

La unitalla no les queda a todos: la opinión pública con respecto a la inmigración

Jerónimo Cortina¹

Introducción

En 1798, el Quinto Congreso de los Estados Unidos de América aprobó la que podría considerarse la primera ley de inmigración en la historia de Estados Unidos. La Ley de Extranjeros de 1798 fue diseñada primordialmente para proteger a la nación de los ciudadanos extranjeros de potencias enemigas. Desde entonces, los norteamericanos han podido seleccionar quiénes pueden unirse al Sueño Americano y quiénes, por cualesquiera razones, no pueden hacerlo (Zolberg 2006). Este hecho histórico, además de haber sido manifestado en la política migratoria de Estados Unidos, también se ha evidenciado públicamente a través del tiempo. Las actitudes norteamericanas nunca han contemplado a los inmigrantes desde la misma óptica, sino al contrario, la opinión pública ha tendido, y aún tiende, a evaluar a los grupos inmigrantes de diferente manera (Lapinski *et al.* 1997) dependiendo, por ejemplo, de cuánto tiempo han estado en el país, su raza y etnicidad, idioma, religión, etcétera. El presente trabajo traza las actitudes norteamericanas con respecto a la inmigración entre 1965 y 2006 concentrándose en cómo cambió la opinión pública² con la incorporación de las nuevas oleadas de inmigración de Latinoamérica y Asia. El trabajo presenta

Traducción: Marta Gegúndez.

¹ Departamento de Ciencias Políticas e Instituto de Investigaciones en Economía y Políticas Sociales, Columbia University. <http://www.jeronimocortina.com>. Deseo agradecer a Rodolfo de la Garza por su generoso apoyo económico, que hizo posible el presente trabajo.

² Merece enfatizarse que este trabajo no es un alegato causal, sino que sólo resalta el hecho de que entre otros factores tales como el económico, el social y el político, la composición racial y étnica de las recientes oleadas de inmigración puede moldear las actitudes de los individuos con respecto a la misma.

algunas evidencias que ilustran cómo las actitudes del público hacia la inmigración cambiaron tras la aprobación de las enmiendas de 1965 a la Ley de Inmigración y Nacionalidad que abrió las puertas de Estados Unidos a la inmigración no europea, la que a su vez modificó el paisaje demográfico, político, social y económico de la nación.

LA LLEGADA A ESTADOS UNIDOS

Históricamente, a fines del siglo XIX y parte del XX las políticas migratorias de Estados Unidos imponían restricciones a grupos raciales y étnicos particulares. Por ejemplo, la Ley de Exclusión China de 1882 prohibía la entrada de los chinos; el Acuerdo de Caballeros de 1907, la entrada de japoneses y coreanos; la Ley de Inmigración de 1917, la inmigración de Asia; la Ley de Cuotas de 1921 fijaba cuotas de inmigración a los países no pertenecientes al hemisferio occidental; la Ley de Inmigración de 1924; un tope anual de aproximadamente 154 mil inmigrantes para Europa Occidental y demás países del mundo; la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 reafirmó las disposiciones básicas de las leyes de 1921 y 1924, abolió las exclusiones contra los asiáticos, asignó cien visas para cada país asiático e instituyó un sistema para dar preferencia a los extranjeros con educación o capacidades, así como por razones de reunificación familiar.

Las primeras políticas de inmigración no sólo determinaron a quién y a quién no se le permitía entrar al país, también conformaron la composición demográfica de Estados Unidos e indirectamente construyeron “una visión europea noroccidental de la identidad y la nacionalidad norteamericanas” (King 2000, p. 229). Al seleccionar quiénes podían o no ser parte de la identidad nacional, la política de inmigración afectó indirectamente las actitudes del individuo hacia la inmigración. Por ejemplo, antes de 1965 en un entorno racialmente segregado, el público norteamericano estaba acostumbrado principalmente a la inmigración europea; Europa tenía derecho a alrededor del 95% de los luga-

