



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES**

**1988-1994 : EL INICIO DE UNA NUEVA ERA
EN LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS
UNIDOS**

T E S I S

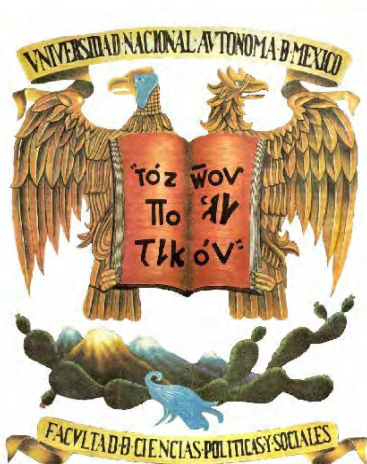
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES
PRESENTA:

MARTHA APARICIO FERNÁNDEZ

**DIRECTOR DE TESIS: DR. DAVID J. SARQUIS
RAMÍREZ**

MÉXICO, D. F

2003





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 esta 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.

“1988-1994: EL INICIO DE UNA NUEVA ERA EN LAS RELACIONES MEXICO-ESTADOS UNIDOS”

INDICE

Introducción.	2
Marco Teórico-Metodológico.	9
I. Antecedentes de la nueva relación México-Estados Unidos 1988-1994.	18
1.1 El universo de la nueva relación.	18
1.2 Las prioridades de Miguel de la Madrid.	21
1.3 La política mexicana de la administración Reagan.	26
II. Del conflicto a la “cordialidad pragmática”.	34
2.1 El “espíritu de Houston” y el inicio de la nueva relación.	34
2.2 La etapa <i>salinista</i> en el inicio de la nueva relación con Estados Unidos.	39
2.3 “Cordialidad pragmática”, estrategia de la nueva relación.	44
III. La ratificación del TLCAN como objetivo fundamental de la nueva relación México-Estados Unidos.	49
3.1 El gobierno estadounidense en la lucha por el TLCAN.	49
3.1.1 El presidente Bush y la aprobación del <i>fast track</i> en el Congreso Norteamericano.	50
3.1.2 Las estrategias de negociación del presidente Clinton en el Congreso Norteamericano.	55
3.2 El gobierno mexicano en la ratificación del TLCAN.	63
3.2.1 El presidente Salinas y las negociaciones del TLCAN en la esfera nacional.	64
3.2.2 Las estrategias <i>salinistas</i> en la lucha por el TLCAN en Estados Unidos.	67
IV. El futuro de la nueva relación México-Estados Unidos.	72
4.1 El escenario internacional.	72
4.2 El futuro de la relación.	75
Conclusiones.	81
Bibliografía.	90

INTRODUCCION

La relación bilateral México-Estados Unidos es muy especial debido a que se trata de una relación establecida entre dos países vecinos con grandes diferencias en lo económico, político y social, y al mismo tiempo, muchos intereses en común y también opuestos. El hecho de que ambos países compartan más de 3,000 kilómetros de frontera hace que esta relación sea aún más compleja e importante.

Históricamente, la relación ha estado matizada por la diferencia en el potencial económico que cada uno de estos países ha desarrollado y que, en más de una ocasión ha conducido a duros enfrentamientos cuyos saldos (generalmente favorables a Estados Unidos) han dejado una dolorosa secuela de humillación y desconfianza, que dificulta el establecimiento de vínculos “normales” y que la parte mexicana tiende a sentir como impositivos.

Actualmente, a medida que las sociedades y las economías de México y Estados Unidos sufren rápidas transformaciones, y el contexto internacional se torna más complejo, cada uno de éstos países ejerce mayor influencia comparativa sobre el otro. Dicha influencia se ejerce tanto desde el punto de vista económico y social, como del político y diplomático, y hace que la relación México-Estados Unidos sea más interdependiente, aunque la desigualdad asimétrica entre ambos sigue inclinando la balanza preferentemente hacia el lado norteamericano.

Esto ha propiciado la necesidad de que los gobiernos de México y Estados Unidos busquen establecer una relación bilateral más estable y fructífera, la cual tome

en cuenta los intereses que cada país tiene en su propio bienestar, sin pasar por alto la del otro país.

La historia y la contigüidad han dado a la relación México-Estados Unidos características particulares y realidades innegables. Los rasgos básicos de esta relación son: la asimetría económica, los conflictos de interés, las limitaciones de la diplomacia y las diferencias culturales.

Con respecto a la asimetría económica, es importante mencionar que, desde mediados del siglo XIX Estados Unidos ha sido un país más extenso, más rico y más fuerte que México. Estados Unidos tiene en la actualidad aproximadamente tres veces la población de México, quince veces el producto nacional bruto (PNB) y una enorme superioridad militar; además realiza aproximadamente las dos terceras partes del comercio exterior de México, el cual representa del 3 al 6 por ciento de las transacciones internacionales de Estados Unidos.

Existe también una gama de conflictos de intereses tanto públicos como privados, los cuales no siempre son coincidentes o complementarios. Esto hace imposible eliminar del todo los desacuerdos bilaterales, por lo que es importante distinguir entre los conflictos inevitables, que son la expresión lógica de diferencias en los intereses, y los innecesarios, que frecuentemente son producto de errores humanos. Por lo que es necesario reducir al mínimo el conflicto innecesario y aprender a administrar el inevitable.

Se dan también las limitaciones de la diplomacia; las negociaciones gobierno-gobierno no pueden resolver de manera definitiva algunos asuntos bilaterales clave, debido en parte, a la naturaleza de los propios asuntos, como la migración, que responde a estímulos socioeconómicos y que es difícil controlar mediante la regulación oficial. Esto pone de manifiesto las limitaciones de los poderes de los gobiernos en diversas áreas, ya que el intercambio entre las sociedades muchas veces rebasa el alcance de los acuerdos intergubernamentales.

Por otra parte, las diferencias culturales, los sistemas de valores divergentes y las percepciones de la historia discordantes contribuyen a hacer más difícil la relación México-Estados Unidos. Para Estados Unidos, la pauta de referencia es el pasado reciente, particularmente a partir de la segunda posguerra, cuando dicha nación era la potencia dominante en el mundo, y México el socio menor en una relación especial aparentemente satisfactoria; mientras que para México, el patrón de evaluación es la consciencia de su historia. Los mexicanos recuerdan las disputas del siglo XIX por Texas y la invasión militar que les ocasionó la pérdida de más de la mitad de su territorio nacional, por lo que en su opinión, el conflicto y la controversia ha sido la norma prevaleciente en la relación bilateral¹.

Aunque estos factores, sin duda han exacerbado las presiones bilaterales, la causa ulterior del problema estriba en que se han cometido errores en ambos lados de la frontera que le han dado a la relación una característica singular: de volatilidad, o por lo

¹ *El Desafío de la Interdependencia: México y Estados Unidos*. Informe de la comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos, FCE, México, 1988, pp. 9.

menos una sensación de inseguridad e inestabilidad, derivada de las alteraciones básicas en la naturaleza de la relación.

En ese sentido, la expansión de la agenda bilateral es un cambio fundamental. Dado que existe un sinnúmero de interconexiones entre los dos países, –comercio, inversión, deuda, migración, narcotráfico, etc.- casi siempre hay disputas por alguna cuestión; por lo que se requiere de un proceso constante de ajuste, reajuste y negociación para así tratar de lograr mayor armonía en las mismas.

Otra transformación importante que se ha dado, es el cambio de ubicación del proceso de toma de decisiones, especialmente en Estados Unidos; ya que, por razones burocráticas es difícil que el gobierno estadounidense diseñe una política congruente hacia México. Por lo que a medida que la agenda bilateral se amplíe, aumentarán las instancias involucradas y la conducción de los asuntos bilaterales ya no será cuestión exclusiva de los diplomáticos y los expertos, sino que también dependerá de banqueros, inversionistas, reporteros y grupos de interés, entre otros, lo cual puede contribuir a ampliar el espectro de posibilidades de armonización, en la medida en que se involucren más individuos directamente interesados en cuestiones bilaterales, pero también puede complicar el arribo al consenso.

Un tercer cambio tiene que ver con la forma como se ha alterado y complicado el ámbito internacional, donde México está buscando desempeñar un nuevo papel. El sistema mundial se ha tornado multipolar con el surgimiento de potencias intermedias. La importancia de México como potencia mediana y país de “industrialización reciente” podría aumentar en el futuro, pues el sistema global se está diversificando cada vez más.

Una cuarta fuente de “volatilidad” proviene del hecho de que la relación entre México y Estados Unidos depende cada vez más de tendencias y fuerzas presentes en todo el mundo y cada vez está más sujeta a una variedad creciente de influencias externas, de donde se desprende que los cambios positivos en el sistema internacional pueden tener un impacto constructivo en la relación bilateral, aunque, desde luego, esto no elimina del todo la probabilidad de divergencias derivadas de posiciones encontradas en la agenda mundial.

Por último, Estados Unidos y México se han vuelto cada vez más interdependientes en lo económico y en lo político. Los puntos más controvertidos de los años ochenta –deuda, migración, narcotráfico, finanzas y comercio– sirven para subrayar esta afirmación; todos ellos demuestran la realidad de la interdependencia, pues todos ellos ilustran la ausencia de un control unilateral o una regulación efectiva sobre economía, fronteras, empleo e incluso, costumbres sociales. Aún cuando en ese marco de interdependencia, Estados Unidos mantenga una posición de privilegio, es evidente que, sobretodo a lo largo de esta última década, la cuestión mexicana ha tenido que ser considerada con mayor detenimiento por parte de los estrategas norteamericanos.

En este contexto, es importante señalar la relevancia de la nueva era de relaciones intergubernamentales México-Estados Unidos, que surge durante las administraciones de Carlos Salinas de Gortari y George Bush. El estudio de este periodo muestra claramente la importancia de la influencia presidencial para establecer

una relación cordial entre México y Estados Unidos la cual permitiera alcanzar objetivos tanto económicos como políticos mutuamente relevantes para ambos países.

Para esto, en el primer capítulo de esta tesis se examinarán los antecedentes de la nueva relación, es decir, ¿cómo eran las relaciones México-Estados Unidos durante la administración anterior a la estudiada, o sea, la que correspondió a Miguel de la Madrid Hurtado y Ronald Reagan?, ¿cuál era la situación económica y política que vivía México durante esta etapa?, ¿y cuál fue la política exterior del presidente Reagan hacia México?

En el segundo capítulo se examina la transición política de las relaciones México-Estados Unidos durante el periodo Bush-Salinas, es decir, cómo se pasó de una situación conflictiva, al establecimiento de una cordialidad pragmática entre ambos países, y cuáles fueron las estrategias que se emplearon durante esta etapa para mejorar las relaciones intergubernamentales. En este capítulo se examinan las principales políticas *salinistas* en México, especialmente la económica. Se menciona cómo surge el “espíritu de Houston” y cuáles fueron sus objetivos y sus alcances para lograr la aprobación del TLCAN en México y en Estados Unidos.

En el tercer capítulo se examina cómo se dio la ratificación del Tratado de Libre comercio de América del Norte (TLCAN) en México y Estados Unidos y cuáles fueron los factores que contribuyeron a su ratificación. Se explora la lucha de los presidentes Bush y Clinton para lograr la aprobación del TLCAN en el Congreso de Estados Unidos, y cómo se dio la ratificación del TLCAN en el Congreso mexicano.

En el cuarto capítulo se examina cuál podría ser el futuro de la relación México-Estados Unidos. Se explora cómo es el contexto internacional y cómo influye en la reestructuración de los modelos mundiales de desarrollo económico. Así también describe por qué es importante que la relación México-Estados Unidos se fortalezca para beneficio de ambos países.

MARCO TEORICO-METODOLOGICO

La idea central de esa investigación es demostrar que durante el periodo comprendido entre 1988 y 1994 se inició una nueva era de relaciones intergubernamentales entre México y Estados Unidos. Esta nueva relación tuvo como fundamento la voluntad política de los presidentes Carlos Salinas de Gortari y George Bush para otorgarle la máxima importancia al mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos y la cooperación bilateral México-Estados Unidos.

Intentaré explicar que esta etapa se originó en un momento coyuntural, determinado en lo interno, por el cambio de las administraciones mexicana y estadounidense en 1988, y en lo externo, por las nuevas condiciones del escenario internacional, entre las que destacan: el fin de la Guerra Fría, la división del mundo en bloques comerciales regionales y el inicio de un nuevo milenio².

² El inicio de un nuevo milenio tiene que ver con el establecimiento de un nuevo orden internacional. Samuel Huntington señala que actualmente la política contemporánea internacional presenta un sistema multipolar con una superpotencia y varias potencias principales. La superpotencia es Estados Unidos, ya que es el único Estado que predomina en cualquier área del poder, -económica, militar, diplomática, ideológica, tecnológica y cultural-, y tiene la riqueza y capacidad de promover sus intereses en cualquier parte del mundo. Las potencias regionales principales predominan en diversas áreas del mundo, sin haber podido expandir sus intereses y capacidades tan globalmente como Estados Unidos. Entre ellas están el condominio franco-alemán en Europa, Rusia en Eurasia, China y Japón en el Este de Asia, Brasil en América Latina y Sudáfrica y Nigeria en Africa. Existen también potencias regionales secundarias cuyos intereses suelen estar en conflicto con los Estados más poderosos regionalmente. Entre ellos está Gran Bretaña en relación con el combinado franco-alemán, Ucrania en relación con Rusia, Japón en relación con China,

La relevancia de la nueva relación México-Estados Unidos radica en que, desde su formulación en adelante, los gobiernos mexicano y estadounidense abordarán los retos que les impone el compartir más de 3,000 km. de frontera, mediante la cooperación bilateral y la concertación, entre ambos países, con el objeto de neutralizar diferencias y alcanzar objetivos comunes, con una conciencia más clara de destino compartido y de responsabilidad mutua, muchísimo más evidente que en cualquier otro momento de la accidentada relación entre ambos países. Así también, esta nueva relación redefinirá la posición que ocupará México ante Estados Unidos y viceversa en el nuevo milenio, y cuál será el lugar que ocupará cada uno de estos países en el sistema internacional durante el siglo XXI.

Corea del Sur en relación con Japón, Pakistán en relación con India, Arabia Saudita en relación con Irán y Argentina en relación con Brasil. La superpotencia o la hegemonía en un sistema unipolar carece de la amenaza de cualquier potencia principal, aunque las potencias principales preferirían un sistema multipolar en el cual ellas pudieran perseguir sus intereses, unilateralmente y colectivamente sin limitaciones, coerción o presión por parte de un poder más fuerte, de hecho se sienten amenazados por lo que ellos ven como la búsqueda norteamericana de una hegemonía global. Los esfuerzos de las superpotencias para crear un sistema unipolar estimula el esfuerzo de las principales potencias para impulsar un poder multipolar. Casi todas las potencias regionales principales se han reafirmado a sí mismas al promover sus propios intereses, los cuales frecuentemente están en conflicto con Estados Unidos. La política global ha pasado entonces del sistema bipolar de la Guerra Fría, por un momento unipolar- caracterizado por la Guerra del Golfo pérsico- y ahora por dos décadas de unimultipolaridad antes de entrar realmente al multipolar siglo XXI. Los Estados Unidos, tal como señaló Zbigniew Brzezinski, serán la primera, la última y la única superpotencia global. El análisis amplio sobre el significado del nuevo orden internacional en la política global de las Relaciones Internacionales puede encontrarse en Samuel Huntington, "La superpotencia Solitaria", en Este País, número 98, mayo de 1990, pp. 50-59.

