

México y Estados Unidos

Salvador de Lara R.*

Este escrito pretende recoger datos y elementos testimoniales de los últimos 30 años en las relaciones de México y Estados Unidos a partir de experiencias y lecturas del autor durante ese periodo. Se destacan los temas de la relación económica y comercial, especialmente los relativos a la negociación del Tratado de Libre Comercio; aspectos de la emigración mexicana hacia Estados Unidos, y referencias al tema de seguridad. Desde luego que éstos no son los únicos puntos de la muy intensa relación bilateral que conforma una larga agenda en la que hay que diferenciar los que son pertenecientes propiamente al trato entre los dos países, de los que se refieren a la relación entre México y Estados Unidos en este último país o a la complejidad económica, política, social y cultural que se ha establecido a lo largo de la llamada región de la frontera.

Vecinos distantes

A manera de antecedente, durante los años ochenta los intercambios bilaterales estuvieron claramente enmarcados en lo que Alan Riding denominó “vecinos distantes”, con etapas de tensión entre ambos países como las generadas durante la crisis de la deuda, el llamado “caso Camarena”, la activa política exterior de México desplegada en el proceso de Contadora, entre otras. Es así que el embajador de México en Washington mantuvo un perfil muy bajo y con nula exposición, pues en todo momento quiso ser muy cauto para no incrementar tensiones. Tan al pie de la letra se aplicó esta política que el encargado de la sección de Prensa y Comunicación Social acostumbraba decir: “yo soy el vocero de una Embajada muda”.

El caso Camarena desató una de las peores crisis en la relación bilateral. Enrique Camarena era un agente de la DEA (Administración para el Control de Drogas) que se había logrado infiltrar en el Cártel Jalisco, comandado por Miguel Ángel Félix Gallardo, Ernesto Fonseca y Rafael Caro Quintero. En febrero de 1985 Camarena fue secuestrado y torturado hasta morir. El gobierno estadounidense ejerció una enorme presión sobre el gobierno mexicano para resolver el caso y capturar a los culpables, además de involucrar muy directamente a la CIA (Agencia Central de Inteligencia) y a la DEA.

Socios en la globalización

Cuatro años después se darían fenómenos globales que influirían en las relaciones bilaterales. Durante 1989 se inició la transformación de los países del centro y del este de Europa, los denominados países de atrás de la llamada “cortina de hierro”.

* Economista y diplomático. Agradezco los comentarios proporcionados por Antonio Ávila, María Elena Cabezut, Enrique Provencio, Gerardo Traslosheros y Raúl Trejo Delarbre.

En mayo de ese año se abrió la frontera entre Austria y Hungría y en noviembre de ese mismo año se produjo la caída del muro de Berlín. A fines de enero de 1990 el presidente Carlos Salinas de Gortari asistió a la Asamblea Anual del Foro Económico Mundial en las montañas de Suiza, también conocido como Foro de Davos. La delegación mexicana que acompañaba al presidente incluía a los titulares de las secretarías responsables de los temas económicos. Esos titulares se caracterizaban por ser jóvenes con estudios de posgrado, quienes iban bien pertrechados para exponer ante los líderes empresariales de las 100 más importantes empresas del mundo, las estrategias de política económica que pensaban desplegar y las muy atractivas condiciones que se estaban gestando en México que crearían una atmósfera muy favorable para los proyectos de inversión. La sorpresa fue que, mientras las salas donde se presentaban los exponentes de los países de Europa central y del Este se llenaban de asistentes, la delegación mexicana no llamaba mucho la atención.

La historia dice que en el propio avión de regreso de Davos se llegó a la conclusión de que no había mucho interés de parte de las empresas europeas en canalizar inversiones a México. Adicionalmente, con el proyecto que se había empezado a poner en marcha desde mediados de la década de los ochenta de transformar a la economía mexicana en una economía abierta e impulsada por el sector exportador, frente al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones que intentaba apoyarse en el mercado interno, se consideró la idea de buscar un tratado bilateral de libre comercio con Estados Unidos. Este último país ya contaba con uno con Canadá y, además, algunos años antes, Estados Unidos ya había propuesto a México la negociación de un instrumento similar, misma que entonces había sido rechazada. Unas semanas después, en el mismo 1990, autoridades mexicanas, con tacto y discreción, hicieron la propuesta al presidente George H.W. Bush, quien la vio con buenos ojos.

Preparativos para la negociación

“Coincidentemente” durante los meses de abril y mayo del mismo año el Senado de la República de México organizó un foro sobre las relaciones comerciales de México con el mundo en el que una de sus conclusiones fue la necesidad de que México estableciera un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. En consecuencia, el presidente Salinas de Gortari se entrevistó con el presidente Bush y acordaron iniciar negociaciones tendientes a establecer un Tratado de Libre Comercio (TLC) de manera bilateral, para lo cual se asignó la responsabilidad a Jaime Serra Puche, secretario de Comercio y Fomento Industrial de México, y a la embajadora Carla Hills, representante Comercial de Estados Unidos.