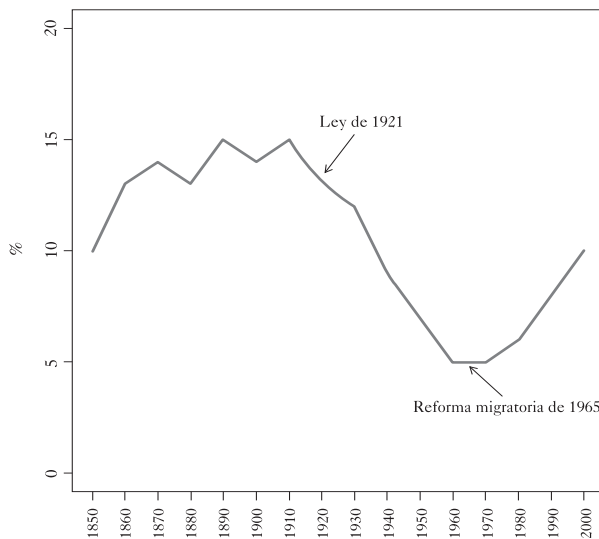
³ Para una reseña detallada de la política de inmigración durante ese periodo, ver Higham (2002) y King (2000).

res establecidos por el sistema de cuotas de los años 1920³ basado en orígenes nacionales (el 70% de esos lugares se asignaban al Reino Unido, Irlanda y Alemania), mientras que el 5% restante se asignaba al resto del mundo.

Después de la abolición del sistema de cuotas por las enmiendas de 1965 a la Ley de Inmigración y Nacionalidad, la política de inmigración puso a las personas de todas las naciones en “pie de igualdad” al eliminar la nacionalidad como criterio de admisión. En las décadas siguientes, la población nacida en el extranjero aumentó considerablemente tras haber estado declinando desde 1910. En 2000, por ejemplo, 35 años después de la aprobación de las enmiendas de 1965 a la Ley de Inmigración y Nacionalidad, el tamaño de la población nacida en el extranjero era similar a la de 1850 (ver figura 1).

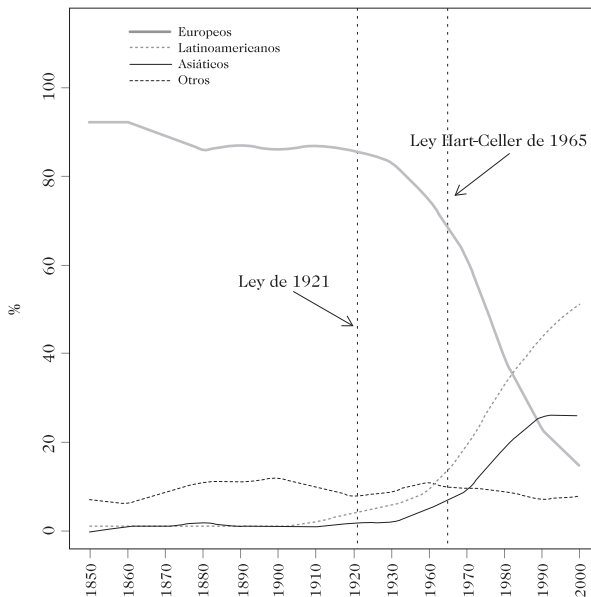
La Ley Hart-Celler, como también se la conoció en esa época, y las leyes migratorias subsiguientes abrieron las puertas de Estados Unidos a nuevas oleadas de inmigración de regiones europeas no tradicionales. Aun cuando las actitudes norteamericanas hacia la inmigración ya no estaban explícitamente permeadas por leyes dirigidas étnica o racialmente como lo estaban durante los

Figura 1. Población nacida en el extranjero como proporción de la población total, 1850-2000. Fuente: Gibson y Lennon (1999).