Para entender la dinámica de este nuevo giro en la relación, se examinarán sus fundamentos, analizando los factores internos en México y Estados Unidos e internacionales que propiciaron su surgimiento, así como cuáles son sus posibilidades de éxito a futuro.

Los objetivos a alcanzar son los siguientes:

- 1) Demostrar que durante el periodo 1988-1994 se inició una nueva era de relaciones intergubernamentales entre México y Estados Unidos.
- 2) Examinar los cambios experimentados en México que propiciaron el mejoramiento de la relación con Estados Unidos.
- 3) Examinar los cambios experimentados en Estados Unidos que propiciaron el mejoramiento de la relación con México.
- 4) **Examinar el entorno internacional en el que se han dado dichos cambios.**
- 5) Comprobar que la firma del TLCAN fue uno de los principales objetivos de la nueva etapa de relaciones México-Estados Unidos.

HIPOTESIS

El periodo comprendido entre 1988 y 1994 marca el inicio de una nueva era de relaciones intergubernamentales entre México y Estados Unidos. Esta nueva relación se

fundamenta en el compromiso adquirido por los presidentes mexicano y estadounidense de fortalecer los vínculos y la cooperación económica bilaterales, así como en los grandes cambios que se han dado en el contexto internacional, tales como el fin de la Guerra Fría, la división del mundo en bloques comerciales regionales y el fin de milenio.

METODOLOGIA

El desarrollo de esta investigación está sustentado fundamentalmente en algunos de los principios esenciales de la teoría de la negociación de Thomas Schelling³, la cual centra su análisis en las relaciones e interacciones que tienen lugar entre los actores integrantes del sistema internacional.

La teoría de Schelling señala que entre dichos actores, en este caso los países, se dan frecuentemente situaciones tanto de conflicto como de interés común, por lo que cada actor adopta una “conducta estratégica”, diseñada en función de lo que cada uno espera que el otro haga, buscando de este modo tener la mejor actuación ante su adversario, e influir en las decisiones que éste tome.

Para efectos de su teoría, Schelling define al conflicto no únicamente como el enfrentamiento entre fuerzas hostiles, sino también como un fenómeno complejo, en el que el antagonismo y la cooperación aparecen íntimamente unidos. Así también, la "estrategia" dentro de su teoría, no implica precisamente la aplicación eficiente de la

³ Una explicación amplia sobre esta teoría puede encontrarse en: Thomas C. Schelling, *La Estrategia del Conflicto*, Ed. Tecnos, S.A., Madrid, 1964, pp. 35-69.

fuerza, sino la explotación de una fuerza potencial. De este modo, la aplicación de la estrategia a una situación de conflicto internacional presupone el interés común de las partes por llegar a situaciones mutuamente ventajosas. En consecuencia, estudiar la estrategia del conflicto, supone aceptar la idea de que la mayoría de las situaciones de conflicto son esencialmente situaciones de negociación (Del Arenal, 1993:301).

Por lo tanto, la teoría de Schelling tiene aplicación en situaciones que no son ni de puro conflicto, ni de pura cooperación; sino que son más bien situaciones de "decisión interdependiente", en las que los actores se involucran en un juego en el que el conflicto y la mutua dependencia se dan a un mismo tiempo. A esto Schelling le llama el "juego de la negociación".

PLANTEAMIENTO TEORICO

Por sus características, la nueva relación México-Estados Unidos es susceptible de analizarse desde la perspectiva de la teoría de la negociación de Schelling.

Tenemos un escenario internacional en el que los actores establecen una dinámica que genera fenómenos y cambios internacionales que impactan a todos los países y repercuten directamente en las relaciones que éstos establecen entre sí.

En este contexto podemos ubicar a México y a Estados Unidos como dos actores internacionales que interactúan y se relacionan dentro del sistema internacional. Como lo señala la teoría de Schelling, en las relaciones México-Estados Unidos, aparece frecuentemente el conflicto, aunque no se refiere precisamente al enfrentamiento hostil,

sino al antagonismo, y la cooperación entre estos dos países. Esto ha determinado que la negociación sea un elemento constante en la relación bilateral.

La relación México-Estados Unidos es muy especial, puesto que no es ni de puro conflicto, ni de pura cooperación. Existe entre ambas naciones un interés común en llegar a soluciones que sean mutuamente ventajosas, lo que implica la necesidad de negociar o de decidir de manera interdependiente. Este enunciado, aparentemente tautológico encierra una visión que, gobiernos anteriores al de Carlos Salinas no parecían aceptar como algo que fuese evidentemente por sí mismo. Antes, al contrario, imbuidos de la influencia del pensamiento dependentista, enfocaban la cuestión de nuestra relación con Estados Unidos, básicamente desde la perspectiva del conflicto y del enfrentamiento liberador contra las tendencias abusivas del imperialismo irrefrenable de los norteamericanos. Bajo el nuevo enfoque de la tecnocracia mexicana, la posibilidad de una conciliación de intereses se vislumbra como algo real y, en consecuencia, el interés bilateral se centra en un juego en el que el conflicto y la mutua dependencia se dan a un mismo tiempo.

En este sentido, nos parece que la propuesta teórica de Schelling ofrece un rico potencial explicativo de la nueva circunstancia generada por el cambio de enfoque en la política exterior mexicana.

Entre México y Estados Unidos existen dos tipos de negociación posible: una es la que se deriva de una relación de adversarios —no necesariamente enemigos irreconciliables— que deben convivir y resolver problemas, ya que algunos de sus intereses globales están en conflicto. La otra es la que corresponde a la presunción de

amistad, y a la coincidencia global de intereses, conforme a la cual se busca solucionar problemas comunes y limar divergencias circunstanciales (Aguilar, 1990:30).

La primera negociación parte de las correlaciones de fuerza y dependencia y de la determinación de hacer valer ante el adversario argumentos disuasivos de carácter político-diplomático. En este caso, el éxito de la negociación dependerá de la seriedad que cada actor conceda a su contraparte, de la capacidad para plantear posiciones de credibilidad y firmeza, y de fijar los límites hasta donde se está dispuesto a transigir y conciliar.

La segunda es la negociación que se tiene con un aliado o un país amigo; en la que se busca minimizar las área de conflicto y divergencia, subrayar las coincidencias y los intereses comunes, y extraer de la voluntad de cooperación, el mayor provecho posible a cambio de ciertas concesiones (Aguilar, 1990:30).

La historia de la relación bilateral México-Estados Unidos, muestra que a lo largo del tiempo los dos países han adoptado ambos tipos de negociación.

Históricamente, México había visto a Estados Unidos como un vecino poderoso y agresivo frente al cual no es posible transigir en determinadas posturas y principios esenciales para el ejercicio de la soberanía nacional, por lo que la política exterior mexicana hacia Estados Unidos ha seguido una línea defensiva. No obstante, México siempre ha insistido en la coincidencia de intereses, en su buena disposición para solucionar los problemas comunes de la vecindad y en su voluntad de ampliar la cooperación bilateral (Aguilar, 1990:31).

Estados Unidos por su parte, a pesar de los enfrentamientos históricos y de las fricciones bilaterales constantes, ha considerado a México sólo como un país perteneciente a su área de influencia, y en ciertos momentos se ha comportado de manera belicosa hacia él, como un verdadero enemigo.

Estas circunstancias aunadas a las diferencias culturales y a la complejidad de los asuntos bilaterales, producto de la vecindad geográfica, han propiciado que Estados Unidos no considere a México como un adversario real o potencial, ni que México se considere su aliado.

Hasta la fecha, una vez definidos los esquemas geográficos de ambas naciones, el marco de relación bilateral ha permitido a México contener a Estados Unidos para que no intervenga o actúe impunemente en su territorio, pero también ha limitado las posibilidades de la concertación económica y política bilateral. Ante estos hechos, los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y George Bush señalaron la necesidad de tener una relación más estrecha. Evidentemente, la coyuntura internacional del fin de la Guerra Fría favoreció la concreción de este punto de vista que pronto se tradujo en un cambio significativo para nuestra política exterior.

Por voluntad presidencial, durante el periodo 1988-1994 los gobiernos de México y Estados Unidos lograron compartimentar hábilmente los conflictos y las diferencias de la relación, evitando contaminar las áreas en las cuales predomina la cooperación; es decir, en lugar de establecer vínculos entre los distintos asuntos

políticos y económicos de la relación, cada uno se aisló y se analizó en su propia dimensión (Arriaga, 1995:2).

La nueva estrategia con que México y Estados Unidos decidieron abordar los problemas de la agenda bilateral propició el inicio de la nueva era de relaciones bilaterales, cuya característica principal es la negociación en beneficio de ambos países.

CAPITULO I

“ANTECEDENTES DE LA NUEVA RELACION MEXICO-ESTADOS UNIDOS “1988-1994”

1.1 El universo de la nueva relación.

Para entender en qué consiste la nueva era de relaciones intergubernamentales entre México y Estados Unidos que inicia con las administraciones de los presidentes Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y George Bush (1988-1992), y comprender su magnitud e importancia, es necesario examinar cómo fueron las relaciones intergubernamentales entre ambos países durante la administración inmediata anterior a ésta; es decir, la que correspondió a los presidentes Miguel de la Madrid y Ronald Reagan.

La presidencia de Ronald Reagan en Estados Unidos (1980-1988) coincidió plenamente con el sexenio de Miguel de la Madrid en México (1982-1988). Ronald Reagan inició su primera administración en 1980 y la finalizó en 1984, año en que ganó una vez más las elecciones presidenciales en Estados Unidos, obteniendo así la administración 1984-1988. Posteriormente, cuando Reagan y De la Madrid concluyeron sus mandatos, ocuparon sus lugares Carlos Salinas de Gortari en México y el

republicano George Bush en Estados Unidos, coincidiendo el cambio de administración en ambos países.

La nueva era de relaciones México-Estados Unidos surgió en el marco de la década de los ochenta; década de grandes transformaciones mundiales, tanto económicas como políticas, mismas que impactaron al sistema internacional de naciones, obligando a los diferentes países a redefinir sus políticas internas y externas para adaptarse a los nuevos cambios.

Entre las transformaciones internacionales más importantes por su trascendencia política y económica destacan el fin de la Guerra Fría y la globalización de la economía como nuevo orden económico emergente.

Las repercusiones inmediatas de la Guerra Fría fueron la culminación de la confrontación Este-Oeste, la desaparición de la estructura bipolar internacional, y el ascenso de Estados Unidos como potencia hegemónica mundial única (Dávila, 1994:177).

La globalización de la economía¹ impuso un nuevo orden económico, en el cual, la economía internacional dejó de ser la mera suma

¹ Carlos Moneta define a la globalización de la economía como: "el proceso de la creación de un mercado mundial en el que circulen libremente los capitales financiero, comercial y productivo, cuyas características son: la gran movilidad del capital financiero y la apertura comercial. [Aunque] cabe señalar que no es fácil dar una definición clara de la globalización, que concentre toda su naturaleza", en Carlos J. Moneta, "Alternativas de la

de las economías de los países para convertirse en una economía global, caracterizada por el incremento de la interdependencia económica entre las naciones (Rubio, 1992:20).

En este contexto se inscribe también la nueva tendencia regionalizadora de la economía internacional, caracterizada por la formación de megabloques económicos regionales (Unión Europea, Cuenca del Pacífico y América del Norte), y aún otra tendencia como lo es la adopción de medidas comerciales unilaterales, dada la escasa efectividad de las iniciativas comerciales multilaterales (Dávila, 1994:177)².

Finalmente, otro factor muy importante a destacar en este ámbito de transformación, es la culminación del actual milenio, lo cual propicia que actualmente se estén estructurando las nuevas reglas económicas y políticas que regirán durante el próximo siglo, y que los países se estén apresurando a adoptar con el objeto de llegar preparados al siglo XXI.

integración en el contexto de la globalización", Director de Asuntos Exteriores del Sistema Económico (SELA), 12 de abril de 1997.

² Jorge Navarrete examina las diferentes tendencias del comercio internacional durante la década de los ochenta en Jorge E. Navarrete, "Otro falso dilema: regionalismo y globalización", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Otoño-Invierno 1992, SER, México, pp. 7-15.

Es en este contexto internacional, lleno de cambios y transformaciones estructurales, en el que se inician las administraciones de Ronald Reagan en Estados Unidos (1980) y de Miguel de la Madrid en México (1982). Durante este periodo, las relaciones intergubernamentales entre ambos países, lejos de prosperar se deterioran por un sin número de motivos.

Esta es una época difícil para las relaciones entre los gobiernos mexicano y estadounidense. Por un lado, los problemas internos de México, principalmente económicos, obligan al país a replegar sus actividades en materia de política exterior para concentrarse en la política interna y así buscar solución a los graves problemas por los cuales atraviesa. Por otro lado, la vulnerabilidad económica y política de México provoca un estado de "alerta" en Estados Unidos, debido a que el gobierno estadounidense teme ver afectados sus intereses en México, de tal modo que comienza a cuestionar severamente la política interna mexicana y la capacidad del PRI para gobernar; e incluso comienza a opinar a favor del cambio político en México, provocando el deterioro de las relaciones entre ambos gobiernos.

1.2 Las prioridades de Miguel de la Madrid.

Desde mediados de la década de los ochenta se comenzó a perfilar la nueva era de relaciones México-Estados Unidos, teniendo como

principal característica el acercamiento de los dos países en el ámbito económico.

Las grandes transformaciones ocurridas en el contexto internacional aunadas a las condiciones internas de México, como la crisis económica y la decisión gubernamental de adoptar un nuevo modelo de desarrollo para hacerle frente, contribuyeron a que nuestro país replanteara su política exterior para reorientarla a promover el proyecto de modernización económica (Dávila, 1994:179).

A principios de la década de los ochenta, la caída de los precios del petróleo, el agotamiento del modelo de desarrollo económico y la crisis de la deuda provocaron en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido en el poder, el temor del inicio de una creciente inestabilidad política y económica en el país, que lo llevara a la pérdida del control del sistema político. Para asegurar su permanencia en el poder era necesario reactivar la economía mexicana e impulsar su crecimiento.

El agotamiento del modelo de desarrollo de "industrialización por sustitución de importaciones" adoptado por México a finales de la Segunda Guerra Mundial, había llevado a la economía mexicana a la ineficiencia y la incompetividad el plano internacional³. Por lo que, ante

³ Caballero Urdiales, Emilio. *El Tratado de Libre Comercio, México-Estados Unidos-Canadá*, Vol. I, Informe para la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados, Facultad de Economía, UNAM, México, 1991, pp. 1-63.

la insuficiente producción de divisas, a partir de 1970 el crecimiento económico tuvo que apoyarse en el endeudamiento externo para financiar el crecimiento industrial (Kaufman, 1995:246).

