

Centro de Estudios Internacionales

El Colegio de México

**LA NUEVA DIPLOMACIA MEXICANA EN ESTADOS UNIDOS Y EL
TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE**

Tesis que para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales

presenta Guillermo de la Mora Lasa

México, D. F., 1999

Para Montserrat

Para Guillermo Sr., Isabel y María

Quisiera agradecer, en primer lugar, al profesor Sergio Aguayo Q., quien dirigió esta tesis con gran talento y una buena dosis de tolerancia.

También me gustaría agradecer a los profesores Blanca Torres y Todd Eisenstadt, lectores de este trabajo, por su rápida evaluación. A Ana Covarrubias le agradezco su invaluable orientación y su permanente aliento.

Mi estancia en el Centro de Investigación y Docencia Económicas me fue de gran utilidad. Especialmente, debo mencionar la ayuda de Carlos Elizondo Mayer-Serra y Miguel Ángel Valverde Loya, quienes amablemente leyeron y comentaron diversas secciones de mi tesis.

Finalmente, me gustaría agradecer a todas las personas que contribuyeron a esta investigación. En especial a Manuel Suárez Mier y Jorge Alberto Lozoya, quienes se dejaron entrevistar, y a Margarita Pérez Villaseñor, Valentina Riquelme Molina, Angel Gurriá Quintana, Uri Raich Portman y Jorge Bravo Puga, quienes siempre estuvieron ahí.

INTRODUCCIÓN

La “nueva diplomacia” mexicana en Estados Unidos y el Tratado de Libre Comercio

Durante la primavera de 1990, el gobierno mexicano propuso al estadounidense la negociación de un acuerdo de libre comercio. El resultado de tales negociaciones sería el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (o TLCAN), firmado entre los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá en noviembre de 1993. La importancia de este fenómeno no sólo radica en el Tratado en sí, sino en la ruptura que significa para las relaciones entre México y Estados Unidos. Es posible decir que tal proyecto es el cambio más importante en la relación entre estos países vecinos desde la Revolución mexicana.

Esta tesis no es un análisis técnico del tratado comercial. De hecho, no es el TLCAN como tal el objeto de esta investigación. El propósito del presente trabajo es analizar el “nuevo estilo” diplomático¹ mexicano en su relación con Estados Unidos y, de forma más particular, el uso de cabiljeros profesionales durante las negociaciones comerciales y en los meses anteriores a la ratificación en el Congreso estadounidense del acuerdo alcanzado. Durante los primeros tres años de esta década, el gobierno mexicano implementó una ambiciosa campaña de cabildeo en Estados Unidos, algo que nunca había hecho, o por lo menos no en tal magnitud. La hipótesis principal es que las reformas económicas llevadas a

cabo en México desde principios de la década de 1980, en primer lugar, y la propuesta mexicana de negociar un acuerdo de liberalización comercial, en segundo, son las causas fundamentales de esta campaña que es a la vez fuente y consecuencia de los cambios en la manera en que se maneja la compleja relación entre México y Estados Unidos.

Para el estudio del cabildeo mexicano en Washington entre 1990 y 1993, por tanto, es crucial comprender a cabalidad los orígenes de la nueva actitud mexicana hacia su vecino del norte. Tal es el propósito de los primeros dos capítulos de este trabajo. Desde hace, por lo menos, 70 años, las relaciones entre México y Estados Unidos han estado marcadas por los intentos mexicanos por mantener cierta independencia relativa *vis-á-vis* la unión americana. Esta independencia significó varias cosas; gracias a ella, el gobierno mexicano podía, por ejemplo, mantener un sistema económico estatista y protegido, o administrar su sistema político, o llevar a cabo una política exterior abiertamente contraria a Washington sin que esto supusiera nunca el peligro de una confrontación directa con los Estados Unidos. De hecho, este país fue siempre respetuoso de México y sus particularidades, y su interferencia en asuntos mexicanos —sin duda real— no es comparable con la intromisión estadounidense en otros países.²

La razón principal del gobierno estadounidense para mantener esta distancia fue, desde siempre, la preocupación que causaba, y causa todavía, en Washington la inestabilidad en México. A sabiendas de lo irritante que podía ser en México la abierta participación estadounidense en ciertos aspectos de su vida política, y conocedor que el régimen posrevolucionario garantizaba cierta estabilidad, el gobierno estadounidense siempre prefirió

¹ Así lo llama Todd Eisenstadt en “Nuevo estilo diplomático: cabildeo y relaciones públicas (1986-1991)”, *Foro Internacional*, vol. XXXII, num. 5, 1992.

ser tolerante con México. A las autoridades mexicanas, por su parte, esta relación les era muy conveniente, ya que garantizaba cierto respeto estadounidense a cambio del apoyo incondicional de México en ciertos asuntos estratégicos para Estados Unidos. El precio no puede considerarse demasiado alto, ya que la abierta confrontación con Estados Unidos — aunque fuese solamente en asuntos no prioritarios para los estadounidenses — dotaba de cierta autoridad moral a los dirigentes en México. La retórica anti-estadunidense del gobierno de nuestro país, en pocas palabras, era bien vista en México y tolerada en Washington.

El primer supuesto de esta tesis es que estas reglas no escritas han cambiado. No todas, claro está, ya que la estabilidad al sur del Bravo es aún la prioridad número uno de la política mexicana de los Estados Unidos. Pero sí aquellas referentes a la tolerancia estadounidense o la utilidad de una política exterior “independiente” para México. El segundo supuesto es que las profundas reformas económicas iniciadas a mediados de la década de 1980 y aceleradas durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) son la causa principal de este cambio en las relaciones entre México y Estados Unidos. Es por tal motivo que el primer capítulo está dedicado al análisis de tales reformas estructurales y su consecuencia para la relación bilateral. El cambio en el modelo de desarrollo en México — de uno en que el Estado tenía una participación muy activa en la vida económica nacional a otro en el cual serían los actores privados, ya fuesen nacionales o extranjeros, los motores del desarrollo — modificó de fondo la manera en que el país se comportaba en el exterior y, muy importante, significó el fin de la tradicional distancia entre México y Estados Unidos.

² Las intervenciones estadounidenses en América Central o el Caribe se prestan como ejemplos claros de la diferencia mencionada.

Es observable, por tanto, un acercamiento entre ambos países desde mediados de la década anterior. Uno de los frutos más notables de esta nueva relación es el TLCAN. Los motivos mexicanos para proponer tal acuerdo y la respuesta estadounidense son el objeto del segundo capítulo. Los motivos mexicanos son importantes para el análisis de la “nueva diplomacia” nacional en Estados Unidos ya que arrojan luz sobre el claro cambio de actitud hacia Estados Unidos y explican la reciente necesidad de una relación bilateral cada vez más íntima para quienes diseñaron el nuevo proyecto económico en México. El capítulo dos, por tanto, busca explicar la relevancia del TLCAN no sólo para las relaciones entre ambos países, sino también para todo el proyecto mexicano de reformas. Esta relevancia es fundamental para comprender el ahínco con que el gobierno mexicano empleó el cabildeo en Estados Unidos como nunca lo había hecho. El análisis de la respuesta en Estados Unidos a la propuesta mexicana es igualmente necesario ya que la intensidad del debate sobre el TLCAN dentro del sistema político estadounidense sirvió como una causa adicional del cabildeo mexicano.