La Parte mexicana desplegó un enorme esfuerzo en materia de recursos humanos y financieros para apoyar las negociaciones. En México se llevaban a cabo estudios muy rigurosos sobre las condiciones de los distintos sectores productivos de Estados Unidos, mientras en Washington se abrió una oficina para la negociación del TLC formalmente adscrita a la Embajada de México pero que, en realidad, se ubicaba en otro edificio y contaba con amplios recursos propios. En esa oficina

se iniciaron jóvenes como Ildefonso Guajardo y Luis de la Calle quienes, a la postre, se convertirían en grandes expertos en negociaciones comerciales de México. Asimismo se contrataron los servicios de diversas consultorías y despachos de abogados, de relaciones públicas y de cabilderos que, con frecuencia, se repetían pues algunos tenían una orientación más hacia el Partido Demócrata y otros más hacia el Republicano. Nada se escatimó, se cuidaron todos los detalles y se armó un fuerte equipo con una muy amplia estructura.

Entre los elementos que se consideraba podían implicar dificultades para el proceso estaban otros temas de la agenda bilateral como el migratorio o los asuntos vinculados a la seguridad. Fue en ese contexto que se concibió la idea de “compartimentalizar” la agenda para impedir que temas ajenos a los comerciales “contaminaran” el proceso para llegar a un acuerdo. Uno de los que se denominaban “irritantes” en la agenda era el embargo atunero y la amenaza de un embargo camaronero. En esa situación, el gobierno mexicano optó por bajar el perfil del reclamo que avanzaba promisoriamente en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

Junto a la prioridad que se asignaba al proceso y a la construcción de un aparato muy sólido para conducirlo, debe reconocerse el muy importante papel que desempeñó Gustavo Petricoli como embajador de México en Washington no sólo abriendo canales de comunicación con los diversos sectores y grupos de la sociedad estadounidense, sino también recurriendo a su experiencia, talento y habilidad para tratar con la Oficina de Negociaciones del TLC, a la que algunos llamaban “la Embajada paralela”.

A principios de 1991 se anunció que Canadá se incorporaba a las negociaciones lo que transformó en trilateral el Tratado. En mayo de ese mismo año el Congreso estadounidense le otorgó a su Ejecutivo la llamada “autoridad de vía rápida” con la que se establecía que, al término de las negociaciones y una vez que se hubiera enviado el instrumento para su ratificación, el Congreso podría aprobarlo o rechazarlo, pero no modificarlo. Así, en junio de 1991 se iniciaron las negociaciones organizadas en seis grandes apartados: acceso a mercados, reglas de comercio, servicios, inversión, propiedad intelectual y solución de controversias, los cuales se dividieron en 18 grupos de trabajo, en total. Cada uno de los países reservó un sector que no se incluiría en las negociaciones: Canadá reservó a las industrias culturales, México al sector energético y Estados Unidos a la navegación de cabotaje. Las negociaciones y la elaboración del documento final concluyeron en agosto de 1992.

Política y negociaciones del TLCAN

Durante la campaña electoral de 1992 el candidato demócrata Bill Clinton expresaba en sus discursos reservas sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), aunque éste no se hubiera firmado ni ratificado aún. Sus reservas se referían sobre todo a temas ambientales y laborales dirigidas especialmente a sus bases ambientalistas y a los sindicatos cuyo apoyo necesitaba para ganar las elecciones de noviembre de ese año. George Bush, candidato republicano que busca-

ba la reelección defendía el libre comercio, mientras el candidato independiente Ross Perot hablaba de que el TLCAN desataría el gigantesco sonido de la succión de empleos de Estados Unidos hacia México. Con esto, Perot quería utilizar una imagen con la cual exagerar cómo se perderían las oportunidades de trabajo en Estados Unidos para irse a México. En este contexto, los funcionarios de la Embajada mexicana en Washington mantenían una intensa campaña de relaciones públicas por todo Estados Unidos, ante todo tipo de audiencias, para hablar de las bondades del Tratado y que éste significaría progreso, empleos, mejora en condiciones laborales y ambientales para los tres países. En los medios de comunicación se mantenía un profundo escrutinio de todo cuanto ocurriera en México. Incluso opositores mexicanos de entonces al Tratado también presentaban sus argumentos en muchos foros. Jorge Castañeda, Adolfo Aguilar Zínser y Carlos Heredia desplegaron un muy respetable activismo, escribiendo en medios estadounidenses sus puntos de vista y debatiendo intensamente en espacios de todos los niveles. La intensidad de la discusión desde luego alcanzaba también a académicos, miembros de “Think tanks”, y a los llamados “mexicanistas” como Sydney Weintraub, Delal Baer, John Bailey, Nora Lustig, Rafael Fernández de Castro, entre otros.