México no podía generar las divisas que necesitaba, ni podía pedir préstamos porque su crédito estaba agotado en los bancos internacionales. El gran monto de la deuda externa y el fin de la bonanza petrolera en 1981 agravó el desequilibrio de la balanza comercial mexicana y condicionó la aparición de muy severos problemas en la economía mexicana a partir de 1982 (Caballero, 1991:3).

En este año las posibilidades de crecimiento de la economía mexicana estuvieron materialmente bloqueadas por las dificultades del frente externo. Como consecuencia de la escasez de divisas, el peso se devaluó continuamente frente al dólar, las inversiones productivas declinaron, los capitales se ubicaron en la esfera especulativa y se dolarizó la economía. La inflación se acercó a los tres dígitos y los altos niveles de la tasa de interés contribuyeron a limitar aún más las posibilidades de inversión (Caballero, 1991:3).

Así, México se sumió en una de las peores crisis económicas de su historia. Ante esta situación, el gobierno de Miguel de la Madrid inició una nueva política de comercio exterior: la liberalización económica, con

el objeto de combatir la inflación, aumentar la competitividad de la planta productiva y diversificar las exportaciones (Caballero, 1991:3).

La política adoptada por México para hacer frente a la severa crisis económica contemplaba, entre otras medidas, la apertura comercial, el fomento a las exportaciones, la modernización del aparato productivo, y la adopción de nuevos patrones de desarrollo tecnológico e industrial (Dávila, 1994:180).

Con esta nueva política económica surgió la necesidad de diseñar una nueva estrategia hacia el exterior, la cual consistió fundamentalmente en tratar de orientar los intereses nacionales hacia los países industrializados, y en privilegiar la relación con Estados Unidos.

A partir de esta nueva visión económica mexicana, se inició un cierto acercamiento entre los gobiernos de ambos países, mismo que se reflejó en la firma de varios acuerdos. En 1985 se suscribió el Código *Antidumping* que estableció la prueba del daño como requisito para las medidas comerciales contra prácticas desleales. En 1987 se firmó el primer Acuerdo Marco y también se llegó a uno en materia textil.

El ingreso de México al GATT⁴ en 1986 hizo a la economía mexicana una de las más abiertas del mundo y reafirmó la necesidad de

⁴ Los principios del GATT, son entre otros, la reciprocidad, la no discriminación, la utilización de barreras exclusivamente arancelarias, la disminución de

desplegar una creciente actividad ante los principales centros comerciales, económicos, financieros y tecnológicos mundiales. Para esto fue indispensable maximizar los beneficios potenciales de la apertura económica de México, atrayendo flujos de capital, corrientes comerciales y tecnologías de punta para vigorizar el aparato productivo nacional (Rozental, 1993:50).

Sin embargo, a pesar de los avances en materia comercial, se presentaban roces continuos entre los gobiernos de De la Madrid y Reagan en otras áreas. Los problemas se concentraban en ámbitos como la migración (ley Simpson-Rodino), la democracia (al pretender Estados Unidos apoyar la apertura política en México), las agresivas declaraciones del Senado estadounidense (Jesse Helms), el incremento del narcotráfico y una campaña de desprestigio iniciada en el Senado estadounidense en contra de México⁵. El motivo fundamental de la actitud de Estados

aranceles, la eliminación de restricciones cualitativas y cuantitativas y la consulta para la solución de controversias bilaterales y multilaterales y constituyen un marco teóricamente adecuado para la solución de los conflictos comerciales entre México y Estados Unidos (Caballero, 1991:18).

⁵ Una explicación amplia sobre los motivos del conflicto en las relaciones México-Estados Unidos durante el periodo Reagan-De la Madrid puede encontrarse en: Peter Smith, "Vecinos difíciles: México y Estados Unidos", en Aguilar Zínser, Adolfo y Núñez García, Silvia (compiladores). *México en el Pensamiento Económico, Político y Social de Estados Unidos*, UNAM, México, 1995, pp. 133.

Unidos hacia México lo constituía la política exterior mexicana hacia Centroamérica, aún cuando ésta se hubiese modificado esencialmente a raíz de la crisis económica mexicana (Dávila, 1994:181).

1.3 La política mexicana de la administración Reagan.

Paradójicamente, aunque la relación entre los gobiernos mexicano y estadounidense durante la administración de los presidentes De la Madrid y Reagan, estuvo permeada por constantes conflictos, agudizados por la política del gobierno norteamericano hacia México; es en este periodo en el que la confrontación entre ambos gobiernos llega a su cúspide para, posteriormente, dar paso a un nuevo entendimiento bilateral.

De acuerdo con Cathryn Thorup, el paso de Reagan por la presidencia de Estados Unidos significó una etapa de rupturas para las relaciones intergubernamentales bilaterales México-Estados Unidos, puesto que durante la misma se disolvieron cuatro "pactos" informales en las relaciones binacionales. Aunque dichos pactos no eran actos escritos, eran pactos informales de entendimiento, implícitos en la relación México-Estados Unidos. En cada uno de estos casos se reflejó tanto la vulnerabilidad económica, política y social de México, como la

participación de Estados Unidos en la política económica, la política exterior y la política electoral mexicana⁶.

El primer acuerdo informal roto fue el que reconocía la independencia relativa de las economías de ambos países, debido a la intervención económica de Estados Unidos en México para intentar rescatar la economía mexicana de la crisis de la deuda en agosto de 1982, lo cual impide que México continúe con su política económica autónoma.

El segundo pacto roto fue el que consideraba a la migración como un fenómeno necesario para ambos países, y se acaba con la aprobación de la ley Simpson-Rodino en 1986, aunque ya entre 1983 y 1985 se habían dado intensos debates en torno a la política migratoria de Estados Unidos con el objeto de recuperar el control de su frontera.

El tercer pacto roto fue el del principio de aislar los asuntos concernientes a la política exterior, de los concernientes a la agenda bilateral México-Estados Unidos. Durante años, México y Estados Unidos siguieron una política exterior independiente, es decir, existía el acuerdo de "estar en desacuerdo"; sin embargo, entre agosto de 1982 y diciembre de 1984 los estadounidenses rompieron dicho pacto debido a la

⁶ Cathryn Thorup, "Implicaciones políticas de la interdependencia México-Estados Unidos en los noventa: una perspectiva estadounidense", en *Estados Unidos Informe Trimestral*, vol. 1, no. 4, México, CIDE-IEEU, oct.-dic. De 1991, pp. 7-9.

no disposición de México a apoyar el liderazgo de Estados Unidos en Centroamérica.

La negativa de México se debió tanto a su tradición de ejecutar una política exterior independiente como a su desacuerdo con las acciones estadounidenses en la región. Esto aunado a la creciente decadencia de la economía mexicana condujo al marcado deterioro de las relaciones intergubernamentales entre México y Estados Unidos, mismo que culminó en mayo y junio de 1986 con las audiencias del Senado Estadounidense convocadas por el Senador Jesse Helms.

El cuarto pacto que se rompió fue el de la no intervención en los respectivos asuntos políticos internos. En general, los políticos estadounidenses se habían abstenido de intervenir en los asuntos políticos de México debido a que consideraban que el PRI era una garantía tanto para la estabilidad política del país como para los intereses estadounidenses en México; sin embargo, a mediados de los ochenta, ante la aparente vulnerabilidad del gobierno de México, el gobierno estadounidense decidió adoptar una posición más activa respecto a los asuntos políticos de México, de hecho, es en este periodo cuando los límites entre la política exterior y la política interna de la relación bilateral comienzan a confundirse (Thorup, 1991:8).

La intervención de Estados Unidos para reformar e impulsar la economía mexicana aunada a la falta de respuesta de México a sus

preocupaciones de seguridad económica, generaron el deseo de influir en la reforma política en México, impulsando el cambio político, con el objeto de proteger los intereses de Estados Unidos en nuestro país.

La terminación de estos cuatro pactos indica que la mayor interdependencia en el contexto de tan marcadas asimetrías de poder provocó el creciente interés y la mayor intervención de Estados Unidos en la agenda interna de México (Thorup, 1991:8).

Los acontecimientos más significativos que influyeron en la política de la administración Reagan hacia México durante su gobierno fueron: en primer lugar, el cuestionamiento sobre la capacidad del PRI para gobernar y la franca decadencia de la economía iniciada en 1982, ya que estos hechos sacudieron la confianza de los empresarios e inversionistas estadounidenses en México.

Por otra parte, el incumplimiento de la administración Delamadridista de su compromiso de "renovación moral" y la preocupación por la corrupción fueron determinantes en el deterioro de las relaciones intergubernamentales entre México y Estados Unidos. Dicha preocupación se agudizó con el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, en febrero de 1985 en territorio mexicano; por último, la intensa animadversión desatada por la negativa de México a apoyar la política de Estados Unidos hacia Centroamérica fue otro punto que influyó en el deterioro de la relación.

Convencidos de que el régimen de Miguel de la Madrid ponía en riesgo los intereses de Estados Unidos en México, el gobierno de Reagan decidió presionar al gobierno mexicano en el frente político para obtener ciertos fines y garantizar sus objetivos políticos en otras áreas (Thorup, 1991:9).

De este modo, las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno estadounidense se interesaron en el cambio político en México, específicamente en impulsar la apertura política en el país para que fuera el Partido de Acción Nacional (PAN), un partido al que se le consideraba más en sintonía con el gobierno Reagan, el que asumiera el poder en México. De este modo, las audiencias convocadas por el Senador Helms en 1986, un momento en el que el gobierno mexicano gozaba de escaso apoyo entre los círculos políticos y financieros de Estados Unidos y entre la sociedad estadounidense en general, fueron sumamente intervencionistas y potencialmente destructivas para las relaciones bilaterales.

Repentinamente las elecciones presidenciales mexicanas del 6 de julio de 1988 terminaron virtualmente con esta actitud de Estados Unidos hacia México, debido a que la inesperada demostración de fuerza de Cuahutémoc Cárdenas en dichas elecciones pusieron de manifiesto que si el cambio político tan promovido por Estados Unidos se daba en México, sería hacia la izquierda y no nuevamente hacia la derecha (PAN), como lo

esperaba Estados Unidos. Con estos resultados cesó inmediatamente el apoyo de Estado Unidos hacia el cambio político en México, lo que demostró que el apoyo estadounidense a la democracia en mexicana, no era desinteresado.

La fuerza mostrada por la coalición nacionalista y de centro-izquierda que apoyó a Cuahutémoc Cárdenas se convirtió en una de las grandes preocupaciones de Washington y eliminó, o por lo menos relegó a un plano secundario cualquier tentación del gobierno de de Estados Unidos por patrocinar un cambio político en México y alterar el status quo vigente. De alguna forma se regresó a la concepción que había prevalecido en años precedentes, según la cual se consideraba que la estabilidad del sistema político mexicano era lo que mejor favorecía los intereses de Estados Unidos, por lo que sería mejor preservarla aun a costa de algunos sinsabores en el plano de la política exterior (Gil, 1990:131).

En tanto la posibilidad de cambio y alternancia política en México proviniera de la derecha, sobre todo de los Estados más desarrollados del norte del país, tal opción podía ser favorable para los intereses de Estados Unidos, pero si la posibilidad de cambio provenía de una izquierda nacionalista que, entre otras cosas, había amenazado en sus discursos de campaña electoral con no pagar la deuda externa, entonces tal opción no podía ser apoyada ni estimulada por el gobierno de Washington (Gil, 1990:132).

Los resultados electorales oficiales que dieron el triunfo a Carlos Salinas de Gortari fueron fuertemente cuestionados por la sociedad mexicana, e incluso, se les calificó de fraudulentos. En dichos comicios, el PRI obtuvo la votación más baja de la historia para su candidato presidencial (50.4% de la votación total, según las cifras oficiales), mientras que la coalición cardenista ganó la contienda electoral en el Estado de México y otros estados como Michoacán.

Ante esta situación, Estados Unidos se retiró automáticamente de la escena dejando de promover el cambio político en México, ya que dicho cambio no convenía a sus intereses, con lo que mostró que prefería tener un vecino de derecha que uno de “izquierda”. El gobierno de Estados Unidos simplemente aceptó los resultados oficiales electorales sin cuestionar nada más, y el 18 de agosto, en un artículo publicado por el *Washington Post*, el ex secretario de Estado, Henry Kissinger afirmó que:

“Estados Unidos no está capacitado para influir, ni siquiera entender el proceso político mexicano, aún cuando sí pueda desempeñar un importante papel en el apoyo a la democracia y la reforma política de México por medio de una ayuda decidida a solucionar el problema de la gran deuda externa de este país”⁷.

Por otra parte, ante la urgencia de fuentes de legitimación tanto interna como externa, el PRI nombró como secretario general a Manuel Camacho Solís, para iniciar una serie de medidas de recuperación

⁷ *Washington Post*, 18 de agosto de 1988.

legitimatoria. De este modo, el 21 de septiembre el secretario general del PRI inició en Washington una gira para sostener encuentros políticos con las figuras más importantes del Congreso estadounidense y con jefes de Estados y dirigentes de partidos políticos europeos a fin de abrir espacios para consolidar la recuperación de la economía mexicana y reforzarse los lazos internacionales del PRI (Gil, 1990:133).

Ante el sinnúmero de dificultades por las que atravesó el periodo De la Madrid-Reagan, la coincidencia en el cambio de administraciones en México y en Estados Unidos en 1988 dio la pauta para que los nuevos gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y George Bush iniciaran una nueva era de relaciones intergubernamentales.

CAPITULO II

“DEL CONFLICTO A LA CORDIALIDAD PRAGMATICA”

2.1 El 'Espíritu de Houston' y el inicio de la nueva relación.

El año de 1988 fue un año de transición política y cambio de poderes para México y Estados Unidos. Fue también el año en que surgió un nuevo entendimiento entre los gobiernos mexicano y estadounidense, promovido por la voluntad política de los presidentes electos Carlos Salinas de Gortari de México y George Bush de Estados Unidos, para mejorar la relación bilateral, entendimiento al que algunos analistas llamaron el “espíritu de Houston”. A partir de este nuevo entendimiento binacional se inició una nueva dinámica entre los gobiernos, cuya estrategia sería el establecimiento de una 'cordialidad pragmática'¹ que permitiera superar las diferencias y conflictos existentes en la relación bilateral, con el objeto de atender y fortalecer las áreas de interés mutuo.

¹ Francisco Gil Villegas utiliza el concepto de “cordialidad pragmática” para hacer referencia a la voluntad política de los presidentes Carlos Salinas de Gortari y George Bush para mejorar la relación bilateral México-Estados Unidos con miras a alcanzar objetivos comunes.

Después del deterioro de las relaciones intergubernamentales México-Estados Unidos durante la administración De la Madrid-Reagan, la coincidencia del cambio de gobiernos en la Ciudad de México y en Washington presentó una buena oportunidad para proponer una nueva estrategia para manejar la relación.

Siendo presidentes electos Carlos Salinas de Gortari y George Bush, el 22 de noviembre de 1988 se entrevistaron en Houston, Texas con el objeto de abordar temas de la agenda bilateral, tales como el problema de la deuda externa mexicana, el combate al narcotráfico y la inmigración ilegal. Lo más importante de esta reunión fue la dinámica personal que ambos presidentes establecieron y que dio lugar al inicio de un nueva era de cooperación en la relación bilateral (Arriaga, 1995:9).