Finalmente, en el tercer capítulo se aborda el mencionado cabildeo mexicano en Estados Unidos. El estudio de la conversión mexicana a esta práctica es interesante como consecuencia de la nueva relación bilateral y el abandono de la diplomacia tradicional mexicana por una mucho más pragmática y cercana a Estados Unidos. En este capítulo, además de definirse el cabildeo, primero se analizan brevemente las características institucionales que hacen posible el cabildeo en Estados Unidos y lo que significa en el proceso de toma de decisiones en aquél país. Posteriormente se describe y evalúa el cabildeo mexicano durante las negociaciones y la ratificación en Estados Unidos. Aquí, utilizaré el

marco teórico que propone Robert D. Putnam³ —expuesto al final de esta sección— para estudiar no sólo las negociaciones entre actores dentro del sistema político norteamericano sino también cómo la política interna de un país influye sus tratos con el exterior y viceversa. El uso de la metáfora —pues el mismo autor considera que aún no puede considerársele una “teoría”— de Robert Putnam es importante pues arrojará luz sobre cómo se obtuvieron los votos necesarios para que el Congreso estadounidense aprobara el TLCAN y resultará útil para evaluar el éxito o fracaso del cabildeo mexicano. Una hipótesis adicional de esta tesis es que, si bien el éxito del cabildeo mexicano tuvo un límite muy claro (por lo menos en cuanto obtener los votos necesarios en el Congreso de Estados Unidos), era inevitable debido a la importancia del TLCAN para el proyecto del gobierno que lo llevó a cabo.

En las conclusiones de esta tesis, además de hacer un recuento de la plausibilidad de los diferentes supuestos que dan origen a este trabajo, haré una reflexión de las consecuencias que tendrá el cabildeo mexicano en Estados Unidos para la relación bilateral.

Un marco teórico para el análisis del cabildeo mexicano en Estados Unidos

La gran mayoría de los estudios en relaciones internacionales están basados en tres niveles de análisis: 1) el nivel internacional o sistémico; 2) el nacional (que involucra a la sociedad, cultura e instituciones políticas de los Estados-nación) y, 3) el nivel individual (en el cual los líderes de los Estados y sus circunstancias tienen prioridad). Los estudios en el nivel internacional parten de la idea que los Estados son los actores principales en el sistema internacional. Además, suponen que éstos son actores unitarios y racionales, con capacidad

³ “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, vol. 42, num. 3, 1988, pp. 427-460. Reeditado en Peter B. Evans, Harold K. Jacobson y Robert D. Putnam, (eds.),

constante de movilización de recursos y preferencias estables. Los Estados, según este tipo de explicaciones, solamente responden a incentivos externos (o internacionales, o sistémicos); por tanto, los atributos internos de los Estados no son considerados como variables. La política interna, entonces, es vista como una ‘caja negra’ que recibe *inputs* y que a través de mecanismos desconocidos produce políticas racionales. En contraste, aquellos estudios basados en el ámbito nacional suponen que los determinantes de la política exterior o de las relaciones internacionales se encuentran dentro del mismo Estado. "El comportamiento estatal, por tanto, no responde al sistema internacional, sino que lo constituye" ⁴ En el mejor de los casos los eventos internacionales son factores secundarios. Algo similar suponen los estudios circunscritos al nivel individual: éstos suponen que son los líderes y las burocracias las que determinan la actuación de un Estado dentro del sistema internacional en un momento determinado.

Creo que estos tres enfoques son incompletos. Suponer que el Estado es un actor unitario, como lo hacen quienes utilizan el nivel sistémico de análisis, es un error. Lo que pasa en la ‘caja negra’ de la política interna es crucial para comprender casi todos los eventos internacionales. De hecho, la importancia de la política interna como determinante de lo internacional refuta los supuestos de racionalidad estatal, capacidad constante de movilización y estabilidad de preferencias. Así, al incluir la política interna en el análisis de las relaciones internacionales, el Estado deja de ser un actor unitario. Al hablar del tema de esta tesis, “[g]eneralmente se asume que Estados Unidos actúa como un actor racional unificado que construye consensos en el interior, frente al contexto internacional y en las

Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics, Berkeley, University of California Press, 1993, pp. 431-468.

relaciones con otros Estados. Esta visión predominante suele exagerar el peso del jefe del poder ejecutivo en el proceso interno de definición del 'interés nacional' y a subestimar la influencia de otros actores gubernamentales (como el Congreso) y no gubernamentales (tales como grupos de interés)".⁵ Factores domésticos pueden obligar a un Estado a tomar decisiones e implementar políticas irracionales o subóptimas, o a aceptar soluciones imperfectas a ciertos dilemas. Igualmente, debido a la política nacional, probablemente un Estado sea incapaz de movilizar los recursos necesarios para negociar o cumplir un acuerdo internacional. Todo lo anterior, evidentemente afecta la manera en que los gobiernos nacionales encaran las negociaciones internacionales. De igual manera, la dinámica descrita por fuerza afecta el resultado de tales negociaciones. Naturalmente, la moneda tiene dos caras: los eventos internacionales influyen el equilibrio de fuerzas al interior de un Estado.⁶ La legitimidad de un gobierno, por ejemplo, puede verse afectada por el éxito que obtenga en su actuación fuera de las fronteras o por los beneficios que logre en negociaciones con extranjeros. Es obvio también que los eventos internacionales no pueden olvidarse; éstos influyen en los incentivos, estrategias y metas que se fija un Estado.

Enfrentados a este problema, varios autores han intentado integrar la política interna con la internacional en un solo marco teórico. Los artículos de James Rosenau y la 'política burocrática' de Graham Allison son ejemplos tempranos.⁷ Más recientemente, en 1988, un número especial de la revista *International Organization* estuvo dedicado al Estado y la

⁴ Andrew Moravcsik, "Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining", en P. Evans, H. Jacobson y R. Putnam, (eds.), *op. cit.*, p. 5.

⁵ Guadalupe González G., *Banco de datos para el estudio de México en el Congreso de Estados Unidos (1981-1992)*, México, CIDE, División de estudios internacionales, doc. de trabajo num. 6, 1993, p. 1.

⁶ Véase, Peter Gourevitch, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics", *International Organization*, vol. 32, num. 4, 1978.

formulación de la política económica exterior.⁸ Uno de sus argumentos principales era que los enfoques concentrados en el Estado ven a la política exterior severamente limitada por relaciones institucionales domésticas que han sobrevivido al paso del tiempo y por la habilidad de los funcionarios públicos para lograr sus objetivos a la luz de obstáculos nacionales e internacionales. "Este enfoque enfatiza las estructuras institucionales del Estado y la capacidad de quienes ocupan puestos en ellas".⁹ Estos autores también utilizaron el concepto de autonomía o fuerza estatal como un factor importante en la implementación de la política exterior. Sin embargo, no dejaron muy claro cómo se lograba y utilizaba esta autonomía. Aún había partes de la 'caja negra' que permanecían en la oscuridad. ¿Cuál era el rol de los partidos políticos, de los grupos de interés o de las distintas ramas de gobierno en el diseño de la política exterior?

Algunos meses más tarde, Robert D. Putnam hizo otra importante contribución a este debate cuando definió la interacción de las políticas nacionales e internacionales como 'juegos de dos planos'.¹⁰ Putnam rechaza el modelo del actor unitario, pero dice que reconocer que hay condicionantes internas en la política exterior no es suficiente. Se necesita, según él, un marco teórico que explique la interacción de las limitantes domésticas e internacionales y explique sus consecuencias. En pocas palabras, dice Putnam, se necesita superar la mera aceptación de la influencia de factores domésticos en los asuntos internacionales y viceversa, y se tiene que ir más allá de la simple elaboración de catálogos

⁷ Véase, James N. Rosenau (ed.), *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems*, New York, The Free Press, 1969 y Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little-Brown, 1971.