años 1920, ahora estaban implícitamente conformadas por la composición étnica o racial de los “nuevos inmigrantes” que estaban entrando a Estados Unidos Aunque la población nacida en el extranjero aumentó después de los años 1970 (como se muestra en la figura 1), la proporción de inmigrantes europeos que entraban al país continuó su tendencia a la baja. La figura 2 muestra la proporción de inmigrantes de Europa (línea negra), Latinoamérica (línea gris), Asia (línea discontinua) y de otras regiones del mundo (línea punteada) como proporción del total de la población nacida en el extranjero. Entre 1850 y 1960, los inmigrantes provenientes de Europa representaban cerca del 86% de la población nacida en el extranjero, mientras que los inmigrantes de Latinoamérica y Asia eran aproximadamente el 3% y el 2%, respectivamente. Para los años 1970, los inmigrantes de Latinoamérica y Asia habían aumentado a aproximadamente el 37% y el 20% de la población nacida en el extranjero, mientras que los europeos representaban en promedio alrededor del 35%. Para

Figura 2. Población nacida en el extranjero como proporción de la población total, 1850-2000, por región del mundo. Fuente: Gibson y Lennon (1999).



2000, la nueva tendencia que empezó en los años 1970 tras la aprobación de la Ley Hart-Celler era evidente: el 51% de la población nacida en el extranjero que entraba a Estados Unidos venía de Latinoamérica, mientras que el 26% era de Asia y sólo el 15% venía de Europa (ver figura 2).

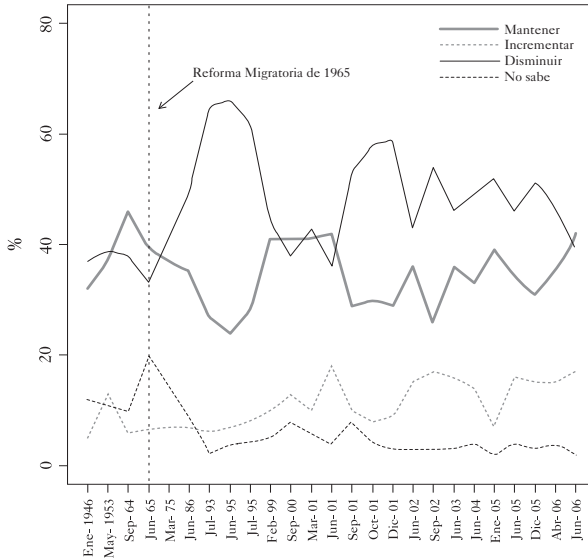
Las figuras 1 y 2 revelan dos patrones claros. Primero, la proporción de la población nacida en el extranjero después de 1965 aumentó sustancialmente y, segundo, en las décadas posteriores a la aprobación de la Ley Hart-Celler, los flujos de migración de Latinoamérica y Asia continuaron su crecimiento, mientras que los flujos migratorios europeos continuaron declinando. La pregunta que surge de estos patrones es si la opinión pública cambió sustancialmente tras la aprobación de la Ley Hart-Celler. Es decir, si las actitudes hacia la inmigración cambiaron como resultado de la promulgación de la nueva legislación. En lo que sigue, el trabajo intenta arrojar alguna luz sobre esta interrogante analizando las actitudes del público hacia la inmigración después de 1965.

Y ESTADOS UNIDOS DICE...

La figura 3 muestra que después de 1965 hubo algunos cambios drásticos en la opinión pública. Por ejemplo, entre 1965 y 1995 la proporción de los que favorecían una reducción de la inmigración se incrementó drásticamente del 33% al 66% (línea discontinua oscura), mientras que la proporción de los que favorecían el mantenimiento de los niveles de inmigración existentes (línea continua oscura) decreció en 15 puntos porcentuales.

¿Qué pasó después de 1965? ¿Por qué aumentó en la opinión pública el porcentaje de los que favorecían una disminución tan drásticamente? Una explicación plausible la dan los cambios en la composición de los flujos migratorios. La correlación entre el porcentaje de inmigrantes latinoamericanos y asiáticos y el porcentaje de los que favorecían una reducción de la inmigración entre 1960 y 1990 era de alrededor de 0.98 y 0.97, respectivamente. Esta fuerte correlación sugiere que las actitudes norteamericanas hacia la inmigración pueden haber estado influidas por la incorporación de esos nuevos flujos provenientes en especial de Latinoamérica y Asia. La nueva oleada de inmigrantes cambió la cara de la inmigración añadiendo un nuevo componente étnico y racial a la pobla-