En adelante, los presidentes se reunieron 10 veces en 4 años. Después, el presidente Salinas se encontró en dos ocasiones con el presidente Clinton. Como parte de esta nueva era, los representantes comerciales de cada país realizaron innumerables giras de trabajo. Las 5 intensas reuniones de la Comisión Binacional, un mecanismo establecido en 1981, mostraron alto grado de cooperación entre México y Estados Unidos. Como reflejo de la magnitud del cambio, justo a la mitad del mandato, en su tercer informe presidencial, Salinas señaló:

“Se ha abierto una nueva etapa en las relaciones con la Unión Americana, basada en el respeto y la cooperación, la actitud respetuosa del gobierno

de los Estados Unidos hacia México y una nueva disposición, ajena a mitos y prejuicios, ha permitido cambiar nuestras complejas y difíciles relaciones, al destacar coincidencias y al aprender a dirimir y respetar nuestras diferencias”²

Más tarde, a esta voluntad presidencial se le llamó el “espíritu de Houston” y fue atribuida también, al gran número de texanos que ocuparon cargos importantes en Washington durante la administración Bush, como el Secretario de Estado, James Baker, el Secretario de Comercio, Robert Mosbacher, la representante comercial especial, Carla Hills y el propio presidente Bush (Kaufman, 1995:249).

Tanto el repliegue de la política exterior mexicana hacia Centroamérica como la posición estadounidense hacia esa región durante el último año de la administración Reagan permitieron vislumbrar que el problema centroamericano dejaría de ser el foco principal de conflicto en las relaciones México-Estados Unidos durante el periodo Salinas-Bush, y en todo caso, sería reemplazado por temas como comercio, finanzas, migración y narcotráfico, ya que estos temas serían de gran relevancia en la agenda bilateral.

No obstante, independientemente de la buena voluntad ejecutiva, existían múltiples conflictos a nivel interno y externo que impedirían a la nueva relación crecer y fortalecerse.

² Carlos Salinas de Gortari, III Informe de Gobierno, 1991.

En el caso de México, la legitimidad del gobierno de Salinas generó dudas a nivel interno y externo, por lo que fue éste, uno de los primeros problemas que la administración Salinas tuvo que enfrentar; a raíz de lo anterior Salinas emprendió una serie de medidas tácticas manejando una doble retórica, con el objeto de lograr el apoyo legitimatorio tanto a nivel interno como externo.

El discurso de la toma de posesión de la presidencia de la república se pronunció de manera, y en un ambiente totalmente latinoamericanista. Al evento asistieron numerosos presidentes latinoamericanos, incluyendo a Fidel Castro, cuya presencia prestó apoyo a la imagen de autonomía de la política exterior del nuevo presidente mexicano frente a Estados Unidos, al tiempo que lo legitimaba frente a diversos sectores políticos y corrientes mexicanas de opinión. El presidente de Estados Unidos estuvo representado en este evento por el titular del Departamento de Estado (Gil, 1990:136).

Entre las medidas de legitimación interna que Salinas llevó a cabo durante los primeros seis meses de 1989, estuvieron: el encarcelamiento y destitución de líderes corruptos del tradicional y corporativista sistema político mexicano, la persecución y encarcelamiento de importantes narcotraficantes, y el reconocimiento de la victoria electoral de un partido de oposición en Baja California, en julio de 1989 (Gil, 1990:136).

Con esto, Salinas apareció como un dirigente modernizador, verdaderamente comprometido con los valores democráticos, ya que al

tomar la decisión histórica de ser el primer presidente mexicano en reconocer el triunfo legal de un partido de oposición en la gubernatura de uno de los estados del norte, parecía estar realmente dispuesto a democratizar y a pluralizar el sistema político, así como también ya había demostrado su disposición al combatir la corrupción y el narcotráfico (Gil, 1990:136).

Proyectando esta imagen hacia el interior de México y Estados Unidos, Carlos Salinas de Gortari logró la legitimación necesaria, tanto del gobierno como de la opinión pública de estadounidenses para poder emprender sobre bases más firmes la cooperación y el mejoramiento pragmático de las relaciones bilaterales con su vecino; al tiempo que mostró su buena voluntad como presidente en México.

Por otro lado, la cooperación bilateral se había establecido en base a la exclusión de la mayor fuente de conflicto en la conducción de la política exterior mexicana: el problema centroamericano. Durante su campaña electoral, Salinas excluyó de facto la injerencia mexicana en el conflicto centroamericano, aun cuando maniobrara hábilmente con inagotables recursos retóricos para mantener una imagen, destinada al consumo interno, de no abandonar los intereses y principios tradicionales de la política exterior mexicana en el área centroamericana (Gil, 1990:137).

Esta doble retórica del presidente mexicano se reflejó nuevamente en el papel que México buscaba desempeñar en la estructura económica

internacional del próximo siglo. En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-94, se estipula una estrategia de diversificación pluralizada de las relaciones internacionales de México, con el objeto de que el país no quedara incorporado o relacionado de manera exclusiva con algún bloque o zona económica específica. Aunque desde una perspectiva geográfica, el plan otorga la más alta atención a los países que tienen frontera con México, muy en especial a Estados Unidos.

Las relaciones con Estados Unidos constituyen entonces la prioridad máxima de la política exterior de México, pero dentro de un marco de una estrategia pluralizada y multidireccional donde se rechaza la pertenencia exclusiva a un superbloque económico, a pesar de que los factores de creciente y compleja interdependencia estén integrando, o ya hayan integrado de facto a México con Estados Unidos. El gobierno de Salinas decidió llevar a cabo una política exterior pragmática y flexible con Estados Unidos, al mismo tiempo que reclamaba una independencia soberana frente a cualquier país o bloque económico.

2.2 La etapa *salinista* en el inicio de la nueva relación con Estados Unidos.

Aunque durante la administración de Miguel de la Madrid la política exterior mexicana sufrió grandes transformaciones encaminadas a reorientar el desarrollo económico de México, fue durante la administración de Carlos

Salinas de Gortari cuando ésta se redefinió para enfocarla a promover la modernización económica del país. Este hecho fue sumamente importante para el mejoramiento de la relación con Estados Unidos, ya que, al quedar la política exterior mexicana íntimamente vinculada a la política económica, propició el acercamiento con Estados Unidos y la consiguiente puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Al llegar a la presidencia Carlos Salinas de Gortari, en diciembre de 1988, el nuevo presidente recibió un país profundamente debilitado por la crisis económica y el endeudamiento externo; la crisis englobaba toda una década de crecimiento nulo de la economía, altos niveles de inflación, pérdida del valor del peso frente al dólar y parálisis en las inversiones productivas (Rozental, 1993:45).

En lo interno, el país había comenzado un proceso de ajuste económico durante el periodo de 1982-88; y en lo externo, el país promovía la paz con su participación activa en el Grupo de los Seis y en los procesos de pacificación en Centroamérica (Gaytán, 1994:423).

El presidente Salinas continuó la reforma económica iniciada por Miguel de la Madrid en la administración anterior, promoviendo un modelo económico fundamentado en la disminución del control del Estado en la economía a través de la reducción del gasto público, la privatización de bancos y grandes empresas, la desregulación de grandes sectores de la economía y la disminución de barreras al comercio y la inversión.

El nuevo modelo económico requería de una política externa que contribuyera al crecimiento económico del país, por lo que se estableció como estrategia fundamental la diversificación de las relaciones económicas de México con el exterior. De este modo, durante la administración Salinas, la política comercial se volvió prioritaria, estableciéndose un estrecho vínculo entre la política económica y la política exterior (Dávila, 1994:184).

El proyecto *salinista* adoptó como estrategia fundamental la apertura comercial con la intención de promover un comercio mundial libre y con un gran flujo de capital.

La política exterior de la administración Salinas planteó la inserción de México en el nuevo orden económico internacional mediante una economía eficiente y una presencia segura, permanente y ventajosa en los mercados internacionales. Es decir, planteó la necesidad de fortalecer económicamente a México para tener mayores oportunidades de negociar con el exterior. Esto se vio claramente reflejado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-94, en el cual el sector externo de la economía jugó un papel muy importante, ya que contempló la adecuación del mismo a las grandes transformaciones mundiales (Gaytán, 1994:423).

Por lo tanto, es posible señalar que durante la administración Salinas, la política económica fue el punto estratégico de la política exterior.

La prioridad que se asignó al aspecto económico externo tuvo efectos palpables en la orientación de la política exterior; primero porque la búsqueda de tecnología y capital tiene que hacerse en países desarrollados, por lo que se privilegió la relación con Estados Unidos; y, en segundo, porque la apertura comercial y el fomento a las exportaciones tiende a dar relevancia a las cuestiones de carácter meramente comercial, sea con países desarrollados o subdesarrollados (Dávila, 1994:184).

Durante el sexenio de Salinas, el gobierno mexicano puso en práctica una política exterior que se proponía rescatar la tradición del país en materia económica, pero que en muchos aspectos sufrió cambios que pueden considerarse significativos. Este es el caso, sin duda, de la relación con Estados Unidos.

En sus relaciones internacionales la política exterior mexicana privilegió los aspectos económicos, comerciales y de inversión. Este enfoque pragmático de la política externa creó sin duda un nuevo marco para el quehacer internacional de México y desde luego para la relación con Estados Unidos.

Por otra parte, durante la administración Salinas, se asumieron como objetivos prioritarios la promoción y defensa de los intereses comerciales de México en el exterior, ya que se consideraba que, en la medida en que fuese posible garantizar y expandir el acceso de los productos mexicanos a los

mercados internacionales, los esfuerzos de los industriales nacionales, rendirían mejores frutos (Gaytán, 1994:424).

Por lo tanto, durante esta etapa, la relación con Estados Unidos se reviste de una gran importancia. El ex-Secretario Relaciones Exteriores, Fernando Solana, señaló que durante la etapa *salinista* surgió un "nuevo entendimiento" con Estados Unidos, que se reflejó en la intención de los presidentes Bush y Salinas, de negociar un tratado bilateral de libre comercio con Estados Unidos, mismo que posteriormente se convirtió en trilateral al solicitar Canadá ser incluido en el proyecto. Esta propuesta fue dada a conocer en junio de 1990 (Dávila, 1994:1186).

De acuerdo con Consuelo Dávila, el nuevo entendimiento con Estados Unidos tiene las siguientes características:

En primer lugar, el surgimiento de una nueva relación de amistad y cordialidad iniciada en 1988 entre las administraciones de Carlos Salinas de Gortari y George Bush, llamada "el espíritu de Houston", la cual marcó el apoyo abierto y decidido del gobierno republicano de Estados Unidos a la política de modernización económica de México.

En segundo lugar, un carácter marcadamente comercial en la relación entre México y Estados Unidos debido a que la política exterior de México se enfocó a las cuestiones económicas y comerciales, y se dirigió a fortalecer la relación con Estados Unidos. Este enfoque volvió una

prioridad el lograr la aprobación del TLCAN por el Congreso estadounidense para ponerlo en marcha. Por su parte el gobierno mexicano consideró al TLCAN como una herramienta para asegurar el ingreso de recursos externos que contribuyesen a la modernización económica de México. De tal modo que el TLCAN se convirtió en la piedra angular de la estrategia económica externa de la administración Salinas.

Por último, el nuevo entendimiento de México con Estados Unidos dio paso al surgimiento de la “nueva diplomacia mexicana”, que no es otra cosa que el cabildeo del gobierno mexicano en el Congreso norteamericano para promover los intereses de México en Estados Unidos; por ejemplo, una imagen positiva del país y de su presidente, para impactar a la opinión pública estadounidense y contribuir a la aprobación del TLCAN.

Es importante mencionar que esta nueva diplomacia se caracterizó también por la actitud conciliadora en extremo del gobierno mexicano, misma que se reflejó en una “descontaminación de la agenda bilateral”, es decir, se dio la negociación de temas de manera independiente, para que de este modo, ni la extraterritorialidad de las leyes, ni las medidas proteccionistas (el embargo atunero, el impuesto al acero), el bloqueo fronterizo, la ecología, la búsqueda de democratización, las opiniones sobre México y su sistema político, etc. pudieran “contaminar” la negociación el TLCAN.

2.3 'Cordialidad pragmática': estrategia de la nueva relación.

Una de las consecuencias inmediatas de la adopción del proyecto económico neoliberal en México, fue el cambio de los vínculos internacionales. La crisis de la deuda, la necesidad de atraer inversión y la apertura de mercados propiciaron el contacto con el exterior y el desarrollo de relaciones estables y con un mínimo de conflicto con Estados Unidos.

La coincidencia de cambios de gobierno en la Ciudad de México y en Washington significó una nueva propuesta sobre el manejo de la relación. El surgimiento del “espíritu de Houston” y las reuniones de la Comisión Binacional mostrarían un alto grado de cooperación entre México y Estados Unidos. Como reflejo de la magnitud del cambio, a mitad de su mandato, en su tercer informe presidencial, el presidente Salinas señaló que se había

“abierto una nueva etapa en las relaciones con la Unión Americana, basada en el respeto y la cooperación; la actitud respetuosa del gobierno de Estados Unidos hacia México y una nueva disposición, ajena a mitos y a prejuicios, ha permitido cambiar nuestras complejas y difíciles relaciones, al destacar las coincidencias y al aprender a dirimir y respetar nuestras diferencias”³

En 1990, cuando los presidentes anunciaron su deseo de entablar pláticas sobre un acuerdo de libre comercio, reconocieron la importancia de

³ Carlos Salinas de Gortari, III Informe de Gobierno, 1991, citado en Victor Arriaga, “El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994”, CIDE, México, 1995, pp. 9.

un enfoque constructivo que evitara que un tema conflictivo contaminara el espíritu general de la relación. Desde la perspectiva de Salinas, había llegado un momento en el que tanto México como Estados Unidos deberían cooperar para lograr beneficios mutuos a través de una relación respetuosa y plena de intercambios.

En su encuentro del 26 y 27 de noviembre, los presidentes Salinas y Bush señalaron que el diálogo y el respeto a la soberanía de otro país era el mejor medio para fortalecer la relación en el futuro y destacaron su convicción de que la relación bilateral debía evaluarse en su conjunto y no permitir que un tema, por complejo que fuera, afectara las posibilidades del diálogo; esto con el objeto de asegurar que las relaciones se mantuvieran en un nivel óptimo⁴.

Por su parte, el canciller Fernando Solana señaló que durante su gestión, en las relaciones México-Estados Unidos prevaleció un enfoque que separaba los asuntos, especialmente cuando no existía la posibilidad de acuerdo. La estrategia consistió en obtener todos los beneficios posibles de la vecindad con Estados Unidos, sin permitir que se alteraran los intereses fundamentales de México, es decir, trabajar por áreas para evitar que se contaminaran (Arriaga, 1995:10).

⁴ Comunicado de prensa de la entrevista de los presidentes Carlos Salinas de Gortari y George Bush, en la ciudad de Monterrey, el 27 de noviembre de 1990. DBTLCAN, documento núm. 62, p. 451, citado por Victor Arriaga, Ibid.