⁸ *International Organization*, vol. 42, num. 1, 1988.

⁹ G. John Ikenberry, David A. Lake y Michael Mastanduno, "Introduction: Approaches to Explaining American Foreign Economic Policy", *International Organization*, vol. 42, num. 1, 1988, p. 1.

de ejemplos de tales influencias, para buscar teorías que integren ambas esferas y tomen en cuenta las áreas en las que se toquen.¹¹

El enfoque del ‘juego de dos planos’ empieza por asumir que los representantes de un Estado intentan influir en la política interna y en la internacional de manera simultánea. En otras palabras, los representantes de los Estados están sentados en dos mesas a mismo tiempo. En una tienen frente a ellos a sus contrapartes extranjeros, en la otra, a quienes, dentro de sus fronteras nacionales, habrán de aceptar o rechazar los acuerdos a los que lleguen en la mesa internacional. Así, las tácticas y estrategias de negociación no sólo están limitadas por lo que estén dispuestos a aceptar otros Estados, sino también los actores domésticos, ya sean estos votantes, partidos o grupos de interés. Las declaraciones de quienes representaron al gobierno mexicano en Washington durante las negociaciones del TLCAN evidencian la utilidad de este marco teórico para este análisis: “[e]n las diferentes etapas [de la negociación], los gobiernos estadounidense y mexicano estuvieron bien como opositores sentados a los dos lados de la mesa, bien como socios coordinando sus esfuerzos”¹² Estos esfuerzos estaban encaminados básicamente a “vender” el acuerdo a la opinión pública en ambos países. En palabras de Putnam, “[...] muchas negociaciones internacionales pueden ser concebidas como un ‘juego en dos planos’”. En el plano nacional, grupos domésticos persiguen sus intereses y presionan al gobierno para que adopte políticas que les sean favorables, y los políticos buscan incrementar su poder construyendo coaliciones entre esos grupos. En el plano internacional, los gobiernos nacionales procuran

¹⁰ R. Putnam, *op. cit.*, pp. 427-460. Sé que en español, la palabra ‘nivel’ tiene un significado y un uso muy particulares. Por tanto utilizaré la palabra “plano” en la traducción. Agradezco al Prof. Sergio Aguayo esta sugerencia.

¹¹ *Ibid.*, p. 433.

maximizar su propia habilidad para satisfacer demandas domésticas mientras minimizan las consecuencias adversas de los eventos internacionales. Los negociadores no pueden ignorar ninguno de los dos juegos, toda vez que sus países son interdependientes pero soberanos".¹³

El balance entre los dos ámbitos es, por tanto, muy frágil. En la mesa internacional, un jugador insatisfecho puede abandonar las negociaciones. Igualmente, un negociador que no satisfaga a sus contrapartes nacionales —jugadores también— puede ser destituido o, por lo menos, obligado a rechazar el acuerdo. Estos ‘juegos de dos planos’ pueden llegar a ser muy complejos. Por ejemplo, cierto movimiento puede ser benéfico para un jugador en alguna de las mesas y tener resultados adversos en la otra. "En ocasiones, sin embargo, un jugador inteligente descubrirá cierto movimiento en uno de los tableros que desencadenara realineamientos en el otro que le permitan lograr objetivos antes inalcanzables".¹⁴

Las negociaciones internacionales, por tanto, se conducen en dos etapas distintas. En el modelo de Putnam, la primera —llevada a cabo en el “plano I”, el de la política internacional— es la negociación entre representantes de un Estado nacional y que conduce a un acuerdo tentativo, limitado por factores internacionales. Para fines analíticos, Putnam supone que cada estado es representado por un solo “negociador único” o “negociador en jefe”. La segunda etapa de negociación —en el “plano II” de la política doméstica— incluye todas las discusiones independientes dentro de todos los grupos políticos que intervendrán en la ratificación del acuerdo.¹⁵ Es importante recordar que, en el “juego de dos planos” de Putnam, la “ratificación” de un acuerdo significa aprobar o rechazar el acuerdo como un

¹² Herrman von Bertrab, *El redescubrimiento de América. Historia del TLC*, México, FCE-NAFINSA, 1996, p. 25.

¹³ R. Putnam, *op. cit.*, p. 434.

¹⁴ *Loc. cit.*

¹⁵ *Ibid.*, p. 436.

todo. Como en el mecanismo del *fast track* en el Congreso estadounidense, no se permiten las enmiendas.

Otro importante componente de este modelo es el *win-set*, que puede ser traducido como “conjunto de acuerdos ganadores”. Putnam lo define como todos los acuerdos alcanzados en el plano I que podrían “ganar” en el plano II, es decir, lograr la mayoría necesaria entre los actores políticos involucrados cuando fuesen votados para su aprobación o rechazo.¹⁶ El tamaño del “conjunto de acuerdos ganadores” es importante ya que, cuanto mayor el *win-set*, mayor es la probabilidad de alcanzar un acuerdo en el plano I. Por tanto, y esto es importante para el tema del tercer capítulo, todo negociador racional intentaría incrementar el tamaño de su *win-set* y, de ser posible, el de su contraparte. Según Robert Putnam, los determinantes del *win-set* son los siguientes: 1) la distribución de poder, las preferencias y las coaliciones posibles entre los actores políticos del plano II; 2) las instituciones políticas del plano II, y, 3) las estrategias de los negociadores en el plano I.

El marco teórico que propone Putnam es muy útil para entender los aspectos políticos del TLCAN. Es evidente que Estados Unidos no es un actor unitario; en el trato con este país, por tanto, es imposible negociar con una sola rama de gobierno. Quienes practican la diplomacia en Washington han tenido que aceptar este hecho. Según Allan Gottlieb, embajador canadiense en Washington durante la década de 1980, lo primero que debe hacer un agente extranjero en la capital estadounidense es rechazar el dogma según el cual un diplomático negocia con un Estado una sola vez y no con sus diferentes órganos a través del tiempo.¹⁷ Los enviados mexicanos también se vieron enfrentados a esta certeza:

¹⁶ *Ibid.* p., 437.

¹⁷ Allan Gottlieb, “*I’ll be with you in a minute, Mr. Ambassador*”. *The Education of a Canadian Diplomat in Washington*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 21.

“Cuando teníamos que defender una opinión, plantear una duda, discutir una cuestión, lo manifestábamos mediante una nota diplomática dirigida al Departamento de Estado. Es la comunicación formal con los gobiernos extranjeros... Empezamos a darnos cuenta de que en muchos casos ésa no era una manera eficiente de expresar nuestra opinión, puesto que no obteníamos respuesta. Decidimos que si tratamos con este tipo de organización política, debemos entender las reglas. Necesitábamos conocer los límites de cualquier participación o actividad en el exterior, pero teníamos que comprometernos en el proceso de manera que obtuviéramos beneficios, para conseguir los mejores resultados que pudiéramos”.¹⁸

Igualmente, para el análisis de la aprobación del TLCAN en el Congreso estadounidense, fundamental en el estudio del cabildeo mexicano en ese país, es necesario entender los determinantes del *win-set* estadounidense. Como se menciona en el capítulo anterior, el debate sobre el TLCAN en Estados Unidos fue muy intenso. Es, por tanto, posible afirmar que el primer determinante del “conjunto de acuerdos ganadores” para el TLCAN en el plano II en Estados Unidos —las preferencias y coaliciones de los actores políticos estadounidenses— dificultaba la negociación y aprobación del acuerdo comercial. La concentración relativa de intereses en negociaciones comerciales es mayor que en negociaciones monetarias. Esto favorece la presión de grupos de interés, que se ven claramente afectados, y provoca que la política en el plano II sea más complicada.¹⁹ En el caso del TLCAN, la estructura institucional estadounidense tampoco facilitó las cosas. En el modelo de Robert Putnam, el proceso de ratificación afecta claramente el tamaño del “acuerdo ganador” y, por tanto, a mayor autonomía del negociador, mayor el *win-set* y más

¹⁸ Entrevista de Todd Eisenstadt a José Luis Bernal, funcionario de la agregaduría económica de la embajada mexicana en Washington entre 1985 y 1991 y después ministro encargado de las relaciones con el Congreso, llevada a cabo en esa ciudad el 18 de diciembre de 1991. Citada en T. Eisenstadt, *op. cit.*, p. 670.