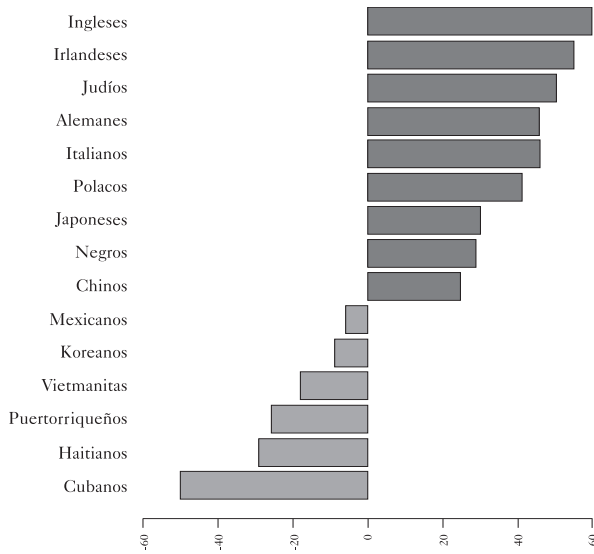
Figura 3. Actitudes del público hacia los niveles de inmigración que deberían permitirse. En 1946 se planteaba la pregunta de la siguiente manera: “¿Debemos permitir que vengan a este país cada año más personas de Europa de lo que permitimos antes de la guerra, debemos mantener el número aproximadamente igual, o debemos reducirlo?” En los años siguientes la pregunta se planteaba así: “¿Debe mantenerse la inmigración en su nivel actual, aumentarse o disminuirse?” Fuente: para 1946 y 1953, Simon y Alexander 1993; para 1964-2006, iPOLL. The Roper Center for Public Opinion Research.



ción nacida en el extranjero, que antes de los años 1960 se componía principalmente de europeos blancos.

Los datos compilados a partir de una encuesta de 1982 realizada por Simon y Alexander (1993 p. 45) ayuda a ilustrar mejor este punto, atendiendo a si los diferentes grupos de inmigrantes se perciben como “buenos” o “malos” para Estados Unidos. La figura 4 muestra la contribución neta (contribuciones positivas menos las negativas) de diferentes grupos de inmigrantes. Una barra negativa (gris claro) indica que determinado grupo de inmigrantes ha tenido una contribución negativa o ha sido “malo” para el país, mientras que una barra positiva (gris oscuro) indica que un grupo de inmigrantes en particular ha tenido un impacto positivo o ha sido “bueno”.

Figura 4. Cada barra representa la contribución neta de cada grupo de inmigrantes a Estados Unidos. Una barra negativa (gris claro) indica que un grupo en particular ha obtenido más de lo que ha contribuido al país. Una barra positiva (gris oscuro) indica que un grupo en particular ha contribuido más de lo que ha obtenido.



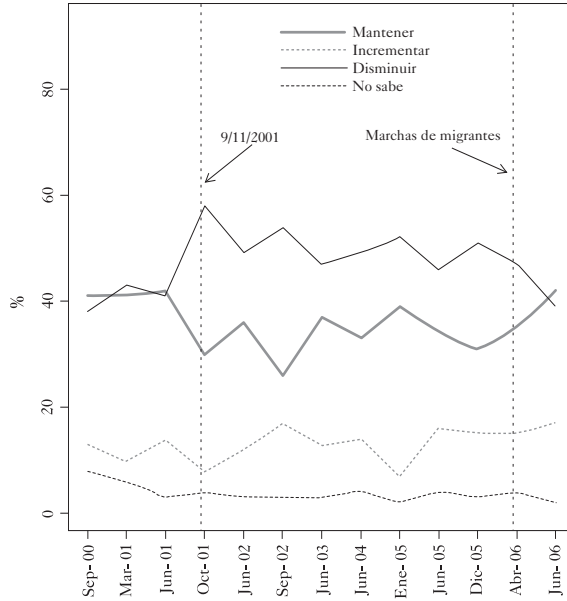
La Figura 4 sugiere que hay diferencias notables en la opinión pública norteamericana hacia los diferentes grupos de inmigrantes. En general, los grupos anglófonos, grupos que han estado más tiempo en el país (todos excepto los mexicanos), y los que no son ni asiáticos ni inmigrantes negros tendían a recibir una mejor apreciación de su contribución a la nación que los grupos recientes. Esto es cierto incluso para los grupos que tuvieron una evaluación negativa en el momento de su arribo, como los judíos, italianos, polacos, japoneses y chinos (Simon y Alexander 1993). La evidencia presentada hasta ahora sugiere que después de que se abrieron las puertas de Estados Unidos a la inmigración no europea, la opinión pública norteamericana cambió drásticamente. En general, el talante era detener o limitar la inmigración de personas de antecedentes y experiencias distintas que les reducían las probabilidades de asimilarse a la corriente dominante norteamericana (Simon y Alexander 1993, Tichenor 2002).