Así también, el canciller Manuel Tello señaló que era importante continuar con la práctica de evitar que las diferencias que pudieran surgir en un tema determinado afectaran negativamente al resto de la agenda, de este modo se impediría que las fricciones se hicieran mayores y se facilitaría el manejo de la relación global; así se propiciaría el pleno aprovechamiento de los beneficios contenidos en el TLCAN.

Por lo tanto, al finalizar el sexenio de Salinas, hay elementos suficientes para concluir que esta estrategia tuvo éxito. Los temas conflictivos de la relación bilateral de los años recientes no afectaron al TLCAN. El interés presidencial en la negociación y ratificación del acuerdo tuvo un efecto decisivo en su aprobación y permitió un manejo fluido de las herramientas de aislamiento, compartimentación y no contaminación (Arriaga, 1995:10).

Los gobiernos se ocuparon de cada asunto de manera aislada o firmaron acuerdos paralelos para atender los asuntos controvertidos como el medio ambiente y los derechos laborales. Lo mismo puede decirse sobre las diferencias respecto a temas de política internacional y multilaterales.

El aislamiento, la compartimentación y la no-contaminación, se dieron en los asuntos políticos y económicos, aunque dentro de cada ámbito llegaron a darse conexiones entre intereses, temas y posturas de negociación.

Al final, la solidez de un objetivo común que tenía un fuerte respaldo de las ramas ejecutivas de cada país permitió que el tratado entrara en vigor. El TLCAN creó nuevas instituciones en la región de América del Norte para resolver diferencias sobre el comercio, medio ambiente y derechos laborales (Arriaga, 1995:11).

Aunque aún falta ver cuánto tiempo durarán estos mecanismos, es innegable el esfuerzo deliberado y explícito de ambos gobiernos para aislar cada conflicto, lo que permitió a México y a Estados Unidos llegar al objetivo común de firmar el TLCAN.

CAPITULO III

“LA RATIFICACION DEL TLCAN COMO OBJETIVO FUNDAMENTAL DE LA NUEVA RELACION MEXICO- ESTADOS UNIDOS”

3.1 El gobierno estadounidense en la lucha por el TLCAN.

Uno de los principales objetivos del establecimiento de la nueva relación México-Estados Unidos, fue el fortalecimiento de los vínculos económicos entre las dos naciones. De esta manera, en Estados Unidos la firma y puesta en marcha del TLCAN se convirtió en un objetivo fundamental tanto de la administración Bush, como de la administración Clinton. Ambos presidentes negociaron y promovieron el tratado en Estados Unidos, y cabildearon en el Congreso norteamericano favoreciendo a los grandes intereses económicos para lograr su aprobación. Mediante el lanzamiento de su “Plan de Acción”, el presidente Bush logró el apoyo del Congreso para negociar el TLCAN por medio de la “vía rápida” (*fast-track*), mientras que el presidente Clinton, negociando provisiones específicas con determinados legisladores, logró el apoyo mayoritario del Congreso a la ratificación del TLCAN.

El esfuerzo realizado por los presidentes estadounidenses Bush y Clinton, muestran la voluntad política presidencial para fortalecer los vínculos y la

cooperación económica entre México y Estados Unidos, y dar paso a la nueva era de relaciones intergubernamentales.

3.1.1 El presidente Bush y la aprobación del *fast-track* en el Congreso Norteamericano.

El 10 de junio de 1990 los presidentes George Bush y Carlos Salinas de Gortari anunciaron de manera conjunta su intención de negociar un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos. Posteriormente, el 24 de agosto de 1990 Canadá solicitó ser incluido en las negociaciones. Aunque la firma del TLCAN era vital para el fortalecimiento de la nueva relación México-Estados Unidos, la propuesta presidencial provocó una gran controversia en el Congreso Norteamericano. Muchos legisladores temieron la pérdida de numerosos empleos estadounidenses y el deterioro ambiental como consecuencias del tratado; otros legisladores lo consideraron como un tratado de alcances económicos y políticos que favorecería la hegemonía de Estados Unidos en América y el mundo, por lo que lo apoyaron abiertamente. Esta pugna de intereses generó una verdadera lucha política en el Congreso norteamericano, en la cual, el liderazgo presidencial fundamentado en el estrechamiento de relaciones económicas con México, fue crucial para su ratificación.

Para el presidente Bush la posibilidad de firmar un tratado de libre comercio con México era una oportunidad tanto económica como política: Europa y Asia estaban integrando sus propios bloques comerciales, mientras las

negociaciones del GATT se estancaban; además, era el primer paso hacia la creación de la zona hemisférica de libre comercio que él mismo había anunciado en su Iniciativa para las Américas (EAI por sus siglas en inglés) en junio de 1990¹.

Por lo tanto, la firma del TLCAN significaría para Estados Unidos la formación del bloque comercial norteamericano, además con México como socio

¹ La *Entreprise for the Americas Initiative* (EAI), es una iniciativa de la administración Bush para dinamizar la economía en América Latina. Su objetivo principal es crear una zona hemisférica de libre comercio que se extienda desde Anchorage hasta la Tierra de Fuego, sus principales componentes son: promover el comercio exterior en todo el continente, establecer reglas para facilitar la inversión extranjera, crear mecanismos que permitan la reducción de la deuda externa de los países latinoamericanos, y establecer mecanismos de financiamiento para la protección del ambiente. Los países latinoamericanos deben lograr su estabilidad económica y definir sus políticas comerciales, como pertenecer al GATT y abrir sus economías a la inversión y al comercio exterior antes de comenzar a negociar. Una explicación más amplia sobre la EAI puede encontrarse en: Peter Morici, "Free trade in the Americas: a U.S. perspective", en Sylvia et al. *The Premise and the Promise: Free Trade in the Americas*. Transaction Publishers, Overseas Development Council, Washington, D.C., 1992 pp. 53-73. El Secretario de Estado Robert B. Zoellick fue uno de los primeros en ver al TLCAN y a la EAI como una oportunidad estratégica para dirigir la política exterior estadounidense en el área después de la Guerra Fría, promoviendo un continente económica y políticamente estable. Para una explicación más amplia, véase: Robert B. Zoellick, "NAFTA: U.S. Leadership. . .", *The Washington Post*, 16 de noviembre de 1993.

comercial, se facilitaría la transición de las economías latinoamericanas hacia el libre comercio.

La mayor parte de la oposición al TLCAN se debió a la integración económica con México, debido a que los miembros del Congreso consideraban que el TLCAN tendría un impacto claro e inmediato en determinados distritos electorales estadounidenses².

Entre los principales grupos opositores al *fast-track* se encontraban los trabajadores agrupados en la *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organization* (AFL-CIO), grupos ecologistas, representantes de organizaciones de derechos humanos, los agricultores de California y Florida, algunos grupos de la industria textil y acerera, y el sindicato de la industria automotriz³.

Sus argumentos se centraron principalmente en la pérdida de empleos estadounidenses que el TLCAN provocaría debido a los reducidos salarios de

² Entrevista con Charles Hanrahan, analista del Congressional Research Service, el 23 de abril de 1992, citado en: Miguel Angel Valverde, "The Institutional Setting of the NAFTA Debate, in the United States", documento de trabajo, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, No. 30, División de Estudios Internacionales, México, 1997, pp. 8. (Traducción nuestra).

³ Bruce Stokes, "Yukon to Yucatan", Op. cit., pp. 2329.

México, y la falta de regulación ambiental, laboral y de seguridad industrial actuarían como incentivos para que las industrias estadounidenses se mudaran a México. Por otro lado, consideraban que con el TLCAN México se convertiría en un trampolín para la exportación de productos provenientes del lejano Oriente, sobre todo de Japón y Corea.

Para hacer frente a toda esta oposición, el 1 de mayo de 1991 el presidente Bush presentó un "Plan de Acción"⁴ ante el Congreso, el cual contenía cuestiones comerciales que entrarían directamente en el tratado, y cuestiones no comerciales relacionadas con problemas laborales y ecológicos.

El Plan de Acción de Bush proponía un periodo de transición para que los sectores agrícolas e industriales vulnerables pudieran adaptarse a la competencia que ejercería México; incluyó salvaguardas, y estableció reglas de origen que garantizaran que México no se convertiría en plataforma de exportación para países que no estuvieran incluidos en el acuerdo.

Los temas no comerciales del Plan de Acción de Bush incluían el compromiso de poner en práctica programas de ayuda a los trabajadores estadounidenses que perdieran su empleo por causa del TLCAN. En materia

⁴ La versión Oficial del "Plan de Acción" de Bush se puede encontrar en: George Bush, White House fact Sheet in Response to Issues Concerning NAFTA, en *Weekly Compilation of Presidential Documents*, del 1 de mayo de 1991, pp. 546-549.

ecológica, Bush anunció el diseño de un programa binacional de protección ambiental para la zona fronteriza; señaló que México y Estados Unidos buscarían certificar sus mutuos derechos comerciales de salvaguardas ambientales en la negociación comercial, y Estados Unidos se reservaría el derecho de excluir cualquier producto que no cumpliera con sus normas de seguridad y salud.

Es importante señalar que durante las negociaciones para la aprobación del *fast-track* en el Congreso norteamericano, el presidente Bush tuvo el apoyo abierto del gobierno mexicano, el cual se reflejó en las acciones nacionales que la administración Salinas emprendió para atender las demandas de algunos grupos opositores a la negociación del TLCAN con México. Entre estas acciones se encuentran el incremento del presupuesto de la SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social) en un 200%, el establecimiento de un programa para aumentar el número de inspectores ambientales en México y el cierre de la refinería 18 de marzo.

En 1990 el Presidente Salinas envió una iniciativa al Senado para reformar la Ley de Promoción y Protección a la Propiedad Industrial, la cual fue aprobada y publicada el 27 de junio de 1991 en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor un día después. Esta nueva ley fue muy importante para la autorización del *fast-track* debido a que el Congreso norteamericano consideraba a México como uno de los peores países en materia de violación de marcas y patentes.

Entre las acciones conjuntas que México y Estados Unidos realizaron para aprobar el *fast-track* estuvieron: el reconocimiento público del presidente Bush de la similitud que la legislación en materia ecológica vigente en México tenía con la de Estados Unidos, y el señalamiento de que desde 1989 el gobierno mexicano había ordenado más de 980 cierres temporales y 82 permanentes de instalaciones industriales debido a violaciones ambientales, lo que indicaba que México estaba avanzando en la aplicación de la legislación.

Todas estas estrategias dieron como resultado la autorización del *fast-track* en el Congreso de Estados Unidos. Los resultados finales: 231 votos a favor, contra 192 en la Cámara de Representantes, y 59 votos a favor, por 36 en contra de cancelar la extensión del *fast-track* en el Senado.

3.1.2 Las estrategias de negociación del presidente Clinton.

Después de su llegada a la presidencia de Estados Unidos, el 9 de enero de 1993, William Clinton se entrevistó con el presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari y ambos se comprometieron a trabajar de manera conjunta para lograr la aprobación del TLCAN⁵.

⁵ William Schneider, "NAFTA has the White House spooked" en *National Journal*, 21 de agosto de 1993, pp. 2112.

Desde la lucha por la autorización del *fast-track*, la negociación del TLCAN enfrentaba ya una gran oposición por parte de los grupos laborales, debido a que durante años muchos de ellos habían recibido una amplia protección por parte del gobierno norteamericano, y ahora buscaban influir en los congresistas para preservar sus privilegios y mercados⁶, por lo que en febrero del mismo año, el Consejo Ejecutivo de la AFL-CIO exigió que se rechazara el TLCAN, a menos que se renegociara para incluir protección laboral y ambiental adecuada.

En esta atmósfera de controversia, el 12 de agosto de 1993, México, Estados Unidos y Canadá concluyeron los acuerdos paralelos, y aunque el líder de la mayoría Demócrata, Richard Gephardt retiró su apoyo al tratado debido a que éstos le parecieron insuficientes, Clinton recibió un gran respaldo por parte de otras instituciones políticas y grupos de ciudadanos. Los gobernadores del país

⁶ Mark. A. Anderson, economista de la AFL-CIO señaló: "La AFL-CIO ve el prospecto del acuerdo con considerable alarma. La única ventaja comparativa de México es la pobreza de sus ciudadanos y su disposición para trabajar por salarios de subsistencia. Sin importar qué tan productivos sean los trabajadores estadounidenses, no pueden competir con costos de producción de menos de un dólar por hora. Un acuerdo de libre comercio sólo promoverá la salida de grandes capitales de Estados Unidos, y un incremento de importaciones de México en perjuicio de la base industrial de Estados Unidos". (Traducción nuestra). Una posición más amplia, véase en: Bruce Stokes, "Yukon to Yucatan", Op. cit., pp. 2327.

apoyaron el TLCAN y Clinton les pidió que cabildearan entre los congresistas de sus estados en su favor⁷.

La encuesta *Heritage Foundation* muestra que en junio de 1993, 40 gobernadores apoyaban al TLCAN: 22 de 30 demócratas, los 18 Republicanos y uno de 2 independientes. Clinton nombró a William Daley para reclutar congresistas Demócratas, Republicanos e independientes para apoyar el TLCAN y coordinar un esfuerzo para convencer a la opinión pública⁸.

El 15 de septiembre, día de la ceremonia de la firma de los acuerdos paralelos y del inicio de las audiencias, Clinton invitó a los ex-presidentes Jimmy Carter, Gerarld Ford y George Bush para hacer el lanzamiento bipartidista del TLCAN⁹.

La administración Clinton introdujo las siguientes medidas adicionales para hacer al TLCAN más atractivo: 1) un programa de capacitación laboral para los trabajadores que perdieran su empleo debido al TLCAN; 2) un financiamiento

⁷ *Weekly Compilation of Presidential Documents*, 30 de agosto de 1993.

⁸ *Weekly Compilation of Presidential Documents*, 12 de noviembre de 1993, pp.2345.

⁹ *Weekly Compilation of Presidential Documents*, 14 de septiembre de 1993, pp. 1754.

de 2.7 millones para cubrir el programa y la pérdida de rentas públicas; y 3) un plan de financiamiento para limpiar y crear infraestructura en la frontera México-Estados Unidos, incluyendo la acción de la Comisión para la Cooperación Ambiental de la Frontera.¹⁰

Buscando apoyo para el TLCAN, el presidente Clinton pronunció un discurso en la Cámara de Comercio que fue transmitido por vía satélite a todo el país¹¹. Advirtió que rechazar el pacto ocasionaría un aumento de la inmigración ilegal, y ayudaría a Japón a expensas de Estados Unidos. Muchas personalidades dieron su apoyo al presidente Clinton, entre ellos, seis secretarios de estado, cinco secretarios del tesoro, algunos representantes comerciales, consejeros de seguridad nacional y seis Premios Nobel y el 3 de septiembre la administración recibió una carta en la que 283 economistas estaban de acuerdo con que el TLCAN por considerar que el tratado sería positivo para el crecimiento económico y el empleo¹².

¹⁰ *Weekly Compilation of Presidential Documents*, 4 de noviembre de 1993, pp. 2255.