Con motivo del inicio de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el presidente Salinas de Gortari viajó a Nueva York en septiembre de ese año. Ahí se encontraron con él los embajadores Gustavo Petricioli y Jorge Montaña, este último representante permanente de México ante Naciones Unidas. El presidente los consultó acerca de las perspectivas electorales para noviembre de ese año en Estados Unidos. El análisis del embajador Petricioli lo llevaba a concluir que George Bush obtendría la reelección, mientras que el embajador Montaña opinaba que Bill Clinton, del Partido Demócrata, ganaría ese año las elecciones. En diciembre, aún estando Bush en la Presidencia estadounidense, se firmó el documento del Tratado. Quedaba pendiente de ser ratificado en cada país. En enero de 1993 Jorge Montaña asumió el cargo de embajador de México en Washington y William Clinton tomó posesión como presidente número 42 de Estados Unidos.

En congruencia con sus compromisos de campaña, Clinton propuso la negociación de dos instrumentos paralelos, uno de cooperación ambiental y otro en materia laboral. Estas negociaciones concluyeron en septiembre de 1993 y de ellas emanaron también dos instancias: el Banco de Desarrollo de Norteamérica y la Comisión de la Cooperación Ambiental de la Frontera.

En Estados Unidos había una enorme incertidumbre en torno a la ratificación del TLCAN por parte del Congreso estadounidense. Jorge Montaña había planteado que, al llegar él a Washington, se eliminara la “Embajada paralela”, por lo que la oficina para las negociaciones del TLC se integró funcional y físicamente a la Embajada de México. Diariamente se sostenían reuniones en las que se evaluaba, con la información recabada directamente por la propia Embajada y con la que se recibía de los diversos despachos, hacia dónde se inclinaba el voto de cada legislador. En enormes cartulinas se anotaban los nombres de quienes votarían en contra, de los que tendían a votar en contra, los votos inciertos o indefinidos, los de quienes ten-

dían a votar a favor y, finalmente, los de quienes se tenía certeza de que votarían a favor.

El 17 de noviembre se llevó a cabo un largo debate y la votación en la Cámara de representantes. Votaron 234 representantes a favor de ratificar el TLCAN y 200 en contra. En el Senado votaron 61 a favor y 38 en contra. La votación en el Senado mexicano se llevó a cabo el 22 de noviembre y hubo 56 votos a favor y dos en contra. El 1 de enero de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

La Secretaría de Relaciones Exteriores afirma en la actualidad que, como resultado del TLCAN, diariamente se registra un millón de cruces transfronterizos de personas documentadas en ambas direcciones, a lo largo de los 3 175 kilómetros de frontera entre México y Estados Unidos. También, que en 2018 cruzaron alrededor de 12.6 millones de vehículos de carga, 22 400 trenes, 152.7 millones de vehículos ligeros y 92.3 millones de peatones; asimismo, que se mueven más de 1 000 millones de dólares diariamente a través de la frontera derivados del comercio bilateral. En el primer trimestre de 2019 México se colocó como el principal socio comercial de Estados Unidos, por arriba de Canadá y China. La gran mayoría de los estados del vecino del norte dependen de México para sus exportaciones. De hecho, 31 tienen a México como el principal destino para sus productos.

El TLCAN es un instrumento del modelo de economía abierta de México, mediante el cual se ha transformado enormemente el aparato productivo mexicano, incluyendo la agricultura y los servicios. Cuando se concibió, se esperaba que el sector exportador derramaría sus beneficios al resto de la economía mejorando los ingresos y la calidad de vida de toda la sociedad, lo cual sólo ha ocurrido parcialmente. Lo que sí generó fue un esquema de producción conjunta en el que un bien es manufacturado con insumos y participación de empresas de ambos países, lo que ha conducido a una mayor integración de ambas economías. También ha significado la reubicación parcial o total de empresas mexicanas en Estados Unidos o de éste en México.

El turbulento año 1994

Pero el inicio de 1994 no sólo significó la entrada en vigor del TLCAN. Fue el principio de un año muy turbulento y lleno de graves acontecimientos políticos, entre otros, la rebelión zapatista en Chiapas, el asesinato de Luis Donald Colosio, la renuncia del secretario de Gobernación y el atentado contra Francisco Ruiz Massieu. Hasta entonces se acostumbraba en México mantener en confidencialidad el nivel de las reservas internacionales y sólo informar su monto dos veces al año: en mayo con la publicación del informe anual del Banco de México y el 1 de septiembre en el informe presidencial. La drástica pérdida de reservas durante 1994 estuvo correlacionada con los acontecimientos políticos y con el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos que era de alrededor de 7% del PIB. Durante ese año, el tipo de cambio se mantuvo oscilando en una banda de flotación, la cual el presidente Ernesto Zedillo, a mediados de diciembre y cuando habían transcurrido poco más de dos semanas de su gobierno, pretendió desplazar un 15%, de manera

que el promedio del tipo de cambio pasara de alrededor de 3.50 pesos por dólar a 4.00 pesos. La respuesta de los mercados fue tan abrumadora que obligó a retirar la banda y dejar al peso en libre flotación con lo que el tipo de cambio se fue arriba de los 7.00 pesos. Además, ya no era difícil estimar que los niveles de las reservas internacionales estarían tan mermados que se corría el riesgo de no poder enfrentar los compromisos de la deuda incluyendo Tesobonos.