A principios de los años 1990 este sentimiento antiinmigración era el común denominador. Después de 1995, sin embargo, la oposición a la migración empezó a declinar. Como lo ilustra la figura 4, entre 1995 y 2000 la oposición a la migración disminuyó (28%) a los niveles similares previos a la Ley de Reforma a la Inmigración de 1965. En 2000, la inmigración se situó de nuevo a la vanguardia de la agenda nacional. Los señalamientos de George W. Bush en la Convención Nacional Republicana de 2000 tomó a muchos por sorpresa y, lo que es más importante, dejó traslucir las intenciones de su administración con respecto a la inmigración. Al hacerlo, citó tres argumentos centrales en apoyo de sus puntos de vista con respecto a la inmigración: 1) las políticas “nacionalistas” iban en contra de los principios de una nación orgullosa que había sido construida por inmigrantes; 2) que un partido pro-mercado no podía argüir en favor de fuertes restricciones a la inmigración sobre bases sociales y culturales; y 3) que las políticas antiinmigración no eran tan populares en la arena electoral como algunos habían alegado (Saggar 2003, p. 191-192).

Dada esta nueva postura con respecto a la inmigración por parte de la administración Bush, las actitudes hacia la inmigración parecían ser más positivas antes de los ataques terroristas del 9/11 (ver figura 5). Por ejemplo, una encuesta de Gallup de 2001 mostró que el 41% del público norteamericano deseaba disminuir la inmigración, mientras que el 42% y el 14% del público deseaba mantener o incrementar los niveles existentes de inmigración. Después del 9/11, sin embargo, ese talante positivo hacia la inmigración cambió abruptamente. Una encuesta Gallup/CNN/USA Today de octubre mostró que el 58% del público consideraba que la inmigración debería reducirse, mientras que el 30% pensaba que la inmigración debería mantenerse en el nivel en que estaba y sólo el 8% del público norteamericano creía que la inmigración debería incrementarse (ver figura 5).

Después del 9/11, la inmigración, como tema nacional, pasó a un nivel secundario dado el nuevo conjunto de prioridades de la administración. No fue sino hasta 2004 cuando la administración Bush propuso una “reforma” que resolvería los problemas creados por la inmigración. La propuesta del presidente se basaba en cinco principios básicos:

Figura 5. En su opinión, ¿la inmigración debe mantenerse en el nivel actual, incrementarse o disminuirse?