¹⁹ R. Putnam, *op. cit.*, p. 445.

probable un acuerdo internacional. La estricta separación de poderes en Estados Unidos se convierte así en un límite claro en las negociaciones internacionales.

En el modelo de Robert Putnam, la tercera condicionante del tamaño del “conjunto de acuerdos ganadores” es las estrategias de los negociadores en el plano I. Esta determinante es de especial interés. “De acuerdo con Putnam, cuando una política se presenta como un “bien público”, el estadista tiene una considerable autonomía para enmarcar la discusión en el debate político.”²⁰ La idea principal es que el “jefe negociador” se encuentra en una posición que le permite manipular recursos o información, afectando así el tamaño del “conjunto ganador”. Para incrementar el tamaño del acuerdo, el “jefe negociador” utiliza tres estrategias: 1) el uso de “pagos compensatorios”²¹ o concesiones a actores políticos específicos; 2) “acciones dirigidas a clientelas electorales en el extranjero que mejoren las oportunidades de llegar a un acuerdo exitoso”²² o, en otras palabras, ganar apoyo al acuerdo en el país con el que se negocia, y 3) posibilitar ciertas políticas internas a través de la negociación internacional.²³

En el caso del TLCAN, los gobiernos mexicano y estadounidense usaron estas tres estrategias para lograr la aprobación del acuerdo en el Congreso de Estados Unidos. Las administraciones de George Bush y Bill Clinton usaron la primera para ganar votos afirmativos en el Congreso. Debido al fuerte apoyo del gobierno de Carlos Salinas de Gortari al tratado y a la naturaleza autoritaria del sistema político mexicano, que facilitaba la aprobación de cualquier acuerdo por parte de un Congreso dócil, esta estrategia no era tan

²⁰ Miguel Ángel Valverde Loya, “Vinculación entre política interna y política exterior en los Estados Unidos: la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, *Política y Gobierno*, vol. IV, num. 2, 1997, p. 383.

²¹ *Side payments* en el artículo de Robert Putnam.

²² M. A. Valverde, *op. cit.*, p. 383.

²³ R. Putnam, *op. cit.*, pp. 450-52.

importante para el gobierno de México. Por la misma razón, la segunda estrategia era de poca utilidad para los estadounidenses. Sin embargo, era de enorme importancia para los negociadores mexicanos y es el origen del cabildeo mexicano en Estados Unidos. La tercera estrategia también fue utilizada, aunque con menor ahínco, por los gobiernos estadounidenses que negociaron el TLCAN. En el tercer capítulo de esta tesis se analizará el uso de estas estrategias para la aprobación del acuerdo comercial y, con ello, se evaluará el éxito del cabildeo mexicano.

El cabildeo del gobierno de Carlos Salinas de Gortari en Washington, analizado en el tercer capítulo, puede describirse como el intento mexicano de ampliar el “conjunto de acuerdos ganadores” de Estados Unidos. Como señala Miguel Angel Valverde, la segunda estrategia del negociador para incrementar el tamaño del *win-set* es realizar “acciones dirigidas a clientelas electorales en el extranjero que mejoren las oportunidades de llegar a un acuerdo exitoso”.²⁴ En cierta medida, los “negociadores en jefe” están aliados ya que están igualmente interesados en llegar a un acuerdo y que éste sea aprobado. “Por lo general, se esperaría que reforzaran mutuamente su posición respecto a sus distritos electorales”.²⁵ Putnam llama a esta estrategia “reverberación” y señala que lo que se persigue al usarla es la “deserción involuntaria”, que sucede cuando el representante de una de las partes se ve obligado a abandonar las negociaciones internacionales al no contar con el apoyo interno suficiente, aunque lo haga de manera renuente, sabedor de que, para él, el resultado es subóptimo. “La tarea del cabildeo, entonces, era convencer a un Congreso con mayoría demócrata: primero, para asegurar la extensión de la autoridad de negociar por la

²⁴ M. A. Valverde, *op. cit.*, p. 383.

²⁵ R. Putnam, *op. cit.*, p. 451.

via rápida, en 1991; más adelante, para lograr la aprobación del tratado negociado”.²⁶ Para evaluar el éxito del cabildeo mexicano es necesario averiguar si tan riesgosa práctica aumentó el tamaño del “conjunto de acuerdos ganadores” e hizo más fácil la ratificación del TLCAN

Antes, sin embargo, la importancia del acuerdo comercial para el gobierno mexicano debe quedar clara. Como se mencionó anteriormente, tal será el propósito de los primeros dos capítulos.

²⁶ Claudia Franco Hijuelos, “El cabildeo como instrumento de política exterior: el caso del Tratado de Libre Comercio (TLC)”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 46, 1995, p. 17.

CAPÍTULO I

Las reformas económicas en México y la nueva relación con Estados Unidos

Durante el sexenio 1988-1994, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari llevó a cabo una serie de reformas económicas que modificaron de fondo el modelo de desarrollo mexicano. Estas reformas tuvieron consecuencias inmediatas en el enfoque, los objetivos y los alcances de la actuación de México en el exterior. Una de las más conspicuas fue la nueva relación con Estados Unidos. De hecho, para comprender la nueva diplomacia mexicana en Estados Unidos durante el sexenio analizado, es crucial iniciar con el análisis de la profundidad e importancia de las reformas económicas en México. Tanto el acercamiento con Estados Unidos, tema que se aborda en este capítulo, como la propuesta de un Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), tema del siguiente, se entienden a la luz de los cambios en el modelo económico mexicano desde mediados de la década de los años ochenta.

Las dos variables principales de las motivaciones mexicanas para provocar el cambio en sus relaciones con el gran vecino del Norte —y como se menciona en el siguiente capítulo, para proponer el TLCAN— son, primero, el programa de ajuste económico iniciado a mediados de la década de 1980 y, segundo, el estado del mundo a finales de la década anterior. Por tanto, en la primera parte del capítulo se hace una revisión del programa mexicano de reforma estructural, punto de partida de todo el análisis. Posteriormente, se analizan las incertidumbres que trajo consigo la nueva

estructura económica internacional y la manera en la que el gobierno reaccionó a ellas. La idea central del capítulo es que el nuevo modelo de desarrollo en México fue la causa más importante del acercamiento a Estados Unidos. Es necesario, sin embargo, matizar esta afirmación incluyendo la segunda variable: la incertidumbre en el sistema internacional a principios de la década de 1990. Así, es posible afirmar que las reformas estructurales, primero, y el nuevo escenario internacional, después, llevaron al gobierno mexicano a encarar de manera diferente las relaciones del país con Estados Unidos.