Paquete de estabilidad cambiaria

La primera reacción del gobierno de Bill Clinton fue la de apoyar a su socio comercial adquiriendo moneda mexicana. Al mismo tiempo solicitó al Congreso estadounidense la autorización de 25 000 millones de dólares para establecer urgentemente una línea de crédito y así apoyar la estabilización financiera de México. Sin embargo, a los congresistas de Estados Unidos no sólo no les preocupaban las urgentes necesidades de México, sino que muchos de ellos pretendieron negociar su voto a cambio de ventajas para sus electores e incluso beneficios personales. El tiempo pasaba y el embajador Jorge Montaña, junto con algunos de los más altos funcionarios mexicanos, lograron transmitir que ya no era posible seguir considerando las peticiones de los congresistas. Fue entonces, en los primeros días de enero de 1995, cuando el presidente Clinton, el secretario del Tesoro Robert Rubin y el subsecretario Lawrence Summers concibieron un esquema para conformar un paquete de apoyo a México utilizando un fondo limitado del que la Casa Blanca podía disponer sin necesidad de autorización del Congreso, al que se le sumaría una línea de crédito proveniente del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco de Canadá, el Banco Internacional de Pagos e incluso algunos bancos de países latinoamericanos. Con esto se llegó a integrar un paquete para enfrentar la emergencia de alrededor de 43 000 millones de dólares. Al darse a conocer esa cantidad disponible para respaldar los requerimientos financieros que México pudiera enfrentar se tranquilizaron los mercados, los inversionistas y los especuladores. La noticia del paquete se dio a conocer antes de negociarlo. La negociación fue muy intensa y difícil. La Parte mexicana fue encabezada por Guillermo Ortiz, Miguel Mancera, José Ángel Gurría y Jorge Montaña; el equipo de apoyo se integró con Agustín Carstens, Alejandro Valenzuela, Martín Werner, Miguel Ruiz Cabañas, Gustavo González Báez, Luis de la Calle y este autor. Cabe mencionar que el cambio de actitud en Washington hacia México fue enormemente contrastante entre el que se dispensaba durante las negociaciones y el inicio de la puesta en marcha del TLCAN, sobre todo durante 1993 y 1994, cuando México les resultaba muy atractivo, les provocaba curiosidad y se prodigaban atenciones e invitaciones. Con la crisis financiera las conductas cambiaron. En el Congreso hubo comparecencias en las que se hablaba de nuestro país en términos poco amables, se sentía mucha desconfianza y se cerraban puertas. A finales del mes de enero se concluyeron las negociaciones bilaterales. Jorge Montaña regresó a México y Jesús Silva Herzog Flores llegó a Washington como embajador de México ante la Casa Blanca.

Silva Herzog desplegó una intensa campaña para mejorar la imagen de México. Con mucha frecuencia hacía presentaciones públicas en toda clase de foros,

aprovechando sus capacidades de orador. Las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos empezaron a crecer aceleradamente y, con ello, las tasas de crecimiento de la economía se empezaron a recuperar. Esto permitió que se empezaran a pagar los tramos de los créditos ocupados y en 1997 México liquidó, con anticipación, la deuda proveniente de la parte del paquete de apoyo utilizado.

Trump y un nuevo tratado

Para 2018, el comercio total de bienes entre Estados Unidos y México fue de 560 884.5 millones de dólares (mdd). Las exportaciones de México a Estados Unidos fueron de 344 602.3 mdd, mientras que en 2017 fueron de 327 357.9, lo que representó un aumento de 10.5% en la tasa de crecimiento anual. En 2018, las importaciones de México provenientes de Estados Unidos fueron de 216 282.2 mdd, mientras que en 2017 fueron de 194 992.2 mdd, lo que significa, directa e indirectamente, la creación de millones de empleos en Estados Unidos, además de los que han provenido de empresas mexicanas que han invertido allá. A pesar de ello, en algunos grupos de la sociedad estadounidense ha persistido la idea de que el TLCAN no ha sido benéfico para ellos. El desempleo existente no es entendido como resultado del desplazamiento de empleos causado por innovaciones tecnológicas, sino que es interpretado como resultado de la emigración de empresas a México. Esa equivocada percepción en sectores de votantes fue explotada por Donald Trump desde su campaña al expresar reiteradamente que el TLCAN era el peor acuerdo comercial de la historia y señalaba que acabaría con él. A los pocos días de haber tomado posesión como presidente, Trump retiró a Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica y señaló que estaba considerando retirar a su país del TLCAN. Unas semanas después su posición fue más mesurada y declaró que su intención era modernizarlo para hacer un tratado mucho mejor. Con esta idea, en julio de 2017 envió una comunicación al Congreso estadounidense en la que establecía sus objetivos para la nueva negociación. Entre otros objetivos planteaba el eliminar el capítulo 19 del TLCAN sobre solución de controversias, lo que era realmente un cañonazo debajo de la línea de flotación del Tratado pues era uno de los capítulos que más sentido le daba, ya que establecía procedimientos trilaterales para dirimir las diferencias comerciales que con frecuencia surgen, sobre todo en unas relaciones de comercio tan intensas.