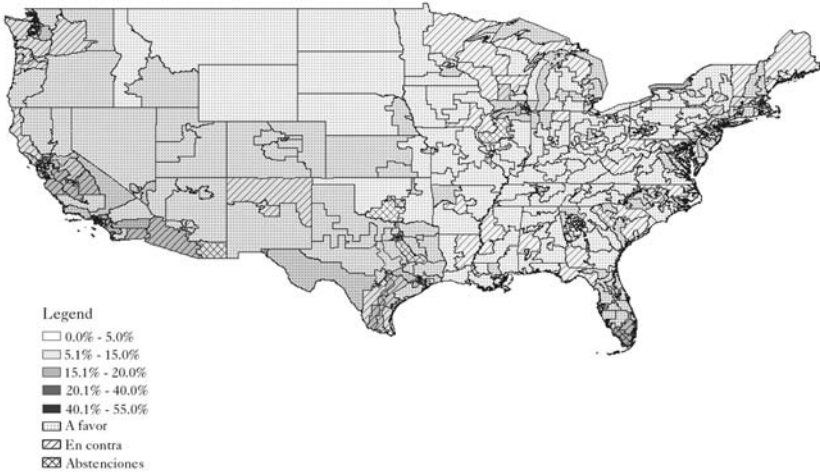
1. Proteger a la Patria controlando las fronteras de Estados Unidos.
2. Servir a la economía estadounidense contactando a trabajadores en busca de empleo con patrones en busca de mano de obra.
3. Promover la compasión.
4. Proporcionar incentivos para el regreso a los países de origen.
5. Proteger los derechos de los inmigrantes legales.

La propuesta de Bush de 2004 enfatizaba las contribuciones de los inmigrantes a la sociedad norteamericana y la necesidad de emplear legalmente a los que trabajan sin documentos. Tras casi dos años de inactividad, el presidente Bush presionó otra vez en favor de los cambios a la inmigración enfatizando esta vez un cumplimiento más estricto de la ley en la frontera en vez del programa inicial propuesto en 2004 de trabajadores-huéspedes. Para fines

de 2005, el debate estaba vivo y coleando. En diciembre de ese año, la Cámara de Representantes aprobó la Ley de Protección de la Frontera, Antiterrorismo y Control de la Inmigración Ilegal (HR-4437), también conocida como el “proyecto de ley Sensenbrenner”. Este proyecto de ley consiguió polarizar a la Cámara de Representantes: casi el 90% de los republicanos votaron a favor del proyecto, mientras que el 81% de los demócratas votaron en contra. Una interrogante que surge del conteo de votos es si los miembros del Congreso cuyos distritos se encuentran en áreas con poblaciones inmigrantes considerables votaron de diferente manera que aquellos cuyos distritos tenían poblaciones inmigrantes pequeñas, o si ese voto era más bien un asunto partidista. La figura 6 muestra el porcentaje de personas nacidas en el extranjero (Buró del Censo de Estados Unidos de 2005) por distrito del Congreso. Los resultados finales de la votación se superponen a la población nacida en el extranjero con respecto al “proyecto de ley Sensenbrenner”. Un tono más oscuro significa una concentración mayor de residentes nacidos en el extranjero independientemente del estatus de su nacionalidad. El patrón punteado indica un voto “aprobatorio” para el proyecto; un patrón de líneas sencillas, por otra parte, muestra un voto “negativo”, y un patrón de líneas cruzadas indica los distritos del Congreso en los cuales el representante “se abstuvo”. Si no hay relación entre el tamaño de la población nacida en el extranjero y el voto, entonces es posible argüir que las intenciones subyacentes de los miembros del Congreso se basaron en temas partidistas en vez de en el tamaño de la población nacida en el extranjero de sus distritos.

No hay un patrón definido entre la dirección del voto y la concentración de individuos nacidos en el extranjero en el nivel de los distritos del Congreso. Sin embargo, los representantes demócratas que tenían mayor presencia de individuos nacidos en el extranjero en sus distritos (como los distritos del Congreso 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39 y 47 de California y los distritos 4, 12 y 13 de Carolina del Norte) tenían más probabilidades de votar en contra del proyecto de ley que sus contrapartes republicanas, quienes tenían más probabilidades de apoyar el proyecto independientemente del porcentaje de la población nacida en el extranjero de sus distritos. El patrón sugiere que este asunto era uno de orientación claramente partidista más que una respuesta