Sería equivocado pensar que el cambio en la relación de México con Estados Unidos es uncausal y que las reformas estructurales mexicanas son el único motivo. Normalmente Estados Unidos aceptaba los intentos mexicanos por diseñar una política exterior nacionalista e independiente; así por ejemplo, permitía a México mantener vínculos diplomáticos con la Cuba comunista o amenazarle con la reducción de las ventas de petróleo. Cuando estos asuntos aumentaban de importancia para Estados Unidos, México se veía forzado a recular y, para seguir con el ejemplo anterior, apoyar a Kennedy en la crisis de los misiles en 1962 o garantizar el suministro de petróleo a precios preestablecidos como durante la crisis de 1978. A cambio Estados Unidos garantizaba una salida digna al discurso bravucón de México al negociar los temas espinosos en estricta confidencialidad. Igualmente el gobierno estadounidense evitaba crear fricciones con México sobre la peculiaridad de su sistema político y su escaso respeto por los derechos humanos y civiles. En el mismo tenor y a diferencia de lo hecho con otros países, la política económica mexicana —nacionalista e incluso hostil al mercado— no se criticaba demasiado, a pesar de que probablemente afectaba a empresas estadounidenses. Todo lo anterior tenía un propósito principal: garantizar la estabilidad en México. A los ojos de

Estados Unidos, el régimen posrevolucionario mexicano, si bien era imperfecto e incluso repelente en muchos sentidos, tenía la enorme virtud de mantener relativamente estable (y se puede decir que “no-comunista”) al complicado vecino del sur.

A mediados de la década de 1980 dejó de funcionar esta tradicional dinámica en las relaciones bilaterales, en la cual Estados Unidos tolera una relativa autonomía mexicana en algunos asuntos a cambio del apoyo incondicional mexicano en temas cruciales¹. A la mitad del sexenio de Miguel de la Madrid, en 1986, la impaciencia de Estados Unidos ante la posición mexicana hacia el gobierno nicaragüense o los rebeldes salvadoreños, el tráfico de drogas, la migración o la falta de limpieza en las elecciones era muy evidente. Como dice Wayne Cornelius, “[durante 1986] en Washington, tanto en el Congreso como entre varios miembros de la rama del Ejecutivo, se [pudo observar] una actitud crecientemente intolerante y punitiva hacia México”.² Quizás por primera vez desde la expropiación petrolera en 1938, la amenaza de sanciones estadounidenses contra México era realmente creíble y los costos demasiado altos. Parece un hecho que, en 1986, el gobierno mexicano tuvo que replantear la relación con Estados Unidos y suavizar casi cualquier intento de autonomía, hecho que tuvo consecuencias profundas para el país. Como ya se mencionó, el origen de lo anterior está en el nuevo modelo económico aplicado desde entonces, por un lado, y en el fin de la “relación especial” entre ambos países, por el otro.

A pesar de lo anterior, el presente trabajo parte del programa de reformas estructurales. Una breve revisión de éstas permitirá observar el cambio en el modelo de desarrollo en México y será útil para explicar los cambios en las relaciones entre México y

¹ Véase, Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, especialmente, pp. 41-55.

Estados Unidos. Tras lograr la estabilización de la economía, el gobierno decidió emprender una ambiciosa reforma estructural y abandonar su papel como conductor del desarrollo. Las razones por las cuales se adoptó este nuevo paradigma no pueden soslayarse y, sin embargo, debido al objetivo de esta investigación apenas pueden mencionarse. Como dicen Stephan Haggard y Robert Kaufman, un buen punto de partida para el análisis del porqué de tales reformas son los choques externos y, en general, las condiciones negativas que durante toda la década de 1980 experimentaron los países en desarrollo, entre ellos México.³ Este ambiente poco favorable redujo la gama de alternativas de política, gama que la cambiante estructura económica mundial se encargaría de reducir aún más posteriormente. No puede olvidarse el poder y la influencia política de los prestamistas bilaterales, ya sean públicos o privados, y las instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Generalmente este poder toma la forma de “condicionalidad”; es decir, financiamiento externo —en la forma de alivio o renegociación de la deuda externa, de créditos multilaterales o de préstamos bilaterales— a cambio de cambios en la política económica.⁴

Es evidente también el cambio ideológico; el renacimiento, por así llamarlo, de la economía ortodoxa y el monetarismo a finales de la década pasada que significó el triunfo de aquellas ideas que recomendaban darle prioridad al mercado en la asignación de recursos sobre las que clamaban algún tipo de “dirigismo” estatal para lograr el desarrollo económico. El consenso alcanzado, que influyó la política económica de países en

² W. A. Cornelius, “Las relaciones de Estados Unidos con México: fuentes de su deterioro, 1986-1987”, *Foro Internacional*, vol. XXIX, núm. 2, 1988, p. 212.

³ S. Haggard y R. Kaufman, (eds.), *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts and the State*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1992, p. 9.

desarrollo alrededor del mundo, clamaba por la necesidad de políticas fiscales y monetarias prudentes, por la intervención económica mínima de un Estado eficiente y por una liberalización de la economía.⁵ Este acuerdo tácito, al que John Williamson llamó el “consenso de Washington”, fue ampliamente publicitado por gobiernos, académicos, agencias multilaterales —como el FMI o el BM— y centros de investigación.⁶ El cambio de paradigma se fundamentó además en las diferentes experiencias de industrialización de los países de Asia y América Latina. Esto a pesar de que en los países asiáticos de industrialización acelerada el Estado había tenido una participación muy importante y de que en Argentina, Chile y Uruguay se habían aplicado programas ultraortodoxos en la década de 1970 con resultados generalmente negativos.

Por tanto, se pueden encontrar, condicionantes externas en el cambio de políticas económicas domésticas. Éstas se manifiestan de diferentes maneras: por ejemplo, en la forma de acontecimientos en los mercados internacionales de bienes y capital que determinan la cantidad de recursos externos disponibles a un país; o como las redes y coaliciones internacionales que unen a los actores domésticos con los extranjeros y que logran influir en la formulación de políticas.⁷ Es difícil medir qué tanto influyen las presiones externas en la formulación de políticas nacionales. Igualmente es muy

⁴ Miles Kahler, “External Influence, Conditionality, and the Politics of Adjustment”, en S. Haggard y R. Kaufman, (eds.), *op. cit.*, p. 89.

⁵ La literatura que este debate ha producido es muy amplia. Además de los trabajos ya citados, véanse Shahid Javed Burki y Sebastián Edwards, *Dismantling the Populist State. The Unfinished Revolution in Latin America and the Caribbean*, Washington D.C., The World Bank, Viewpoints, 1996; Christopher Colclough y James Manor (eds.), *States or Markets? Neo-liberalism and the Development Policy Debate*, Oxford, Clarendon Press, 1991; Barber B. Conable, “Reformas y crecimiento en América Latina”, *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 3, 1990, pp. 576-589; o Joan Nelson (ed.), *Economic Crises and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1990;

⁶ John Williamson, “The Progress of Policy Reform in Latin America” en John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, Washington D. C., Institute of International Economics, 1990, p. 401.

complicado saber cuándo existe una presión de este tipo y cuándo un gobierno puede soportarla y conservar cierta autonomía relativa. Lo que parece un hecho es que, desde mediados de la década de 1980, tales presiones existieron y que México, como muchos otros países en desarrollo, introdujo reformas económicas acordes a las sugerencias venidas del exterior. También parece claro que estas reformas tuvieron una influencia decisiva en la manera en que se comportaban en la arena internacional los países que las implantaban.

