya no sería cooperación sino subordinación a políticas e intereses ajenos al interes nacional del gobierno y del pueblo mexicano.175

Esperar un cambio radical en la relación entre los dos países es puy poco probable para que esto sucediera los Estados Unidos tendrían que aceptar en primer lugar la necesidad de implementar otro tipo de política que tuviera como objetivo en un primer momento disminuir el uso de las diversas drogas por parte de su pueblo. El tomar decisiones de este tipo les resultaría en extremo difícil al gobierno norteamericano ya que atentaría contra uno de los principales pilares ideológicos que sustentan a la sociedad norteamericana y que es el principio de la libertad "elegir".

Mientras esta verdad siga siendo negada en los Estados Unidos se planteará el equívoco de que los enemigos reales en esa guerra -- contra las drogas son los productores extranjeros y los campesinos que lo cultivan; los ganadores seguirán siendo el crimen organizado y su clientela política.

Los políticos norteamericanos deben saber reconocer esas realidades y empezar a elaborar y a plantear políticas que concuerde con la realidad actual que vive su sociedad. No se deben de olvidar que lamentablemente el sector de adictos que más crece es el de los jóvenes y que el uso de las drogas entre ellos por desgracia se está volviendo parte de su vida cotidiana o el consumo lo ven como una nueva forma de entender y reforzar su aceptación social. ES indudable que se está creando un modelo de vida en base al consumo de drogas dentro de esa sociedad que pretende ser "muy liberal".

El costo de estas políticas irracionales y vanas, empieza a ser muy alto para la seguridad nacional de ambos países, aunando a que cada día el esfuerzo para combatir al narcotráfico requiere de mas recursos debido a la posición monolítica y financiera que ha cobrado la organización criminal.

Se debe de valorar en su justo termino, el saber que el consumo de la marihuana, la cocaína y la heroína producen y generan diferentes efectos sociales y culturales. El problema involucra -- la tan mencionada libertad personal de elegir y la actitud del gobierno norteamericano que hasta ahora sólo ha logrado con sus políticas, procesos legales y administrativos confusos y contradictorios beneficiar al crimen organizado afectando los grandes esfuerzos realizados por México y otros países. Existe una confusión moral y política muy importante respecto al problema de las drogas en los Estados Unidos. Se necesita una reorganización de los recursos empleados en la lucha antidrogas para volverlos más funcionales y por ende productivos. Los niveles más altos de la adm

nistración norteamericana deberían de hacer más énfasis en los programas para reducir la demanda que es la fuerza conductora del -- mercado. La cooperación bilateral para combatir la droga debe de basarse tomando en cuenta las diferencias de recursos tanto materiales como humanos entre los dos países.176

Se tiene que reconocer el interés común en reducir la producción y el tráfico de narcóticos. Otro punto a combatir en común -- es el poder financiero del narcodolar que tiene el crimen organizado para desvalorar y en muchas ocasiones anular el papel de la ley en ambas naciones. Los gobiernos deben proteger a sus ciudadanos de los peligros de la farmacodependencia y del poder de corrupción de los narcotraficantes; tienen la obligación moral de -- compartir la responsabilidad conjunta de reaccionar ante el problema de los narcóticos, ya que este no solo afecta al bienestar interno de cada país sino la relación entre ambos. Juntos México y los Estados Unidos deben elaborar una estrategia que confronte con efectividad sus respectivos problemas de oferta y demanda y -- que se reconozca la compleja naturaleza internacional de tráfico de enervantes.177

No se tiene que caer en soluciones falsas como el creer que la respuesta se centre en el uso de la fuerza por parte de los Estados Unidos para realizar intercepciones y arrestos. Este tipo -- de política solo genera fricciones a lo largo de la frontera, no resuelve el problema y solo hace más tensas y difíciles las relaciones entre ambos países.

176. Idem.

177. Informe de la Comisión ... op. cit., p.136.

C O N C L U S I N E S .

En esta investigación se ha pretendido demostrar que la Cára de Senadores del Congreso estadounidense asumió decisiones en el momento de legislar la iniciativa sobre inmigración de 1984 y la "certificación" de 1986 claramente adversas a los intereses -- del gobierno mexicano.

El estudio de la importancia política del Senado en el Congreso se hizo de forma gradual. Primeramente se estudió el poder legislativo como una unidad política fundamental para el sistema político estadounidense. Se resaltó la necesidad que tiene cada uno de los poderes de los otros dos. Se estudió de manera general la importancia que tiene el Congreso (en especial la Cámara de Senadores), en la elaboración y ejecución de la política exterior -- de ese país.