En agosto de 2017 se iniciaron negociaciones que culminaron poco más de un año después, incluyendo algunos periodos de estancamiento de las conversaciones. En noviembre de 2018, en el marco de la reunión del G-20 celebrada en Argentina, los mandatarios Enrique Peña Nieto, Donald Trump y Justin Trudeau firmaron el Tratado renovado. Esta modernización se refirió a las siguientes disciplinas: comercio digital, propiedad intelectual, normas para productos agrícolas, cooperación en materia regulatoria, servicios financieros, cuestiones aduaneras, trato a las empresas públicas, competencia y políticas antimonopólicas, asuntos ambientales y cuestiones laborales. Adicionalmente, se revisaron las reglas de origen para el sector automotriz: se elevó el contenido regional a 75%. Por otro lado, se estableció que entre 40 y 45% de un automóvil fabricado dentro de los tres paí-

ses debía ser producido por trabajadores que ganaran por lo menos 16 dólares por hora. De hecho, en materia laboral México se comprometió a llevar a cabo reformas que le otorgan mejores condiciones a los trabajadores para participar en las negociaciones colectivas y mayor independencia sindical. En el renglón farmacéutico se incrementaron las barreras a la entrada a los medicamentos genéricos, lo cual implica un apoyo a la competitividad de los medicamentos de marca, pero afecta a los consumidores. Finalmente, se acordó mantener el nuevo Tratado durante 16 años, con una revisión al sexto año. Si las Partes así lo acuerdan se podría extender por otros 16 años. Adicionalmente, el Tratado se acompaña de seis Acuerdos Paralelos entre México y Estados Unidos sobre diversas cuestiones técnicas y de procedimiento.

El 19 de junio de 2019 el Senado mexicano ratificó el nuevo acuerdo que en español se conocerá como Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). En el momento de redactar este texto se está en espera de que Estados Unidos y Canadá fijen las fechas para votar si ratifican el T-MEC.

A lo largo de los años, el TLCAN permitió conducir relaciones económicas y comerciales relativamente tersas, si bien se han presentado, de manera lógica dada la intensidad de los intercambios, una gran variedad de controversias que se han resuelto en los cauces institucionales. Así, disputas por productos agrícolas como manzana, aguacate, jitomate, azúcar e incluso escobas o transporte son algunos ejemplos de ello. Esto no implica que hayan sido los únicos problemas en la relación bilateral. Otros “compartimentos” se han mantenido como irritantes permanentes a lo largo de estos años. Uno muy intenso ha sido el de la migración.

El tema migratorio

Podría decirse que la migración, particularmente la económica o laboral, es un “fenómeno natural” que se da por la atracción que ejerce un país más desarrollado sobre la población de uno o más países vecinos, o cercanos, menos desarrollados. A manera de ejemplo pueden mencionarse la atracción que durante muchos años Alemania ha ejercido sobre trabajadores de Turquía, o incluso la de Sudáfrica sobre sus vecinos menos desarrollados como Namibia, Botswana, Zimbabwe o Swazilandia. En el caso de México y de los países de la región, especialmente los del “triángulo del norte” de Centroamérica, el efecto que produce estar tan cerca de Estados Unidos, con la economía más grande y avanzada del mundo, es especialmente intenso. La presencia de comunidades mexicanas ahí, además, incluye razones históricas desde el siglo XIX (“yo no crucé la frontera, la frontera me cruzó a mí”) o durante la primera Guerra Mundial, cuando muchos mexicanos fueron a trabajar a los astilleros de California en la fabricación de barcos de guerra pues los estadounidenses eran incorporados a los ejércitos. En años posteriores los emigrantes de México se fueron incorporando a las labores agrícolas e incluso a sectores como el de la construcción, lo que hacía que la demanda de fuerza de trabajo se correlacionara con el comportamiento del ciclo económico. Estos trabajadores eran, y siguen siendo, en su inmensa mayoría trabajadores indocumentados. De esta manera, hasta hace un par de décadas, en los momentos de mayor demanda laboral se

aplicaban políticas de tolerancia disimulada hacia los indocumentados, sólo para llevarlas a aplicaciones muy estrictas de su legislación en momentos de lento crecimiento, estancamiento o recesión, como sucedió con las grandes deportaciones masivas de fines de los años veinte y durante los treinta del siglo pasado. Por otras razones, en los últimos 20 años, incluso en periodos de expansión, ha habido actitudes muy rigurosas e incluso crueles hacia los trabajadores “sin papeles”.