¹¹ *Weekly Compilation of Presidential Documents*, 1 de noviembre de 1993, pp. 2226-2228.

¹² Miguel Angel Valverde, "The Institutional Setting of the NAFTA Debate, in the United States", documento de trabajo, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, No. 30, División de Estudios Internacionales, México, 1997, pp. 20. Ver también: *Weekly Compilation of Presidential Documents*, 3 de septiembre de 1993, pp. 1689.

El 10 de noviembre Clinton se refirió al TLCAN como un asunto de seguridad nacional, y como parte de una política económica integral, que incluía la apertura del mercado japonés, la aprobación del TLCAN y la conclusión exitosa de las negociaciones del GATT y cuya meta principal era renovar el crecimiento económico de Estados Unidos. Señaló que el rechazo al TLCAN traería consecuencias negativas para la política exterior estadounidense y un serio daño a las relaciones de Estados Unidos con México y América Latina, ya que complicaría los esfuerzos de encontrar soluciones diplomáticas a las crisis regionales que amenazan la paz y estabilidad en el hemisferio, y el compromiso de Estados Unidos de abrir mercados en un orden mundial de libre comercio, constituyendo esto un móvil hacia el aislacionismo, justo unas semanas antes de que concluyeran las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT¹³. El vicepresidente Al Gore argumentó que el rechazo al TLCAN sería catastrófico para la política exterior estadounidense, ya que perjudicaría la reunión de Clinton con representantes de los países del bloque Asia-Pacífico en Seattle.

No obstante la gran campaña de relaciones públicas que Clinton emprendió para asegurar la aprobación del TLCAN en el Congreso Norteamericano, aún quedaron muchos legisladores insatisfechos con los acuerdos paralelos, por lo que lanzaron una campaña en contra del TLCAN previa a la votación del Congreso. Por lo tanto, Clinton tuvo que negociar con

¹³ Miguel Angel Valverde, "The Institutional Setting . . . Op. cit., pp. 22. Ver también: Weekly Compilation of Presidential Documents, 10 de noviembre de 1993, pp. 2320.

determinados legisladores, otorgándoles concesiones para asegurar su apoyo político al TLCAN¹⁴.

Entre las primeras concesiones ofrecidas por la administración Clinton estuvo la creación del *American Development Bank* (NADBANK), cuyo objetivo era obtener el voto de los Representantes de la frontera México-Estados Unidos¹⁵; La administración negoció también un documento en el que México se comprometía a no exportar azúcar a los estados azucareros; con el objeto de lograr el apoyo de la numerosa delegación de Florida, se negociaron salvaguardas para los precios de los vegetales y el jugo de naranja y se acordó proteger sus precios en las negociaciones del GATT; también se negoció proteger al sector textil en las negociaciones tanto del GATT como del TLCAN¹⁶.

Clinton ofreció a la industria de aparatos electrodomésticos salvaguardas en caso de una inundación de importaciones mexicanas. y obtuvo el compromiso de México de acelerar la reducción de impuestos mexicanos sobre los aparatos

¹⁴ Miguel Angel Valverde, "The Politics of NAFTA: Presidential use of 'Side Payments'", documento de trabajo, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, No. 34, División de Estudios Internacionales, México, 1995, pp. 5.

¹⁵ Ibid., pp. 5. Ver también: David S. Cloud: "Undeciders are final target in battle over trade pact", *Congressional Quarterly*, 6 de noviembre de 1993, pp. 3011.

¹⁶ "Decisive vote brings down trade walls with Mexico", *Congressional Quarterly*, 20 de noviembre, 1993, pp.3179.

después de la implantación del TLCAN; así también, negoció con México unas "cartas de entendimiento" para acelerar la reducción de tarifas en determinados sectores como vidrio, acero, vino y brandy. Para hacer el TLCAN aún más atractivo, acordó investigar los subsidios canadienses al trigo, productos de cacahuete y papas y reforzar las reglas que requerían que la carne y el ganado debían provenir de animales criados en Norteamérica.

Se negoció también con legisladores individuales algunas otras concesiones completamente ajenas al TLCAN. La Casa Blanca obtuvo el apoyo del republicano E.B. Johnson (D-Texas) después de comprometerse a comprar 6 aviones de carga C-17, construidos en su distrito, aunque su oficina y la administración lo negaron.

Para votar en favor del TLCAN, el republicano J.J. Pickle (D-Tx) solicitó la creación de un centro para el estudio del comercio en el hemisferio oeste. Después de anunciar su apoyo al pacto, el republicano Floyd Flake (D-NY) recibió noticias de que su distrito sería el lugar de un programa piloto de *Small Business Administration*, y el republicano Lewis Payne Jr. (D-VA) dijo que su distrito sería considerado como lugar para el Instituto Nacional de Estándares y Tecnología.

Los opositores del TLCAN se escandalizaron por las negociaciones hechas por la administración y acusaron al presidente de "comprar" votos legislativos gastando millones de dólares de los contribuyentes, y de hacer del voto sobre el

acuerdo una subasta. La administración respondió que las negociaciones no eran inconsistentes con las metas del pacto y que había algunas debilidades que necesitaban ser negociadas, dado que las reglas del *fast-track* no permitían enmiendas. Así también la Casa Blanca señaló que las negociaciones respondieron a preocupaciones legítimas de los legisladores, y muchas estuvieron íntimamente relacionadas con aspectos económicos.

Finalmente el 17 de noviembre de 1993, la Cámara de Representantes aprobó el TLCAN por 234 votos a favor, de 218 que se requerían, por 200 en contra. De los votos a favor, 132 fueron republicanos y un independiente, es decir, la diferencia la hicieron los legisladores del partido opositor;

El 20 de noviembre concluyó la etapa de ratificación del TLCAN al aprobarlo el Senado por una mayoría de 61 votos a favor y 38 en contra. Clinton obtuvo la victoria gracias a los legisladores del Partido Republicano, más que a los miembros de su propio partido. Treinta y cuatro de los senadores republicanos y 28 de los 55 demócratas respaldaron el acuerdo.

3.2 El gobierno mexicano en la ratificación del TLCAN.

La llegada de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia de México favoreció el inicio de la nueva relación con Estados Unidos, debido a que el presidente Salinas continuó con la reforma económica iniciada en el sexenio anterior. En este contexto, el apoyo presidencial al TLCAN fue determinante,

dado que el tratado era parte del esfuerzo nacional por insertar a México en la economía internacional.

A nivel externo, el presidente realizó acciones conjuntas con Estados Unidos, encaminadas a lograr la aprobación del TLCAN en el Congreso norteamericano y dio paso a una “nueva diplomacia” que favoreciera la aprobación del tratado en Estados Unidos.

A nivel interno, el gobierno mexicano consultó con la cúpula empresarial los términos del tratado y puso en marcha un “foro de consulta”, para captar la opinión ciudadana sobre el tratado.

Todo esto puso de manifiesto la importancia de la voluntad política presidencial para iniciar una nueva relación con Estados Unidos, cuya meta principal fue el establecimiento de relaciones económicas sólidas con Estados Unidos.

3.2.1 El presidente Salinas y las negociaciones del TLCAN en la esfera nacional.

En México la dinámica de negociación del TLCAN se dio únicamente a nivel de cúpulas: la cúpula gubernamental y la cúpula empresarial¹⁷. Esto se

¹⁷ La cúpula gubernamental estuvo constituida por el presidente de la república, Carlos Salinas de Gortari, secretario de

debió a que dentro del sistema político mexicano, de carácter marcadamente presidencialista, el ejecutivo puede tomar decisiones sin oposición efectiva de los otros poderes de la Unión. El presidente Salinas tomó la decisión de firmar el TLCAN y conformó un equipo encabezado por algunos miembros de su gabinete para negociar los términos del tratado con sus contrapartes estadounidense y canadiense. El equipo mexicano trabajó conjuntamente con los representantes de la cúpula empresarial mexicana, quienes colaboraron desde "el cuarto de junto". Estas dos instancias fueron los "ingenieros" de la negociación de los términos del tratado por parte de México, aunque la decisión fue ejecutiva.

Para lograr la ratificación por el Senado de la República, el presidente no tuvo que hacer prácticamente nada, puesto que la composición de éste, de mayoría priísta, el partido del presidente, ha votado siempre en favor de éste.

El TLCAN es parte de los grandes cambios de la política neoliberal *salinista*, que llevaron a México a insertarse a la economía internacional y a reorientar y mejorar las relaciones económicas de nuestro país con Estados Unidos (Arriaga, 1995:3).

SECOFI, Jaime Serra Puche y el subsecretario Herminio Blanco Mendoza. La cúpula empresarial estuvo constituida por , el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE) y su representante Juan Gallardo Thurlow. Alvear Acevedo, pp. 219.

El 4 de junio de 1990, la cúpula empresarial de México, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), anunció la constitución de la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE), con el objeto de coordinar los trabajos del sector privado en las negociaciones del TLCAN y definir y proponer políticas empresariales de comercio exterior¹⁸.

Este organismo fue creado para apoyar al gobierno y dar a conocer a los empresarios los avances y resultados de la negociación del TLCAN. Mediante la COECE, los empresarios mexicanos tuvieron la posibilidad de opinar, informarse y verse representados en las negociaciones del tratado, reuniéndose con el gobierno en un grupo de trabajo para analizar las fortalezas y debilidades de cada uno de los sectores productivos del país, y poder diseñar la estrategia de negociación¹⁹.

¹⁸ Una exposición más amplia sobre los propósitos de la COECE puede encontrarse en Carlos Alvear Acevedo y Ortega Venzor, Alberto. *Op., cit.,* pp. 216-219.

¹⁹ Juan Gallardo Thurlow fue nombrado representante empresarial en las negociaciones del TLCAN (CEE) y (COECE) a mediados de 1990, y se presentó ante la Comisión de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes de Estados Unidos para testimoniar a nombre del sector empresarial mexicano las razones de la cúpula empresarial mexicana para estrechar su relación con Estados Unidos, aunque no se presentó ante el Congreso mexicano para dar testimonio de lo que dijo en el Congreso norteamericano. Para una explicación más amplia sobre estos testimonios, véase: Carlos Alvear Acevedo y Ortega Venzor, Alberto. *Op., cit.,* pp. 220-221.

El diseño de la estrategia de negociación tenía un doble objetivo: buscar la mayor liberalización posible del mercado estadounidense y canadiense, y proteger los sectores especiales y sensibles de la economía mexicana.

Los estudios de la COECE determinaron cuatro aspectos para la negociación: 1) qué se debía pedir a las contrapartes; 2) qué se podía ceder en la negociación; 3) qué no se podía ceder, y 4) qué medidas debía tomar el gobierno en lo interno, antes de liberalizar un determinado sector²⁰.

Por lo tanto, la negociación del TLCAN fue una negociación de cúpulas, la cúpula gubernamental y la cúpula empresarial; una vez negociado el TLCAN, la administración Salinas lo que hizo fue "informar" a la ciudadanía y al Congreso.

3.2.2 Las estrategias *salinistas* en la lucha por el TLCAN en Estados Unidos.

En la perspectiva internacional de las negociaciones del TLCAN de la administración Salinas, destacó la "nueva diplomacia mexicana", que no es otra cosa que el cabildeo del gobierno mexicano en el Congreso Norteamericano. El

²⁰ Los resultados de estos estudios pueden encontrarse en: Carlos Alvear Acevedo y Ortega Venzor, Alberto. Op., cit., pp. 232-243.

objetivo era promover una imagen positiva de México para impactar a la opinión pública estadounidense y favorecer la ratificación del TLCAN en el Congreso Norteamericano. Así también, el presidente Salinas emprendió algunas políticas nacionales para atender las preocupaciones de algunos grupos y actores políticos estadounidenses y promover su imagen en Estados Unidos como un presidente modernista, comprometido con los ideales democráticos y con el mejoramiento del ambiente y las condiciones laborales.

El ejecutivo mexicano emprendió algunas medidas conjuntas con el gobierno de Estados Unidos para conseguir el voto de los legisladores estadounidenses indecisos, o en desacuerdo con el TLCAN. La dominación del ejecutivo permitió a Salinas ofrecer concesiones y hacer cambios a la legislación y a la política doméstica sin oposición efectiva de las otras ramas del gobierno.

Por todas las acciones que Salinas realizó y el presupuesto que gastó para apoyar la ratificación del TLCAN en el Congreso Norteamericano, se puede afirmar que el presidente mexicano trabajó más para convencer al Congreso y a la opinión pública estadounidenses de la conveniencia de firmar el TLCAN, que para convencer al Congreso y a la opinión pública mexicanos.

Reconociendo la importancia que tiene la opinión pública en Estados Unidos, y su influencia sobre el Congreso durante el primer semestre de 1991, el gobierno mexicano inició una costosa campaña para presionar y lograr que el Congreso estadounidense autorizara al presidente George Bush la negociación del

TLCAN por medio de la vía rápida. México contrató los servicios de algunos cabilderos y de la firma de relaciones públicas Burston-Marsteller para idear un "Programa de Asuntos Públicos para apoyar la concertación del Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos". Los costos por estos servicios hicieron que en ese año México fuera el país que más gastó por concepto de cabildeo en el Congreso norteamericano, superando incluso a Japón.

	México	Brasil	Bahamas	Nicaragua	Venezuela
Gestión ante el sector público y relaciones públicas	3'062,125	0	695,993	461,944	246,304
Gestión ante el sector privado y relaciones públicas	868,565	388,678	77,488	59,278	482,208
Servicios técnicos para el sector público	82,801	816,760	0	298,274	2'326,071
Servicios técnicos para el sector privado	2'375,862	716,246	37,500	0	370,780
Promoción turística	28'644,227	0	4'860,653	0	0
Total	35'033,580	1'921,684	5'671,634	819,496	3'425,363

Fuente: Departamento de Justicia, Registro de Agentes Extranjeros, 1990²¹.

Entre las innumerables acciones que el gobierno *salinista* realizó para promover el TLCAN en Estados Unidos están: numerosas entrevistas con legisladores, alcaldes, académicos, periodistas e incluso estudiantes de algunas universidades; la proyección de México como un "vecino lleno de energía y

²¹ Eisenstadt, Tood. "La nueva diplomacia mexicana: cabildeo y relaciones públicas en Estados Unidos", en *Este País*, junio de 1992, pp. 20.

sofisticación, ansioso por estrechar lazos con Estados Unidos"²², a través de la participación de los 41 consulados mexicanos en Estados Unidos; la contratación de la empresa de relaciones públicas Chacma Inc. de Nueva York, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para crear una imagen positiva de la economía mexicana ante la comunidad empresarial de Estados Unidos; la exposición "México: esplendores de treinta siglos", durante 1989 con el objeto de promover la cultura mexicana y el cambio económico en México a través de la televisión, la radio, las revistas y los periódicos (Nueva York, Boston y Washington D.C.).