La necesidad de conocer mejor el funcionamiento político del Congreso, nos impulsó al análisis particular de cada una de las Cámaras que lo conforman. La separación de funciones entre las dos Cámaras nos demostró la existencia compleja de una dispersión de poder hacia el interior de cada Cámara y en un segundo nivel en el Congreso como unidad. Los pesos y contrapesos de poder son claves para comprender las decisiones políticas que se tomen durante todo el proceso legislativo de una iniciativa. Es en este contexto donde el sistema de comités y subcomités adquieren una mayor relevancia y el estudio de ellos nos ayudó a entender las diferencias en la toma de decisiones entre ambas Cámaras. Los líderes de cada Cámara como se analizó, tienen posibilidades diversas de acciones para influir inclusive de una manera determinante no solamente en la acción legislativa de un subcomité; de un comité; de la Cámara a la que pertenezcan sino al Congreso en general.

El proceso legislativo también es objeto de presiones políticas por los llamados grupos de presión los cuales en casos como el de la iniciativa de inmigración analizada se encontraban en -- contraposición unos de otros. A diferencia de la Cámara de Representantes, el Senado muestra (al menos en una primera instancia), menos vulnerabilidad a la influencia de los grupos de presión en un lapso corto de tiempo.

El estudio del Senado y su relación con las iniciativas se -- desenvuelve en un contexto histórico donde las relaciones entre -- los dos gobiernos se caracterizaron por su alto grado de conflicto.

Las decisiones políticas del Senado en lo referente al problema de inmigración y de la "certificación" fueron claramente -- conservadoras. Por parte de México, en el momento en que se legisló cada una de ellas, se notó una falta una falta de estrategia -- que ayudara a fortalecer las posiciones progresistas de las gentes interesadas en el proceso que pedían una ley de inmigración -- con un programa más amplio de amnistía y menos recista en sus postulados.

En el caso del narcotráfico, México se caracterizó por su carencia de argumentos contundentes para desmentir las constantes -- denuncias por parte de los norteamericanos que argumentaban la relación existente entre funcionarios gubernamentales mexicanos y -- el cultivo y tráfico de drogas. Esta falta de argumentos aunado a una incapacidad política que logre aglutinar una opinión favorable a las acciones del gobierno mexicano en su lucha contra el -- narcotráfico resto capacidad de negociación en esos momentos frente a las demandas y presiones intervencionistas del gobierno estadounidense. Actualmente las relaciones parecen haber mejorado pero sería interesante conocer bajo que terminos se esta logrando -- esta nueva forma de cooperación para el combate al narcotráfico --

con el gobierno norteamericano y el costo político que puede tener para nuestro país.

Creemos que si se quiere tener un conocimiento más profundo y realista de la política del gobierno estadounidense hacia nuestro país, independientemente de que sean resoluciones directas como en el caso de la "certificación" o de forma indirecta como lo son las consecuencias de la aprobación de una ley sobre inmigración pueda tener para la relación bilateral; es necesario estudiar con un mayor interés crítico y de forma permanente, los diversos cambios que sucedan en el interior del Congreso.

Las leyes no escritas del juego político de los diversos sectores que conforman e intervienen en diversos grados en el proceso legislativo resultan indispensables para conocer y comprender las decisiones del Congreso que puedan llegar a afectar las relaciones con nuestro país ya sea en un corto, mediano o largo plazo. El estudio del Congreso debe ser tan diverso como son los diferentes asuntos que se tratan con el gobierno norteamericano. Un conocimiento más objetivo y actual de la realidad política del poder legislativo estadounidense ayudaría sin lugar a dudas, a crear una estrategia política adecuada a las circunstancias y fomentar acciones que nos permitan lograr una negociación más favorable a los intereses de nuestro país.

BIBLIOGRAFIA.

- ADAM, Willi P., LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, Colección Historia Universal Siglo XXI Editores, México, 1982. pag. 493.
- DAVIDSON, Roger H. Oleszek, Walter J. CONGRESS AND ITS MEMBERS, Washin gton D.C., Congressional Quarterly Inc., 2a ed., 1985.
- DION, Leon., LOS GRUPOS Y EL PODER POLITICO EN LOS ESTADOS UNIDOS, -- Colección Sep. 70, Edit. Grijalbo, México. 1976.
- DODD, Laurence C., Oppenheimer Bruce I., CONGRESS RECONSIDERED, WASHIN- GTON D.C., Congressional Quarterly Inc., 3 ed., 1985.
- CHELF, Carl P. CONGRESS IN THE AMERICAN SYSTEM., Nelson-Hall Chicago, -- U.S.A. 1977. pp. 257.
- GARCIA y Griego M., Giner de los Ríos F. "¿ Es vulnerable la economía mexicana a la aplicación de políticas migratorias estadounidenses?", en García y ---- Griego M., Vega (copiladores). MEXICO-ESTADOS UNIDOS 1984, El Colegio de México, México 1985. pp. 272.
- GOMEZJARA, Francisco. et. al. EL DISEÑO DE LA INVESTIGACION SOCIAL., --- edit. Fontamara, México 1987. pp. 359.
- GOODE, Stephen, THE NEW CONGRESS, Julian Messner, New York. U.S.A., -- 1980. pp. 221.
- HELLMAN, Lillian. TIEMPO DE CANALLAS., Colección Popular, FCE, México.1981. pp. 165.
- HUGHES, Evans Charles. LA SUPREMA CORTE DE LOS ESTADOS UNIDOS., Edit.- FCE, 12 ed., México, 1971. pp. 225.
- INFORME de la Comisión sobre el futuro de las Relaciones México - Estados Unidos, EL DESAFIO DE LA INDEPENDENCIA: MEXICO - ESTADOS UNIDOS., Edit.- FCE, México, 1982. 2a. ed., pp. 380
- McCoy, Terry L. " The temporary workers provisions of the Simpson-Mazzoli bill: implications for the State of Florida", en Cornelius Wayne A., Anzalduza -- Montoya Ricardo (editors). America's New Immigration Law: Origins, rationa les and potencial consequences, Monograph Serles, #11, Center for U.S.--- Mexican Studies, University of California, San Diego,U.S.A., 1983.
- Mikva, Abner J., Saris Patti B. American Congress: The First Branch, Franklin- Watta, New York, U.S.A., 1983, pp. 434.
- Molnar, Thomas. El modelo desfigurado: Lo: Estados Unidos de Tocqueville a nues tros días, Colección Popular #169, Edit. FCE, México, 1980. pp. 279.
- Olsezek, Walter J. Congressional Procedures and the Pilcy Process, C.Q. Express a division of Congressional Quarterly Inc., Washington, D.C. U.S.A., 1984 pp.483.