A partir de mediados del siglo pasado y por poco más de tres décadas se fue configurando un “estilo de vida” del trabajador mexicano que emigraba a los Estados Unidos. Una parte de ellos se dirigía a los centros urbanos más importantes en los que generalmente ya había comunidades de paisanos, como Chicago, Texas o Los Ángeles. Esas comunidades ejercían un efecto de atracción y quienes iban a esas ciudades tendían a quedarse y a incorporarse a los trabajos más simples y peor pagados del sector de servicios. Pero otro grupo se dirigía al inicio de la primavera a las áreas rurales a desempeñar labores agrícolas. Estos trabajadores dejaban a sus familias en México, trabajaban durante el año y volvían a nuestro país a finales del otoño, después de la cosecha, a pasar el invierno con sus familias. A esto se le llamaba “la puerta giratoria”. Su proyecto de largo plazo era regresar a quedarse en México, cuando dejaran de ir y venir y hubieran hecho algún ahorro para hacerse de una casita y una parcela.

Hacia mediados de los años ochenta se estimaba que había en Estados Unidos una cada vez más notoria presencia de inmigrantes, pues además de la migración laboral crecía una ola de migrantes “políticos” como los cubanos, los vietnamitas, los iraníes y otros refugiados en el marco de la Guerra Fría. Todavía bajo el manto de la ideología que veía a Estados Unidos como país que debía brindar protección a inmigrantes, Ronald Reagan, en 1986, firmó una ley que autorizaba la “legalización” de 3 millones de personas en esa situación, al tiempo que se proponía fortalecer el control migratorio (Ley de Control y Reforma de la Migración). A ello, los grupos restriccionistas le llamaron “amnistía”. Lo que sucedió fue que se mandó una señal hacia el mundo a partir de la cual se alcanzó un nivel de 12 millones de indocumentados, con lo que su visibilidad en la sociedad estadounidense aumentó mucho. Adicionalmente se presentó un fenómeno de desplazamiento y reubicación interna de los inmigrantes debido a la búsqueda de empleos, de mejores condiciones de trabajo o de lugares con un menor costo de la vida, con lo que empezaron a llegar a otras ciudades o sitios en los que nunca habían existido comunidades de trabajadores inmigrantes y, mucho menos, de origen mexicano. A principios de los noventa, en el sur y particularmente en el estado de Georgia, creció enormemente la presencia de fuerza laboral proveniente de México que empezó a llegar a trabajar en la construcción de los estadios y la infraestructura para los Juegos Olímpicos de Atlanta de 1996. Esos trabajadores posteriormente se expandieron por el resto del estado, por Alabama y por Tennessee, zonas de historia de discriminación y racismo que se exacerbaban ante la presencia de los migrantes.

A lo largo del país también se despertaron en segmentos de la población blanca, sobre todo de baja escolaridad, el racismo subyacente, la discriminación y el miedo hacia las personas provenientes de otros países, otras nacionalidades y

otras culturas. Aunque también es cierto que en muchas partes se formaron organizaciones para integrar a las nuevas comunidades.

Al inicio de la década de los noventa, con George Bush en la Presidencia, se empezaron a endurecer las medidas para evitar la entrada de inmigrantes indocumentados. Esta tendencia no sólo no cambió con Bill Clinton, sino que se reforzó. Además de otorgarle más fondos a la patrulla fronteriza se fue fortaleciendo la vigilancia en torno a los principales puntos de paso con medidas como la Operación Bloqueo y la Operación Guardián. Adicionalmente se construyeron bardas en algunos tramos. Al bloquear los cruces a través de San Diego y El Paso se iba empujando a los emigrantes a buscar puntos cada vez menos seguros para intentar entrar a Estados Unidos. Todo este proceso fue conduciendo a “la clausura de la puerta giratoria”, con lo que los indocumentados ya no podían volver a Estados Unidos tan fácilmente. Así, se vieron obligados a llevar a sus familias a territorio estadounidense porque se había vuelto muy difícil la estrategia de ir y volver. De esta manera, paradójicamente, se propició una explosión demográfica de mexicanos en Estados Unidos.

Por otra parte, se fueron acrecentando los movimientos restriccionistas y anti-inmigrantes a los que dieron voz muchos medios de comunicación. Se expandió la falsa idea de que los trabajadores inmigrantes eran, en gran medida, criminales, cuando en realidad, históricamente, la tasa de criminalidad se ha mantenido mucho más baja que la de la población estadounidense en general. En cambio, sí han sido víctimas de los criminales. Hay un esquema de robo que frecuentemente padecen: mexicanos inmigrantes rentan departamentos en los que, para reducir costos, se hacían varios de ellos. Los días de paga guardan su dinero en su hogar pues, por diversas razones, no tienen el patrón cultural de hacerlo en un banco. Los delincuentes lo saben. Y saben también que en esas viviendas encontrarán dinero proveniente de la paga de más de un trabajador, por lo que les redituará entrar a robar. Saben, asimismo, que por su ignorancia, su miedo y su situación migratoria los trabajadores no denuncian cuando son víctimas de ese delito, al que llaman “cajeros automáticos móviles”.