No obstante lo anterior, hay límites muy claros al poder explicativo de un clima internacional favorable para la aplicación de ciertas reformas económicas. Hay evidentemente factores domésticos importantes. Se pueden mencionar, por ejemplo, el fracaso de políticas anteriores —hecho muy evidente en América Latina, los cambios institucionales en la organización del Estado⁸, o la existencia de una élite unida y homogénea que se da a la tarea de maximizar el bienestar colectivo a través de cierto conocimiento técnico.⁹ En el caso de México, el cambio generacional en la élite es clarísimo. desde el sexenio de Miguel de la Madrid es evidente el poder de funcionarios que habían hecho sus estudios de posgrado fuera de México. “De los integrantes de su gabinete 63% había estudiado en el extranjero, lo cual constituye, precisamente, una de sus características”.¹⁰ Estos políticos educados en el extranjero estaban muy alejados del “nacionalismo revolucionario” y del viejo resentimiento mexicano hacia Estados Unidos. Como dice Lorenzo Meyer, con el acercamiento a Estados Unidos se da “[...] cuerpo a un

⁷ Véase. Barbara Stallings, “International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform”, en S. Haggard y R. Kaufman, (eds.), *op. cit.*, especialmente, pp. 48-58.

⁸ Miguel Ángel Centeno, *Democracy Within Reason. Technocratic Revolution in Mexico*, University Park, Penn., The Pennsylvania State University Press, 1994, p. 26.

⁹ *Ibid.*, p. 40.

proyecto que es, a la vez, antiguo y original; hacer que la relación mexicana con Estados Unidos deje de ser un obstáculo al desarrollo nacional y, en cambio, se transforme en el gran instrumento de solución al añejo problema de México: la modernización”.¹¹ Así, en la imaginación de la élite mexicana, Estados Unidos ya no era la potencia que despojaba al país de territorio o que imponía condiciones desventajosas al comercio; era el aliado que muchos de los nuevos líderes conocían y entendían, y que haría que México se montara al tren del progreso y llegara por fin al primer mundo. Además, este grupo tenía la autonomía necesaria para emprender políticas arriesgadas y posiblemente impopulares, gracias a la concentración del poder en el Ejecutivo, típica del sistema político mexicano.

Sin duda, en el estudio de las reformas económicas en México hay que contemplar ambos grupos de variables —las internas y las externas, las causas y las consecuencias— y, sin embargo, para no perder de vista el objetivo central del capítulo —analizar porqué el gobierno mexicano decidió replantearse su relación con Estados Unidos, habré de concentrarme en las consecuencias y no tanto en las causas de tales reformas. En lo referente a la manera en que México actuó en el exterior a raíz de tales reformas, las consecuencias son muy claras.

Las reformas estructurales en México

Tras la crisis económica de 1982 se hizo evidente que el antiguo modelo de desarrollo, basado en una amplia participación del Estado en la economía y en la creación de una

¹⁰ Sergio Aguayo Quezada, *El Panteón de los Mitos. Estados Unidos y el nacionalismo mexicano*, México, Grijalbo-El Colegio de México, 1998, p. 241.

¹¹ “La crisis de la élite mexicana y su relación con Estados Unidos. Raíces históricas del tratado de libre comercio”, en Gustavo Vega C. (comp.), *México-Estados Unidos, 1990*, colección México-Estados Unidos, México, El Colegio de México, 1992, p. 92.

industria propia, independiente y a salvo de choques externos, si no estaba agotado, tenía gravísimos problemas. “A fines de la década de 1970, bajo el supuesto errado de que continuarían el proceso ascendente de los precios mundiales del petróleo y la disponibilidad de crédito externo a tasas de interés razonables, el gobierno mexicano incrementó el gasto público de manera acelerada. El déficit fiscal resultante condujo a un aumento de la tasa de inflación y del déficit de la balanza de pagos”.¹² Los desequilibrios, tanto el fiscal como el externo, se financiaron con dinero extranjero, al parecer sin muchas dificultades. Durante ese tiempo, los bancos comerciales poseían una gran cantidad de recursos provenientes de los países exportadores de petróleo y estaban más que dispuestos a prestarlos.

Sin embargo, en 1981, el precio del hidrocarburo empezó su descenso y los préstamos del extranjero se hicieron más caros. En lugar de reducir sus déficit, cada vez más difíciles de financiar, el gobierno mexicano persistió en las políticas expansivas, lo que de inmediato provocó la salida de capitales del país.¹³ Por primera vez en varios años, hubo una transferencia neta de recursos de México al exterior. Las transferencias netas a México cayeron de 7.4% del producto interno bruto (PIB) en 1981 a -5.7% en 1988. La salida de capital se calcula en más de 10 mil millones de dólares (mmd).¹⁴ “El gobierno financió dicha fuga con las reservas internacionales mientras las hubo. Las reservas pronto se acabaron y a principios de 1982 el peso se devaluó”.¹⁵

¹² Nora Lustig, *México: hacia la reconstrucción de una economía*, México, El Colegio de México-FCE, 1994, p. 17.

¹³ Véanse los cuadros 1.1 y 1.3.

¹⁴ Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE, 1993, pp. 23-24.

¹⁵ N. Lustig, *op. cit.*, p. 18.

CUADRO 1.1
México. Gasto público total, 1978-1983 (% del PIB)

Año	1978	1979	1980	1981	1982	1983
%	32.2	33.6	35.6	42.4	48.9	41.7

FUENTE: Ernesto Zedillo Ponce de León, "La experiencia entre 1973 y 1983 de la balanza de pagos y la perspectiva de crecimiento de México", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig, (eds.), *México. Auge, crisis y ajuste*, vol. 3, México, FCE, 1990, p. 37.

Para mediados de ese año, México estaba sumido en una grave crisis económica. Más de la mitad de la enorme deuda externa había de pagarse o refinanciarse antes de un año, al tiempo que las tasas de interés mundiales seguían a la alza y los bancos comerciales estaban renuentes a prestar. La crisis se manifestó en un incremento acelerado del índice de inflación y en caos en los mercados cambiario y financiero. "Para hacer frente a los desequilibrios internos y adaptarse a las desfavorables condiciones externas, México tuvo que ajustar los niveles de consumo e inversión y buscar nuevas formas de propiciar el crecimiento".¹⁶ El creciente déficit público y la deuda externa se habían convertido en límites formidables a la intervención estatal. Además, la dependencia de insumos de importación no había sido superada y, ante la carencia de divisas extranjeras, el cambio tecnológico y la propia modernización estaban paralizados.

¹⁶ *Ibid.*, p. 13.

CUADRO 1.2**Deuda externa de México, 1980-1990**

Año	Deuda externa (mmd)	Deuda externa (% del PIB)
1980	50.7	26.0
1982	92.4	54.2
1984	96.7	55.0
1986	101.0	77.7
1988	100.4	58.1
1990	98.2	41.7

FUENTE: Nora Lustig, *Mexico: the Remaking of an Economy*, Washington, D.C., Brookings, 1992, pp. 32-33. Mmd: miles de millones de dólares.

Al parecer, las opciones de política eran reducidas y, así, a partir de 1983, el gobierno de Miguel de la Madrid inició un profundo programa de reforma estructural. El punto de partida debía ser la estabilización de la economía: el instrumento sería el “Programa Inmediato de Reordenamiento Económico” (PIRE). El primer paso de tal programa era corregir las finanzas públicas y por tal motivo se diseñó un ajuste fiscal drástico a través de una reducción de 32.5% en la inversión pública real, un aumento de los impuesto indirectos y el incremento de los precios de los bienes y servicios públicos.¹⁷

En igual sentido, se inició la renegociación de la deuda externa, rechazándose la idea de una moratoria e incluso la de la creación de un “club de deudores” en Latinoamérica. En la segunda fase del ajuste, misma que se puede fechar entre 1984 y 1985, el objetivo principal fue detener la inflación y proveer las condiciones necesarias

para que se reiniciase el crecimiento a las tasas observadas antes de la crisis. El crecimiento debía reanudarse con la expansión de las exportaciones no petroleras y el aumento de la tasa de ahorro interno. Muy de acuerdo con la filosofía liberal de estas políticas, el nuevo actor en esta estrategia sería el sector privado, mientras que el gobierno sólo daría las “señales adecuadas”. El gasto y la inversión públicas ya no podrían ser el impulso al crecimiento y el capital privado, la libre competencia y el aumento en la productividad debían ser los sustitutos.