En suma, dado que el cabildeo en Estados Unidos es la forma más común de hacerse escuchar en el Congreso norteamericano, el presidente Salinas decidió que ésta era la mejor forma de vender al público estadounidense el TLCAN, y aumentar sus probabilidades de aprobación. El representante Bill Richardson se expresó del presidente Salinas de la siguiente manera: "es de un presidente que ha hecho su mejor esfuerzo para mejorar las relaciones con Estados Unidos, en comparación con otros presidentes mexicanos. Es alguien con sólidos conocimientos sobre Estados Unidos, que sabe qué botones oprimir para que las cosas sucedan" (Eisenstadt, 1992:18).

²² Tood Eisenstadt, "La nueva diplomacia mexicana: cabildeo y relaciones públicas en Estados Unidos", en *Este País*, junio 1992, pp. 14.

Además, los cambios realizados por Salinas en la política de México estuvieron dirigidos principalmente a eliminar las preocupaciones de los grupos de interés laborales y ecologistas estadounidenses que se oponían al TLCAN, y de esta manera facilitar su aprobación en el Congreso estadounidense.

De este modo, desarrolló una impresionante legislación ambiental y tomó medidas para mejorar su implementación, incrementó el presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), creó la Plaza de Procurador del Medio Ambiente, desarrolló la reserva Chamela-Cuximala²³, y en octubre de 1993 anunció un plan para incrementar el salario en México.

Respondiendo a la preocupación de Estados Unidos de un incremento de la inmigración ilegal, la administración Salinas anunció un nuevo programa de subsidios al campo con pagos directos a los campesinos, de este modo se les ayudaría a ajustarse en los 15 años que dure la implementación total del TLCAN y se disminuiría el incremento de la inmigración ilegal rural.

En 1990 el gobierno creó la Comisión de Derechos Humanos, la cual fue designada para proteger a los ciudadanos y a mejorar la imagen del país. Los congresistas estadounidenses habían criticado el desempeño de México en contra

²³ Ver declaración del Presidente Carlos Salinas de Gortari con motivo de la ratificación del TLCAN, en *El Gobierno Mexicano*, Presidencia de la República, no. 60, noviembre de 1993, pp. 67.

de los abusos a los derechos humanos, la corrupción relacionada con el narcotráfico y los fraudes electorales; declarando que Estados Unidos no se precipitaría para crear un acuerdo con México hasta que estos asuntos fueran resueltos. Debido a esto, aunque se rechazaban los intentos de Estados Unidos de usar el TLCAN para influenciar la política doméstica, Salinas señaló el compromiso de su administración para mejorar el sistema político mexicano, poniendo en marcha el programa de credenciales electorales con fotografía y otorgando el permiso, previamente denegado, para permitir observadores internacionales en las elecciones nacionales²⁴.

²⁴ Para un conocimiento amplio de los compromisos adquiridos por México en materia de mejoramiento ecológico, derechos humanos y derechos laborales, véase: "Comparecencia de Jaime Serra Puche ante el Senado de la República para informar de la conclusión de los acuerdos paralelos del TLCAN", en *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, 1993, martes 17 de agosto de 1993, pp. 378-380.

CAPITULO IV “EL FUTURO DE LA NUEVA RELACION MEXICO-ESTADOS UNIDOS”

4.1 El escenario internacional.

En gran parte, el mejoramiento de la relación bilateral México-Estados Unidos se explica por los procesos que se están dando en el escenario internacional, los cuales no dependen directamente ni de México, ni de Estados Unidos. En el contexto internacional es palpable que el mundo se está dividiendo en bloques comerciales regionales como resultado de la integración de la Comunidad Europea en 1992 y de la expansión económica de Japón en Asia oriental y sudoriental; este hecho propició la creación de un área norteamericana de libre comercio, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La firma del TLCAN entre México, Estados Unidos y Canadá dio la pauta para la expansión del libre comercio no sólo en Norteamérica, sino en toda América¹, surgiendo un área de libre comercio mayor que el mercado europeo.

No obstante su importancia, la idea de una zona de libre comercio norteamericana no fue bien recibida por todos en Estados Unidos, México

¹ Véase la Iniciativa para las Américas en: Peter Morici, "Free trade in the Americas: a U.S. perspective", en Sylvia et al. *The Premise and the Promise: Free Trade in the Americas*. Transaction Publishers, Overseas Development Council, Washington, D.C., 1992 pp. 53-73.

y Canadá, ya que muchas empresas y sindicatos consideraron que perderían mucho en el proceso; sin embargo, se establecieron las bases, y puesto que los acontecimientos internacionales parecieron indicar que las ganancias potenciales serían mayores que las pérdidas, los gobiernos de los países signatarios hicieron sus mayores esfuerzos para negociar una transición sin problemas hacia un mercado único en Norteamérica (Kaufman, 1995:250).

En lo que respecta a México y Estados Unidos, el periodo de las administraciones Bush-Salinas fortaleció y mejoró notablemente las relaciones intergubernamentales entre estos dos países sin embargo, es importante saber cuánto más durará esta mejoría. Hasta ahora no existe en México un amplio consenso en favor de la liberalización económica y una integración más estrecha con la economía estadounidense².

En México, el mayor partido de oposición (PRD)³, encabezado por Cuahutémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo mantiene una posición

² Para una explicación amplia sobre esta falta de consenso en el Congreso Mexicano, véanse las declaraciones del Senador Porfirio Muñoz Ledo ante el Senado de la República en el día de la votación del TLCAN en México, en el Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año III, Primer Periodo Ordinario, LV Legislatura, Núm. 10, México, D. F., Noviembre 22 de 1993, pp. 17-72.

³ En México, la izquierda encabezada por Cuahutémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, se inclina hacia el control gubernamental y los programas de gasto populista, además

sumamente crítica hacia la política de liberalización económica y desregulación, y está en favor del regreso a algunas de las políticas estatistas y proteccionistas del pasado, además de que la política exterior mexicana mire hacia el sur y no hacia el norte. Ante este punto de vista izquierdista, “es preciso destacar que pocos acontecimientos en el mundo podrían tener un impacto tan profundo en Estados Unidos como un viraje decidido de México hacia la izquierda”⁴.

Por otro lado, en Estados Unidos aún hay mucha renuencia a estrechar la economía estadounidense a un país que muchos consideran como política y económicamente subdesarrollado (Kaufman, 1995:251).

La relación bilateral México-Estados Unidos es extremadamente compleja, con preocupaciones internas que pesan mucho en la política exterior de cada país. En cualquier momento, problemas de un área pueden desbordarla y contaminar la relación entera. El comercio, la

culpa a los Estados Unidos de la mayoría de los problemas de México; para ampliar esta información véase: Morton M. Kondracke, “Carlos Salinas, superhombre. Un Gorbachov para México”, en Aguilar Zínser, Adolfo y Núñez García, Silvia (compiladores). *México en el Pensamiento Económico, Político y Social de Estados Unidos*, UNAM, México, 1995, pp. 203.

⁴ Véase: Georges Fauriol, “México: a la sombra de una superpotencia” en Aguilar Zínser, Adolfo y Núñez García, Silvia (compiladores). *México en el Pensamiento Económico, Político y Social de Estados Unidos*, UNAM, México, 1995, pp. 169.

inmigración y las drogas no son sino algunos ejemplos de problemas que en el pasado han sido manejados principalmente como asuntos internos por ambos gobiernos, generando tensiones y conflictos internacionales entre México y Estados Unidos.

Sin embargo el mundo está cambiando en formas que hacen cada vez más difícil, para los dos países, seguir jugando a solas y permitiendo que viejos prejuicios influyan en las decisiones nuevas. Tanto para Estados Unidos como para México fue bueno el haber tenido en el periodo 1988-1994, presidentes conscientes de esas importantes tendencias. En consecuencia, ambos gobiernos se comprometieron a dar la mayor importancia al mantenimiento y el fortalecimiento de los vínculos y la cooperación bilaterales, lo que es causa de optimismo en el futuro de la relación.

4.1.1 El futuro de la relación.

En cuanto al futuro de la relación México-Estados Unidos, es importante señalar que Estados Unidos tiene intereses tanto económicos como políticos en México. Los intereses económicos se sitúan no sólo en el pago de la deuda y la receptividad a las inversiones estadounidenses, sino también en la viabilidad general de la recuperación económica mexicana. Además, existe una preocupación social, derivada de la

migración hacia Estados Unidos y de su impacto sobre la cultura nacional de ese país.

Los intereses políticos se centran en que muchas veces México ha servido como un efectivo intermediario entre Estados Unidos y el resto de América Latina; además, al mantener la paz a lo largo de la frontera, México ha permitido a Estados Unidos proyectar su imponente poder hacia otras partes del globo, por lo tanto, para mantener la buena relación México-Estados Unidos, ambos países tienen que poner de su parte (Smith, 1995;140).

De acuerdo con Peter Smith, Estados Unidos debe enfrentar tres desafíos intelectuales: reconocer la relativa declinación de su hegemonía hemisférica y global para que de este modo, la influencia que están adquiriendo México y otros NIC's no sea vista como una intrusión en áreas tradicionalmente dominadas por Estados Unidos, y en consecuencia se evite que los conflictos continúen.

En segundo lugar Estados Unidos debe apreciar y entender la magnitud de los problemas que enfrenta México, la redefinición de su estrategia económica nacional y la búsqueda de un camino hacia la recuperación y el crecimiento sostenido.

En tercer lugar, quienes toman las decisiones en Estados Unidos deben comprender en que medida los problemas de México y sus

potenciales soluciones están ligadas con su propio país, puesto que las perspectivas de recuperación económica de México también dependerán en gran medida del desempeño de la economía estadounidense⁵.

Por lo tanto, la mejor medida que Estados Unidos podría adoptar para mantener una buena relación con México podría ser el adoptar una “relación especial” con México, como la que se sostuvo durante las administraciones Bush-Salinas, como forma de forjar una política definida que sirva a los intereses de ambos países, estimulando la evolución pacífica del sistema político mexicano. Bajo esta posición México ocuparía un lugar relativamente importante en la agenda de la política exterior de Estados Unidos y recibiría una atención sostenida y de alto nivel.

Estados Unidos podría hacer un esfuerzo concertado para coordinar sus decisiones y evitar contradicciones e inconsistencias, así como intentar lograr varias clases de acuerdos bilaterales que establecieran reglas mutuamente aceptables para el comercio, las inversiones y quizás incluso la migración. En todas, o en algunas de éstas áreas Estados Unidos podría ofrecer a México un trato preferencial.

⁵ Véase Peter Smith, "Vecinos difíciles: México y Estados Unidos", en Aguilar Zínser, Adolfo y Núñez García, Silvia (compiladores). *México en el Pensamiento Económico, Político y Social de Estados Unidos*, UNAM, México, 1995, pp. 131-142.

Estados Unidos podría aceptar el derecho de México a la soberanía, reconocer los logros mexicanos y procurar el logro de un acuerdo para estar en “desacuerdo”, ya que Estados Unidos tiene mucho que ganar de un México floreciente e independiente, y mucho que perder de un vecino sureño debilitado y dependiente. Esta política debería ser considerada seriamente, no sólo por ser justa, sino porque servirá a los intereses nacionales de ambos países.

Así también es importante señalar que el establecer una relación personal ejecutiva es vital para las relaciones intergubernamentales México-Estados Unidos⁶.

Otro punto que es importante destacar es que para que la relación entre México y Estados Unidos sea exitosa, es importante que los negociadores estadounidenses expliquen cuidadosamente el papel que los poderes legislativo y judicial pueden tener en la puesta en práctica de cualquier acuerdo, especialmente si éste se refiere a asuntos financieros o comerciales, ya que los líderes mexicanos ven la actividad política en

⁶ De acuerdo con George W, Grayson, las reuniones preliminares, conversaciones telefónicas y actividades sociales que involucren a la familia y antiguos amigos comunes facilitarían el desarrollo de la relación. Para ampliar esta información véase: George W, Grayson, “Una relación de amor y odio con Estados Unidos de América”, en Aguilar Zínser, Adolfo y Núñez García, Silvia, op. cit, pp.129.

Washington a través de su propia experiencia de un régimen autoritario, centralizado y presidencialista (Grayson, 1995:129).

Así mismo, es importante que los negociadores estadounidenses sean sensibles a las implicaciones que para la soberanía de México pueda tener cualquier acuerdo con Estados Unidos, ya que para manchar la carrera de un diplomático, secretario o presidente basta una acusación de que “se ha vendido a los gringos”.

En cuanto a México, aunque nuestro país proclama a voz muy alta su independencia de Estados Unidos, nunca podrá salir de la sombra de su vecino: la influencia estadounidense seguirá siendo una realidad dominante en los asuntos exteriores mexicanos y México seguirá derivando beneficios de esa nación (Fauriol, 1995:167).

Otra cosa que es importante señalar es que Estados Unidos debe apoyar los esfuerzos de México para mantener una economía fuerte y un cuerpo político estable. También sería prudente que Estados Unidos reconociera y replanteara las peculiaridades del sistema político mexicano y tratara a México como una potencia regional en surgimiento (Fauriol, 1995:168).

Por último, es indispensable reconocer que a pesar de los problemas que originan fricciones entre dos vecinos, la relación tiene una abrumadora cantidad de aspectos positivos, particularmente en el volumen

del comercio. Un México vital, económicamente fuerte, políticamente independiente, sería bueno para Estados Unidos, para México, y potencialmente estabilizador para la región.

CONCLUSIONES

Aunque a lo largo de la historia, las relaciones México-Estados Unidos han tenido altas y bajas, el periodo comprendido entre 1988 y 1994, correspondiente a las administraciones de Carlos Salinas de Gortari en México y George Bush en Estados Unidos se considera el inicio de una nueva era de cordialidad en la relación, debido a que durante el periodo anterior, correspondiente a las administraciones de Miguel de la Madrid y Ronald Reagan, la relación sufrió un franco deterioro.

Es importante destacar que durante ese período el marcado deterioro es Estados Unidos y no México, el país que altera la relativa estabilidad de las relaciones intergubernamentales entre ambos países, porque mientras el gobierno mexicano enfoca su atención en intentar resolver la grave situación económica que atraviesa el país, Estados Unidos, temiendo que la inestabilidad económica de su vecino afecte sus intereses económicos y políticos tanto internos como externos, se dedica a intrigar en contra de México, y a presionar directamente en favor del tipo de cambios que el gobierno norteamericano siente más convenientes para sus intereses.

Existen diversos factores que explican el cambio en las relaciones, sin embargo, la crisis económica mexicana de 1982 es uno de los más importantes.

Ante la crisis económica que México vive a principios de la década de los ochenta, una de sus prioridades es cambiar el objetivo de su política exterior, por lo que en adelante limita su participación en los asuntos internacionales concernientes sobre todo a Centroamérica para enfocar su política exterior a promover la economía mexicana.

Ante el resquebrajamiento del antiguo modelo de desarrollo económico mexicano de “industrialización por sustitución de importaciones”, el presidente De la Madrid inicia la reforma económica, cuyo objetivo principal es iniciar la apertura de la economía mexicana y el fomento a las exportaciones. Paradójicamente, este hecho, lejos de alejar a México de Estados Unidos, lo acerca más en el plano económico.

En esta etapa, los problemas internos de México propician que el gobierno estadounidense comience a dudar de la capacidad del PRI para gobernar, además el hecho de que México no apoye la política de Estados Unidos en Centroamérica influye también en el deterioro de sus relaciones.