Todas estas situaciones de vulnerabilidad las han sabido aprovechar muchos políticos sin escrúpulos. Un ejemplo fue el de un candidato a gobernador de California por el Partido Republicano, de nombre Pete Wilson. Consciente de que los migrantes mexicanos, empezando por los documentados y, por razones obvias, los indocumentados, no buscaban obtener la ciudadanía estadounidense y preferían mantener la mexicana, y, por lo tanto, no votaban, además de que existía una animadversión hacia ellos en segmentos de la población, promovió una propuesta denominada proposición 187, la cual planteaba no permitir utilizar ningún tipo de servicio público, incluyendo los de salud y educación, a los inmigrantes. El cálculo era sencillo: tú no puedes expresarte por medio del voto y yo sí puedo obtener el voto de los antiinmigrantes. Y ganó esta proposición. El caso fue, afortunadamente, revocado en las Cortes. El gobierno mexicano entendió la lección, lo que condujo a que en 1998 se autorizara el derecho a la doble nacionalidad, con el cual un mexicano puede adquirir la nacionalidad de otro país sin perder la mexicana.

Impacto del 11 de septiembre en el tema migratorio

Sin embargo, el momento clave de la historia reciente de la migración fue el 11 de septiembre de 2001 con el ataque a las Torres Gemelas. A pesar de que los atacantes no entraron por México sino por Canadá y que el único papel que tuvieron los mexicanos fue el de víctimas, se despertó una terrible ola que no sólo fue islamofóbica, sino que también fortaleció el sentimiento antiinmigrante de todo tipo, con una modificación cultural que incluía asignar papeles de terroristas a los grupos de nacionalidades “especiales”. Los propios liberales se sacudieron y recuperaron viejas banderas laboristas como la de que los trabajadores inmigrantes empujaban los salarios a la baja. Así, tanto los demócratas como los republicanos se dividían en torno al tema mientras los movimientos restriccionistas se fortalecían. La polarización sobre las posiciones al respecto fue creciente.

Hasta 2001 George W. Bush mantenía una posición de apoyo a los migrantes. Dadas sus raíces texanas, afirmaba que los inmigrantes de origen latinoamericano, de manera natural, tenderían a ser republicanos puesto que eran religiosos y sostenían valores familiares. El 11 de septiembre impidió que se siguiera hablando de esto y menos de manera positiva. No fue sino hasta 2007 cuando Bush intentó retomar el tema sólo para encontrar que 75% de los republicanos estaban en contra.

Barack Obama y el tema migratorio

Durante la campaña presidencial de 2008, en la que se enfrentaron John McCain y Barack Obama, este último, sin hacer de la cuestión migratoria un tema central sí dio muestras de conocer y entender la situación de los trabajadores inmigrantes, incluyendo los indocumentados, y se llegó a pronunciar en favor de una reforma migratoria integral. Ya en su primer periodo presidencial, si bien en el discurso hablaba de vías para obtener la legalización e incluso la ciudadanía, en los hechos se mostraba demasiado cauto, no tomaba iniciativas y además vinculaba el tema migratorio con el de la seguridad fronteriza. Adicionalmente, quería mantener una imagen que lo proyectara como respetuoso de las leyes, de manera que se fueron incrementando las deportaciones de trabajadores indocumentados, aunque trataba de suavizar su política argumentando que se daba prioridad a deportar a aquellos que tuvieran antecedentes penales. En todo caso, Barack Obama ha sido el presidente de Estados Unidos que ha deportado a más personas (cerca de 3 millones). Mientras en Estados Unidos el tema migratorio y, especialmente, la situación de los indocumentados trataba de enfocarse desde una perspectiva de cumplimiento de la ley, México intentaba que se viera también desde una perspectiva de respeto a los derechos humanos.

Obama mandó también una señal positiva, en el marco de su campaña en busca de la reelección, al presentar una decisión ejecutiva que estableció condiciones para permitir que aquellos jóvenes menores de 31 años que hubieran llegado a Estados Unidos de niños (de menos de 16 años) indocumentados y, por tanto, hubieran adquirido escolaridad y elementos culturales de la sociedad estadounidense pudieran quedarse, y se les denominó *dreamers*, al amparo de dicha decisión ejecutiva llamada acción diferida para los llegados en la infancia conocida

como DACA por sus siglas en inglés. En la presidencia de Trump este programa ha estado permanentemente amenazado de ser suspendido. Aunque no lo ha podido hacer por la resistencia política de los demócratas y porque ha sufrido varios reveses ante los jueces en distintas Cortes, sí logró cancelar la incorporación de nuevos *dreamers*.