- Saye, Albert B., Allums John F., Pound Merrit B. Principios del Gobierno Americano., Edit. Edisar, S.A. Argentina, 1981, pp. 401.
- Traverson, Gregory F., "Narcotics in U.S. - Mexican Relations" en Roet Riordan -- Editor. México and The United States, Westvii Press, U.S.A. 1988.
- Verea, Campos Mónica. México y Estados Unidos; Frente a la Migración de los Indocumentados., Coordinación de Humanidades, UNAM - Porrúa editores, México. 1988. pp. 174.
- Volgler, David J., Waldman Sidney R. Congress Democracy., Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., U.S.A., 1985. pp. 176.

HEMEROGRAFIA.

- Bermudes, Damian U. " La relación México - Estados Unidos y la Seguridad Nacional 1986"., en Carta de Política Exterior., CIDE, México, Octubre - Diciembre --- 1986.
- Cohodas, Nadine. " House Rules Nears Action on Immigration Legislative ", en Congressional Quarterly Inc., April 14, 1984, U.S.A.
- - -." After emotional Debate, One Major Amendment: Immigration Reform Measure - Nearing Final Vote in House ", en Congressional Quarterly Inc., June 23, 1984.
- - -." Houses Passes Immigration Bill by Five Votes ", en Congressional Quarterly Inc., June 23, 1984.
- - -." et, al " HispanicAsian Boycott: a Gezture Fizzles " en Congressional Quarterly Inc., July 21, 1984.
- - -." Immigration Reform Measure Now Handling by a Thread " en Congressional Quarterly Inc., July 28, 1984.
- García, Acevedo María Rosa. Los Lobbies Empresariales de California, ¿Unidad o Diversidad?; El caso del proyecto de ley Simpson-Mazzoli, IEEU, CIDE, mimeo, México, 1982.
- Glen, Maxwell. " Immigration Bill Knocked Out In Final Round Rot Sponsors Promise -- Remath ", National Journal, November 3, 1984. U.S.A.
- Procuraduría General de la Republica, Consideraciones sobre las Relaciones Bilaterales-México - Estados Unidos en Relación on el Narcotráfico, mimeo, Agosto 1986.
- Rico, Ferrat Carlos. " Punishing Friends ", U.S. - Mexican relations 1965-1986 ", ---- mimeo, 1986. pp. 24.
- - -." Omnibus Anti-Drug Package Ready for House Foor Action ", Congressional Quarterly Inc., September 6, 1986.

- - -. " Senate Takes Up Compromise Anti-drug Bill " Congressional Quarterly Inc. September 27, 1986.
 - - -. " Death Penalty, Other Disputes On Resolved: Senate Passes Anti-Drug Bill-House Weighing Its Options ", Congressional Quarterly Inc., October 4, 1986.
 - - -. " Filibuster Adverted " With Dead Penalty Removed Anti-Drug Measure Is -- Cleared ", Congressional Quarterly Inc., October 18, 1986.
- Shapiro, Walter. et. al. " Immigration Faluler of Will ", Newsweek, October 17, 1983.
- Vialet, Joyce C. " Immigration Issues and Legislation in the 99 Congress ", Education and Public Welfare Division, Congressional Research Service, Washington D.C., Update, December 16, 1986.

DOCUMENTOS LEGALES.

Constitución de los Estados Unidos de América, con notas explicatorias, Servicio -- Informativo y Cultural de lo Estados Unidos, 1987.

PERIODICOS.

La Jornada. Marzo y Abril de 1988.

Los Angeles Times. April 4, 1985.

Uno más Uno. Primera quincena de Marzo de 1988.

Washington Post. May 17, 1985.