Figura 6. Población nacida en el extranjero y resultados generales de la votación para el proyecto de ley HR-4437



a las circunscripciones electorales en particular. Además, la figura 6 sugiere que los representantes de Estados Unidos pueden haber tenido menos presiones positivas o negativas de sus electores para adoptar una postura determinada, puesto que la inmigración, entre el público norteamericano, no era un tema importante en ese momento. Una serie de encuestas de CBS News/New York Times y Pew Research Center conducidas de noviembre de 2005 a enero de 2006 mostraron que en promedio sólo el 3% del público menciona la inmigración como el mayor problema que confronta el país. Para marzo de 2006, sin embargo, la proporción del público que menciona la inmigración como el mayor problema nacional se incrementó en un 1% y para mayo de 2006 se fue al 10%. Este crecimiento reflejaba hasta cierto punto el creciente perfil nacional del tema propuesto por los activistas políticos, los medios y las marchas de los inmigrantes. Resulta bastante interesante, a pesar de la importancia de la inmigración como tema nacional, que el porcentaje de norteamericanos que creía que la inmigración debería reducirse mantuvo su tendencia a la baja (ver figura 5) y el público estaba dividido casi a partes iguales sobre si la inmigración era buena (43%) o mala (42%) para el país, lo que sugiere la profunda complejidad del tema.

CONCLUSIÓN

¿Cambiaron las actitudes norteamericanas hacia la inmigración con la aprobación de las enmiendas a la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1965? La evidencia presentada en el presente trabajo sugiere que, tras la aprobación de la Ley Hart-Celler, estas actitudes en efecto cambiaron. Este cambio, además de reflejar la respuesta de la opinión pública a la composición racial y étnica de la nueva oleada de inmigración, puede reflejar también las inquietudes del público acerca de su bienestar económico y/o quizá sus inquietudes acerca de la incorporación de nuevas poblaciones que pueden no compartir la misma lengua, cultura y principios políticos que fundamentan el Sueño Americano.

La inmigración ha sido una característica familiar de la opinión pública norteamericana intermitentemente desde fines de los años 1800. En general, el público no ve la inmigración como el tema más importante que enfrenta Estados Unidos; sin embargo, una vez que se vuelve importante debido a la exposición en los medios, la opinión pública parece preocuparse más acerca de la inmigración, pero no en niveles elevados. Adicionalmente, el público parece ser ambivalente acerca de los beneficios de la inmigración, lo que sugiere una profunda división entre los que ven la inmigración como un fenómeno positivo contra los que la ven como algo negativo. Los políticos, por otra parte, tienden a responder de manera partidista más que a presiones particulares o evidentes de sus circunscripciones electorales.

Para resumir, la opinión pública norteamericana contemporánea ha sido ambivalente en torno a la inmigración. Desde mediados de los años 1960, las encuestas muestran un cambio negativo en las actitudes hacia la inmigración. El presente trabajo ha presentado evidencia que puede ayudarnos a comprender este cambio al analizar cómo se ha movido la opinión pública con la incorporación de nuevas oleadas de inmigración provenientes de Latinoamérica y Asia. ❧

REFERENCIAS

- Gibson, Campbell J. y Emily Lennon. 1999. *Population Division Working Paper No. 29: Historical Census Statistics on the Foreign-born Population of the United States: 1850-1990*. Technical report U.S. Census Bureau.
- Higham, John. 2002. *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism, 1860-1925*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.
- King, Desmond S. 2000. *Making Americans: Immigration, Race, and the Origins of the Diverse Democracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lapinski, John S., Pia Peltola, Greg Shaw y Alan Young. 1997. "Trends: Immigrants and Immigration." *The Public Opinion Quarterly* 61(2):356–383.
- Saggar, Shomit. 2003. "Immigration and the Politics of Public Opinion." *The Political Quarterly* 74:178–194.
- Simon, Rita J. y Susan H Alexander. 1993. *The Ambivalent Welcome: Print Media, Public Opinion, and Immigration*. Westport, CT: Praeger.
- Tichenor, Daniel J. 2002. *Dividing Lines: The Politics of Immigration Control in America*. Princeton studies in American politics Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- U.S. Census Bureau. 2005. "American Community Survey Data."
- Zolberg, Aristide R. 2006. *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America*. Nueva York y Cambridge: Russell Sage Foundation-Harvard University Press.