Poco después de comenzar el segundo periodo presidencial de Obama, ocho senadores, cuatro de cada partido, formaron un grupo para negociar un proyecto de ley que incluyera una reforma migratoria integral. Les llamaron “La pandilla de los ocho” y presentaron en 2013 un proyecto de ley denominado Ley de Seguridad Fronteriza, Oportunidad Económica y Modernización de la Inmigración. Poco después el proyecto llegó al pleno del Senado que lo aprobó de manera contundente. Sin embargo, cuando fue turnado a la Cámara baja, el líder de ésta nunca lo presentó para ser discutido por los representantes y lo dejó morir.

En el triunfo de la reelección de Obama se reconoció que una fuerza que lo apoyó fue el voto latino. Esto generó un debate entre los miembros del Partido Republicano pues un grupo de ellos empezó a promover que suavizaran sus posiciones respecto a la migración, pero se impuso una visión contraria que se oponía a que su partido cortejara a las minorías, manteniendo como objetivo a la población blanca y de baja escolaridad para conformar su base electoral. Se impuso entonces el ala republicana más conservadora, racista y antiinmigrante. Movilizando o apoyados en medios de comunicación ultraderechistas, incluidas las redes sociales, agudizaron la polarización de la sociedad estadounidense y llevaron a cabo campañas basadas en generalizaciones y calumnias para atacar a los inmigrantes con acusaciones de ser criminales, narcos y violadores. Éste fue el caldo de cultivo del populismo de Donald Trump ante una actitud del gobierno mexicano pasiva y limitada a la protección consular y carente de recursos, que además descuidó la relación bilateral durante el sexenio pasado. Nunca se supo capitalizar el enorme apoyo que dio México, en su momento, a las víctimas del huracán “Katrina” en 2005.

Si bien Barack Obama, desde que era senador, permanentemente se opuso a que se asignaran fondos para financiar un muro en la frontera, sí puso mucho énfasis en fortalecer la seguridad fronteriza. Según el último censo de Estados Unidos dado a conocer en 2017 se estima que 13.6% de la población que vive en Estados Unidos nació en otro país: 7.0% en América Latina, 4.2% en Asia, 1.5% en Europa y 0.9% en otras regiones. Se sabe que, hasta hace poco, grupos de migrantes provenientes de algunos países lo han hecho a través de México (en meses recientes este fenómeno se modificó mucho al incrementarse enormemente los grupos de personas que tratan de llegar a Estados Unidos y diversificándose el número de países y regiones de origen). También se sabe que los migrantes son pacíficos, que van en busca de trabajo y que no se han presentado casos de terroristas que hayan intentado entrar al país del norte por México. Por otra parte, nuestro país se convirtió en lugar de tránsito y entrada de drogas hacia Estados Unidos como resultado del éxito alcanzado en años anteriores, al bloquear la península de la Florida y el Caribe como vías de tránsito de narcóticos para los consumidores estadounidenses.

Iniciativa Mérida

En el diálogo bilateral sobre la seguridad fronteriza hubo avances significativos cuando la administración de Obama reconoció que el problema no era sólo por el ingreso de drogas a Estados Unidos a través de la frontera y por la violencia del crimen organizado, sino que también del lado estadounidense se encontraba el origen de la provisión de armas y de fondos, por medio del lavado de dinero. Este giro en el discurso del jefe del Ejecutivo estadounidense lo entendió muy bien el embajador de México en Washington Arturo Sarukhán quien se percató, como bien lo ha hecho notar Andrew Selee, de que además tenía que fortalecerse la cooperación en materia de seguridad e intercambio de inteligencia. Esto significó un esfuerzo diplomático adicional del embajador Sarukhán y del embajador Julián Ventura para construir confianza en los tomadores de decisiones al respecto. El tema pendiente se refería a combatir la impunidad y fortalecer el Estado de Derecho.

A unos meses de haber comenzado el periodo presidencial de Felipe Calderón se iniciaron conversaciones bilaterales que culminaron con el establecimiento del acuerdo denominado Iniciativa Mérida, dado a conocer en octubre de 2007, aunque tardó casi tres años en concretarse. En un esquema de responsabilidad compartida los cuatro objetivos de la Iniciativa Mérida fueron: 1] afectar la capacidad operativa del crimen organizado; 2] institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de Derecho; 3] crear la estructura fronteriza del siglo XXI, y 4] construir comunidades fuertes y resilientes. El compromiso de Estados Unidos fue el de proporcionar equipo que incluyera, entre otros, helicópteros, aviones y detectores. Adicionalmente, ofrecer capacitación sobre todo en materia de reforzar la aplicación de la ley. No se incluyó la transferencia de recursos monetarios ni de armamento ni de personal.

Este acuerdo funcionó satisfactoriamente durante los regímenes de Obama en Estados Unidos y de Calderón y Peña Nieto en México. Desde la llegada de Donald Trump, y en los últimos meses, han aparecido en muchos aspectos de la relación bilateral signos de descomposición y desconfianza. Estos 30 años no deben significar el distanciamiento de los vecinos, ni el tránsito de la caída del muro de Berlín al muro de Trump. **Ω**

Ciudad de México, julio de 2019