CUADRO 1.3
México. Déficit financiero total, 1973-1987 (% del PIB)

Año	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
%	6.7	7.4	7.9	14.7	17.9	8.7	8.9	8.7	16.3	17.4

FUENTE: De 1978 a 1983, E. Zedillo P., *op. cit.*, p. 38. De 1983 en adelante, Pedro Aspe Armella, “Estabilización macroeconómica y cambio estructural. La experiencia de México (1982-1988)”, en C. Bazdresch, *et al.* (comps.), *op. cit.*, p. 76.

El proyecto de reformas ortodoxas, sin embargo, enfrentó un primer descalabro en 1985 cuando la caída de los precios del petróleo erosionó el superávit comercial, que pasó de 8.4 mmd a 5.1 mmd,¹⁸ desencadenándose una nueva, aunque menor, crisis de balanza de pagos. A diferencia de países como Argentina y Brasil, cuyos planes Austral y Cruzado —que combinaban políticas ortodoxas y heterodoxas— habían fracasado, en México se aplicó nuevamente un programa ortodoxo de estabilización, con la consecuente caída del

¹⁸ Véase, Nora Lustig y Jaime Ros, *Mexico*, Helsinki, World Institute for Development Economics Research (WIDER), Stabilization and Adjustment Policies and Programmes, country study no. 7, 1987, especialmente, pp. 14-15.

producto.¹⁹ En julio de ese año se firmó un acuerdo con el FMI en el que el gobierno mexicano se comprometía a continuar las reformas estructurales a cambio de un crédito de emergencia de aproximadamente 12 mmd provenientes de la institución multilateral, el gobierno norteamericano y prestamistas privados.²⁰ Las negociaciones para alcanzar este acuerdo pueden ser interpretadas como el triunfo de la nueva generación de políticos en México, convencidos de la necesidad de una nueva y más cercana relación con Estados Unidos, y también como evidencia de la inutilidad de la resistencia mexicana ante las presiones extranjeras, o estadounidenses, por reformar su sistema económico. Por tanto, este año puede verse como el inicio del cambio en la diplomacia mexicana hacia Estados Unidos.

Dos años más tarde, ante la resistencia de la inflación y el desplome de la Bolsa Mexicana de Valores, el gobierno de De la Madrid decidió instrumentar políticas heterodoxas que dieran mayor soporte al ajuste. El argumento para hacerlo en ese momento era que se quería evitar una recesión, en primer lugar, pero también que se contaba con mayor margen de maniobra: un superávit fiscal de 8% del PIB y reservas internacionales de 13.7 mmd.²¹ El fruto de esta política fue el Pacto de Solidaridad Económica, firmado por el Presidente de la república y los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial el 15 de diciembre de 1987.²² El Pacto, como se llamó a tal acuerdo desde entonces, involucró la adopción de parámetros por parte del gobierno, los sindicatos y los empresarios para fijar el tipo de cambio, los salarios y algunos precios

¹⁸ Véase el cuadro 1.5.

¹⁹ De manera muy esquemática, se puede decir que, a diferencia de las políticas ortodoxas, la heterodoxia económica impone algún tipo de control sobre los mercados.

²⁰ S. Aguayo Q., *op. cit.*, p. 266.

²¹ José Córdoba Montoya, "Mexico", en John Williamson, (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, D C., Institute for International Economics, 1994, p. 240.

clave de manera independiente a las fuerzas del mercado y así disminuir la inercia inflacionaria. En cuanto política destinada a detener el aumento descontrolado de los precios, el Pacto tuvo éxito: en los primeros cuatro meses la inflación se redujo de 15 a 3% mensual.²³

En procesos paralelos a los descritos, durante esta etapa del ajuste se liquidaron o privatizaron algunas empresas estatales y se inició el proceso de liberalización comercial. El arancel máximo se redujo unilateralmente de 100% en 1986 a 20% dos años más tarde. Mientras tanto, el arancel promedio apenas superaba el 10%. Aún más importante en ese año México ingresó al Acuerdo General de Aranceles y Comercio, el GATT, luego de haber interrumpido las negociaciones para entrar a ese organismo durante el sexenio de Jose López Portillo.²⁴ Las señales que indicaban un cambio en el modelo de desarrollo en México no podían ser más claras. En pocos años, como lo ilustra la política de liberalización comercial, la economía mexicana pasó de ser una de las más protegidas y cerradas entre los países en desarrollo a una relativamente abierta a la competencia internacional. El proceso de apertura comercial continuaría y, para 1990, se habían eliminado todos los permisos a la importación, mismos que en 1985 cubrían la totalidad de las importaciones.²⁵

²² Para un resumen de la lógica detrás del Pacto, véase, P. Aspe A., *op. cit.*, pp. 29-37.

²³ J. Córdoba M., *op. cit.*, p. 243. Véase el cuadro 1.4.

²⁴ Para un recuento del ingreso de México al GATT, véase Miguel Ángel Olea Sisniega, "Las negociaciones de adhesión de México al GATT", *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 3, 1990, pp. 497-535.

²⁵ Gary C. Hufbauer y Jeffrey J. Schott, *North American Free Trade: Issues and Recommendations*, Washington, D. C., Institute for International Economics, 1992, p. 13.

CUADRO 1.4
Inflación en México, 1982-1991

Año	Inflación
1982	98.8
1983	80.8
1984	59.2
1985	63.7
1986	105.7
1987	159.2
1988	51.6
1989	19.7
1990	29.9
1991	18.8

FUENTE: P. Aspe. *El camino mexicano...*, op. cit., p. 23.

El proceso de reformas se aceleró radicalmente con la llegada a la presidencia de Carlos Salinas de Gortari. De la misma manera, el cambio en la relación con Estados Unidos habría de profundizarse. Las tesis centrales de esta nueva etapa de reformas eran prácticamente las mismas de las del gobierno anterior.²⁶ En primer lugar, se buscaba continuar con el saneamiento de las finanzas públicas, ante la creencia de que habían sido los enormes déficit públicos los causantes de la crisis de 1982. Para cumplir con este objetivo era esencial la creación de un sistema impositivo eficiente y una política de ingresos prudente que, además, contribuyera al control de la inflación, otro de los objetivos claves de la política económica. Igualmente, era fundamental la renegociación de la deuda externa, condición necesaria para el crecimiento. Ésta fue una de las primeras metas que se propuso el nuevo gobierno. Aunque no era posible renegociar la deuda gubernamental con las instituciones internacionales, la deuda con la banca comercial fue

reestructurada bajo los auspicios del Plan Brady.²⁷ En julio de 1989 se logró la reducción de 35% de la deuda mexicana; posteriormente, en septiembre de ese año se llegó a un acuerdo sobre el paquete de financiamiento para el periodo entre 1989 y 1992 y que reestructuraba cerca de 48,400 millones de dólares de la deuda externa de México.²⁸