La situación que vive México propicia que Estados Unidos se interese en el cambio político en México para las elecciones de 1988, con miras a proteger los intereses económicos de Estados Unidos en nuestro país; esto, aunado a la crisis económica mexicana y a las audiencias Helms de 1986, ocasiona el franco deterioro de las relaciones México-Estados Unidos.

El cambio de las relaciones intergubernamentales México-Estados Unidos es evidente con la llegada Carlos Salinas de Gortari y George Bush a la presidencia de México y Estados Unidos respectivamente. El surgimiento del “espíritu de Houston”, que no es otra cosa que el entendimiento entre los presidentes Salinas y Bush y su voluntad política para mejorar la relación bilateral, es el punto de partida en el mejoramiento de las relaciones entre ambos países.

La estrategia a seguir es el establecimiento de una “cordialidad pragmática” entre ambos gobiernos que contribuya a superar los problemas bilaterales y favorezca las áreas de interés mutuo. De esta manera el conflicto bilateral provocado por la política exterior autónoma de México en Centroamérica, pasa a un segundo término para abordar temas de interés común y de mayor relevancia para México y Estados Unidos, tales como comercio, finanzas, migración y narcotráfico.

La estrategia de la administración Salinas fue vincular la política exterior con la política económica, privilegiar la relación con Estados Unidos y firmar el TLCAN. De este modo, en México, la política económica se convierte en la piedra angular de la política exterior de durante el sexenio *salinista*.

La firma del TLCAN fue prioritaria para los presidentes mexicano y estadounidense, por lo que ambos decidieron establecer una “cordialidad

pragmática” para evitar que los temas conflictivos contaminaran los temas en los que prevalecía el acuerdo.

La cordialidad pragmática consistió en trabajar por áreas para evitar que las diferencias que pudieran surgir en un tema determinado afectaran al resto de la agenda bilateral.

Esta estrategia tuvo un éxito relativo, ya que efectivamente, los conflictos de la relación bilateral no afectaron de manera sustancial al TLCAN, por lo que este hecho, aunado al interés presidencial en el acuerdo dieron como resultado la firma del TLCAN, el cual constituye, sin lugar a dudas, el parteaguas que más claramente señala el inicio de la nueva era de relaciones México-Estados Unidos. Para entender esto es necesario revisar el contexto internacional que se vive en el mundo durante la década de los ochenta. Los grandes cambios internacionales como las diferentes tendencias de la economía internacional, entre las que destacan la globalización, regionalización y multilateralismo económico, afectan a las naciones y las obligan a redefinir sus modelos de desarrollo.

Por otro lado, el fin de la Guerra Fría y el surgimiento de Estados Unidos como potencia hegemónica única hacen que éste país también se ocupe de formar su propio bloque comercial, ante la inminencia de la concreción de otros proyectos regionales que, sin lugar a dudas, una vez consolidados, van a representar el reto más serio a la hegemonía de Estados Unidos.

El fin de milenio por su parte, también obliga al conjunto de los actores contemporáneos del escenario internacional a revisar cuáles serán las estrategias con que abordarán los retos que les imponga el nuevo siglo.

Es innegable la influencia que tuvieron los presidentes tanto de México, como de Estados Unidos en la negociación y ratificación del TLCAN. Ellos, como jefes de gobierno tienen la facultad de negociar los acuerdos comerciales internacionales y el Congreso de ratificarlos.

Se puede decir que los presidentes de México y Estados Unidos estaban en coalición para lograr la firma del TLCAN, por lo que es palpable la utilización de su poder para lograrlo.

En lo que respecta a Estados Unidos, el presidente Bush con su “Plan de Acción” logró convencer al Congreso estadounidense de negociar el TLCAN por la vía rápida, ya que este plan contenía beneficios para los principales opositores del acuerdo: la AFL-CIO y los grupos ecologistas. Posteriormente el presidente Clinton negoció los acuerdos paralelos laboral y ambiental y negoció concesiones directamente con congresistas específicos para lograr la ratificación del TLCAN.

Por otra parte es importante recordar que en la lucha por la ratificación del TLCAN los gobiernos mexicano y estadounidense

estuvieron trabajando juntos, emprendiendo acciones conjuntas que favorecieron la aprobación del TLCAN.

Con lo que respecta a México, al presidente Carlos Salinas de Gortari se le facilitó mucho la ratificación del TLCAN por el Senado Mexicano, ya que siendo éste de mayoría priísta, el partido del presidente, votó a favor de su ratificación. Por otra parte, no hubo oposición por parte de las otras ramas de la Unión, debido a la naturaleza presidencial del sistema político mexicano.

Con esto queda evidenciada la influencia y el interés presidencial en la ratificación del TLCAN.

Las relaciones intergubernamentales México-Estados Unidos a futuro pueden ser prometedoras, sobre todo porque el eje principal de éstas es la economía, y las diferencias políticas, que ciertamente aún persisten, se han tratado en un marco de mayor entendimiento y respeto mutuo.

A Estados Unidos le interesa que México se fortalezca en lo económico por varias razones: para que pueda hacer frente a los compromisos adquiridos con el exterior, para poder tener un intercambio comercial dinámico con este país, para continuar invirtiendo en él y para frenar la inmigración ilegal hacia Estados Unidos.

Por otra parte, en lo político, dado que México es el líder de los países latinoamericanos, ha sido promotor del cambio de una economía cerrada a una economía abierta en América Latina, así como el de reformas políticas, es decir, México ha sido precursor de las reformas tanto económicas como políticas en América Latina, que son acordes con el sistema político estadounidense.

Por todo esto, es posible augurar la continuación de la nueva era de relaciones México-Estados Unidos.

Finalmente sí podemos concluir que durante el periodo 1988-1994 se inició una nueva era de relaciones México-Estados Unidos, ya que es evidente el deterioro de la relación durante la administración anterior de los presidentes Miguel de la Madrid Hurtado y Ronald Reagan, y luego el mejoramiento de la relación con los presidentes Carlos Salinas de Gortari, George Bush y William Clinton.

Esta mejoría de la relación tiene causas tanto internas como externas. Una de las principales causas externas es el contexto económico internacional que vive el mundo durante la década de los ochenta; la regionalización de la economía y la consiguiente división del mundo en bloques económicos obliga a los países integrantes de América del Norte a conformar su propio bloque para enfrentar los retos que les impone esta nueva tendencia de la economía internacional.

En el caso de México es imprescindible tomar parte en el libre mercado para internacionalizar su economía y tener acceso a los beneficios de ésta. En el caso de Estados Unidos es muy importante, para este país, conformar y liderar el bloque comercial norteamericano, tanto en lo económico, como en lo político.

En lo interno, la severa crisis económica que atraviesa México lo obliga a cambiar su modelo de desarrollo económico y uno de sus principales componentes es la apertura comercial. Su relevancia de capturar inversión y de abrir su economía hace que México se acerque a los países industrializados, principalmente a Estados Unidos, y formar parte del TLCAN con Estados Unidos y Canadá se vuelve una necesidad para lograr estos dos objetivos.

Por su parte Estados Unidos, considera que la economía mexicana debe fortalecerse por razones de seguridad nacional debido a que México como líder de los países latinoamericanos, ha servido de ejemplo para éstos y ha propiciado la apertura comercial y democrática en América Latina.

De este modo, vemos que durante el periodo 1988-1994 los gobiernos de México y Estados Unidos buscaron minimizar las áreas de conflicto para hacer prevalecer los intereses comunes de ambas naciones y lograr obtener de la voluntad de cooperación, el mayor provecho posible,

por lo que podemos afirmar que esta etapa fue de mejoramiento de las relaciones intergubernamentales México-Estados Unidos.

BIBLIOGRAFÍA

Libros:

Aguilar Zínser, Adolfo. "Las debilidades del nuevo proyecto de negociación con Estados Unidos", en Meyer, Lorenzo (compilador). *México-Estados Unidos 1988-1989*, El Colegio de México, México, 1990, pp. 125-144.

Alvear Acevedo, Carlos y Ortega Venzor, Alberto. *TLC, Marco Histórico para una Negociación*, Ed. Jus, México, 1991, pp. 216-219.

Arriaga, Víctor. "El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994", CIDE, México, 1995, pp. 1-16.

Caballero Urdiales, Emilio. *El Tratado de Libre Comercio, México-Estados Unidos-Canadá*, Vol. I, Informe para la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados, Facultad de Economía, UNAM, México, 1991, pp. 1-63.

Dávila Pérez, Consuelo. "La dimensión política de la relación entre México y Estados Unidos, 1989-1993", en Morales Aragón, Eliezer y Dávila Pérez, Consuelo (coordinadores), *La Nueva Relación de México con América del Norte*, UNAM 1994, pp. 179- 190.

De Santo, Víctor. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas, sociales y de economía*, Ed. Universidad, Buenos Aires, 1996, pp.476.

Del Arenal, Celestino. *Introducción a las Relaciones Internacionales*, REI, 1a. Ed., México, 1993, pp. 258-302.

El Desafío de la Interdependencia: México y Estados Unidos. Informe de la comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos, FCE, México, 1988, pp. 9-33, 145-175.

Fauriol, Georges "México: a la sombra de una superpotencia" en Aguilar Zínser, Adolfo y Núñez García, Silvia (compiladores). *México en el Pensamiento Económico, Político y Social de Estados Unidos*, UNAM, México, 1995, pp. 169.

Gaytán Guzmán, Rosa Isabel. "Política exterior y política comercial: el caso de México y de Estados Unidos", en Morales Aragón, Eliezer y Dávila Pérez, Consuelo (coordinadores), *La Nueva Relación de México con América del Norte*, UNAM 1994, pp. 421- 438.

Gil Villegas, Francisco. "La nueva relación especial de México y Estados Unidos durante 1990: cordialidad en medio de situaciones conflictivas", en Vega Canovas, Gustavo

(compilador). *México-Estados Unidos 1990*, El Colegio de México, 1a. Ed., México, 1991, pp. 21-53.

Gil Villegas, Francisco. "Las relaciones México-Estados Unidos en 1988-1989: del conflicto a la cordialidad pragmática", en Meyer, Lorenzo (compilador). *México-Estados Unidos 1988-1989*, El Colegio de México, México, 1990, pp. 125-144.

Grayson, George W. "Una relación de amor y odio con Estados Unidos de América", en Aguilar Zínser, Adolfo y Núñez García, Silvia (compiladores). *México en el Pensamiento Económico, Político y Social de Estados Unidos*, UNAM, México, 1995, pp.129.

Kaufman Purcell, Susan. "Las relaciones entre México y Estados Unidos: una visión optimista", en Aguilar Zínser, Adolfo y Núñez García, Silvia (compiladores). *México en el Pensamiento Económico, Político y Social de Estados Unidos*, UNAM, México, 1995, pp. 245-251.

Kondracke, Morton M. "Carlos Salinas, superhombre. Un Gorbachov para México", en Aguilar Zínser, Adolfo y Núñez García, Silvia (compiladores). *México en el Pensamiento Económico, Político y Social de Estados Unidos*, UNAM, México, 1995, pp. 203.

Morici, Peter. "Free trade in the Americas: a U.S. perspective", en Sylvia et al. *The Premise and the Promise: Free Trade in the Americas*. Transaction Publishers, Overseas Development Council, Washington, D.C., 1992 pp. 53-73.

Rozental Gutman, Andrés. *La Política Exterior de México en la Era de Modernización*, FCE, México, 1993, pp. 9-78.

Saborio, Sylvia, "The Long and Winding road from Anchorage to Patagonia", en Sylvia et al. *The Premise and the Promise: Free Trade in the Americas*. Transaction Publishers, Overseas Development Council, Washington, D.C., 1992, pp. 3-31.

Schelling, Thomas C. *La Estrategia del Conflicto*, Ed. Tecnos, S.A., Madrid, 1964, pp. 35-69.

Smith, Peter. "Vecinos difíciles: México y Estados Unidos", en Aguilar Zínser, Adolfo y Núñez García, Silvia (compiladores). *México en el Pensamiento Económico, Político y Social de Estados Unidos*, UNAM, México, 1995, pp. 131-142.

Solana, Fernando. *Cinco Años de Política Exterior*, Ed. Porrúa, México, 1994, pp. 81-120.

Valverde, Miguel Angel, "The Institutional Setting of the NAFTA Debate in the United States", documento de trabajo, CIDE, No. 30, División de Estudios Internacionales, México, 1997, pp. 1-29.

_____ "The Politics of NAFTA: Presidential Use of 'Side Payments'", documento de trabajo, CIDE, No. 34, División de Estudios Internacionales, México, 1995, pp. 1-14.

Weintraub, Sidney. *A Marriage of Convenience, Relations between México and the United States*, Oxford University Press, U.S.A., pp. 11-68.

Periódicos:

Washington Post, 18 de agosto de 1988.

Washington Post, 3 de noviembre de 1993.

Publicaciones gubernamentales:

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año III, Primer Periodo Ordinario, LV Legislatura, Núm. 10, México D.F, Noviembre 22 de 1993, pp. 17-72.

El Gobierno Mexicano, Presidencia de la República, No. 60, Noviembre de 1993, 67.

Salinas de Gortari, Carlos. Tercer Informe de Gobierno, en El Gobierno Mexicano, Presidencia de la República, No. 36, 1 de Noviembre de 1991, México, 1991, pp. 21-39.

Weekly Compilation of Presidential Documents, Office of the Federal Register, National Archives and Record Administration, mayo 1, 1991, pp. 546-549; agosto 30, 1993; noviembre 12, pp.2345, 1993; septiembre 3, 1993, pp.1689; septiembre 14, 1993. pp.1754 noviembre 4, 1993, pp. 2255; noviembre 1, 1993, pp. 2226-2228.

Revistas especializadas:

Moneta, Carlos. “Alternativas de la integración en el contexto de la globalización”, director de Asuntos Exteriores del SELA.

Navarrete, Jorge. “Otro falso dilema: regionalismo y globalización”, en Revista Mexicana de Política Exterior, Otoño-Invierno 1992, pp.7-15.

Thorup, Cathryn. “Implicaciones políticas de la interdependencia México-Estados Unidos en los noventa: una perspectiva estadounidense” en Estados Unidos. Informe trimestral, vol. 1, no. 4, México, CIDE-IEEU, oct.-dic. de 1991, pp. 7-9.

Revistas periódicas:

Cloud, David S. “Undecideds are final target in the battle over trade pact” Congressional Quarterly, 6 de noviembre de 1993, pp. 3022.

_____ “Decisive vote brings down trade walls with Mexico” Congressional Quarterly, 20 de noviembre de 1993, pp. 3174-3181.

Eisenstadt, Tood. “La nueva diplomacia mexicana: cabildeo y relaciones públicas en Estados Unidos”, en Este País, junio de 1992, pp. 2-21.

Huntington, Samuel. “La superpotencia solitaria”, Este País, mayo de 1990, número 98, pp.50-51.

Stokes Bruce. “Yukon to Yucatan”, National Journal, 29 de septiembre de 1990, pp. 2324-2328.

Schneider, William. “NAFTA has the White House apooked”, National Journal, 21 de agosto de 1993, pp. 2112.