La liberalización financiera era otro de los puntales del nuevo modelo económico, pues el déficit del gobierno habría de financiarse por medio de operaciones de mercado abierto y no a base del impuesto inflacionario. En congruencia con la idea que el Estado ya no podía ser quien impulsara el crecimiento, la privatización de las empresas públicas tenía que acelerarse como la mejor manera de incentivar la participación del empresariado, incrementar la eficiencia económica y, de paso, fortalecer las cuentas públicas. Y si la inversión privada iba a tener tal importancia, la simplificación administrativa y la desregulación económica eran fundamentales. El modelo incluía, por supuesto, una radical liberalización comercial unilateral. Ésta se consideraba “[...] fundamental para inducir la eficiencia microeconómica y consolidar la estabilidad macroeconómica”²⁹ Esta liberalización comercial se había iniciado años atrás, pero se profundizaría durante el sexenio en cuestión. La eficiencia y productividad de las empresas mexicanas, provocadas por la creciente competencia internacional que enfrentarían, las convertirían en exportadoras. Esta actividad, por tanto, debía convertirse en un importante motor del

²⁶ Para un resumen de los objetivos de la política económica del gobierno de Salinas de Gortari, véase, José Córdoba M., “La reforma económica de México” en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig, (comps.), *México: auge, crisis y ajuste*, vol. III, México, FCE, pp. 421-439.

²⁷ “El acuerdo celebrado el 23 de julio de 1989 ofrecía a los acreedores comerciales la opción de intercambiar los instrumentos de la deuda antigua por instrumentos nuevos que implicarían un alivio de la deuda (menores tasas de interés o reducción del principal) pero que estarían parcialmente avalados, o por instrumentos sin garantía ni alivio de la deuda, pero con un compromiso de dinero nuevo”, así explica Sweder van Wijnbergen el Plan Brady. Véase, “La reestructuración de la deuda externa de México en 1989-1990”, en C. Bazdresch, N. Bucay, S. Loaeza y N. Lustig (comps.), *op. cit.*, pp. 323-384.

²⁸ *Ibid.*, p. 340.

crecimiento. Lo que es incuestionable es que con la apertura comercial las exportaciones y las importaciones mexicanas aumentaron rápidamente.

CUADRO 1.5
México. Balanza comercial, 1982-1992, (mmd)

Año	Exportaciones	Importaciones	Balanza comercial
1982	24.0	17.0	7.0
1984	29.1	15.9	13.2
1986	21.8	16.7	5.1
1988	30.6	28.6	2.6
1990	40.7	41.5	-0.8
1992	46.1	62.1	-16.0

FUENTE: INEGI, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1995*, Aguascalientes, Inegi, 1996, pp. 452-453.

La clave del proyecto era, sin embargo, la inversión extranjera. Se requerían enormes entradas de capital que, no sólo ocuparan el lugar del Estado promotor, sino que financiaran la modernización de la economía mexicana y pagaran los crecientes déficit comerciales. Déficit en cierta medida naturales, pues reflejaban los esfuerzos de modernización de la planta productiva del país.³⁰ Para ello había que abrir a los capitales foráneos no sólo los mercados financieros sino también áreas de la economía de las que tradicionalmente habían estado excluidos. Para eso, en mayo de 1989 se emitió un nuevo

²⁹ J. Córdoba M., "La reforma...", *op. cit.*, p. 430.

³⁰ Esta afirmación abre, sin duda, otro debate que lamentablemente no tiene cabida en este trabajo. Sin embargo, por el momento es importante analizar el proyecto de los reformadores mexicanos y no sus bondades o defectos.

reglamento de la Ley de Inversión Extranjera que expandió el conjunto de actividades abiertas a la propiedad extranjera y bajo ciertas condiciones, eliminó el requisito de la aprobación de un organismo regulador, lo que hizo más expedito el proceso de autorización.³¹ Con el mismo objetivo se crearon los mecanismos que permitirían a los extranjeros participar en la Bolsa de Valores. “Por ejemplo, las sociedades anónimas podrían emitir las llamadas acciones neutrales, que permiten al inversionista extranjero tener una parte del capital social de una empresa, pero sin derecho de voto”.³² También se redujeron, en agosto de ese año, los petroquímicos considerados como básicos, y prohibidos para el capitalista foráneo. Se autorizó, de igual forma, la inversión extranjera en bancos y compañías de seguros; el límite al capital externo en las instituciones financieras, por ejemplo, llegó a 30%. Los flujos transnacionales de capital habían aumentado rápidamente desde 1988 —la cantidad de dinero recibido por todos los países del mundo de los mercados de capital en 1992 era 54% mayor que en 1988—³³ y los países en desarrollo, y en particular América Latina, recibían un porcentaje cada vez mayor de esos flujos: el porcentaje del capital total que terminaba en la región ascendió de 24.4% entre 1987 y 1990 a 33.8% entre 1991 y 1992.³⁴ El gobierno mexicano estaba abocado a atraer una porción cada vez más grande de ese pastel

³¹ N. Lustig, *México: hacia la reconstrucción...*, op. cit., p. 163.

³² *Loc. cit.*

³³ Stephany Griffith-Jones, “Globalización de los mercados financieros y el impacto de los flujos hacia los países en desarrollo: nuevos desafíos para la regulación”, *Pensamiento Iberoamericano. Revista de economía política*, núm. 27, 1995, p. 42.

³⁴ Stephany Griffith-Jones y Barbara Stallings, “Nuevas tendencias financieras globales: implicaciones para el desarrollo”, *Pensamiento Iberoamericano. Revista de economía política*, núm. 27, 1995, p. 144.

Las reformas económicas, la globalización y la nueva relación con Estados Unidos

El modelo económico del gobierno de Carlos Salinas de Gortari necesitaba del exterior, pero mientras tanto y en un proceso paralelo, diversos sucesos hacían que el sistema internacional se volviera un lugar incierto y a ojos de muchos, peligroso.³⁵ No sólo se había derrumbado el bloque socialista, sino que existía una nueva estructura económica internacional que suponía nuevos problemas para todos los países del orbe. Desde hacía ya algunos años, es difícil saber con precisión cuántos, la economía internacional se había “globalizado” rápidamente, y el proceso continuaba a pasos acelerados. Este fenómeno —la globalización— a pesar de ser confuso y difícil de comprender, influyó las políticas públicas en casi todo el mundo. Esta indiscutible influencia se debió en gran medida a lo novedoso de la globalización en sí. Es decir, al no entenderse bien, creó expectativas y percepciones, quizás exageradas, que provocaron respuestas gubernamentales en consecuencia.

El proceso de globalización económica se puede definir, en primera instancia, como “[...] un progresivo debilitamiento del grado de territorialidad de las actividades económicas, ya que industrias, sectores o cadenas productivas enteras —sean ellas pertenecientes a la esfera real o a la financiera— pasan a desarrollar sus actividades con creciente independencia de los recursos específicos de cualquier territorio nacional”.³⁶ De manera parecida se expresa Stephan Haggard cuando dice que la integración económica transfronteriza y la soberanía política de las naciones están en conflicto, y que tal tensión

³⁵ Para citar sólo a dos ejemplos conocidos, véase, Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*, New York, Simon and Schuster, 1996, o Lester C. Thurow, *Head to Head: the Coming Battle Among Japan, Europe and America*, New York, William Morrow, 1992.

³⁶ Juan Carlos Lerda, “Globalización y pérdida de autonomía de las autoridades fiscales, bancarias y comerciales”, *Revista de la CEPAL*, núm. 58, 1996, p. 64.

ha provocado un creciente desbalance entre las estructuras políticas y económicas del mundo. Los dominios efectivos de los mercados económicos, agrega Haggard, coinciden cada vez menos con las jurisdicciones de los gobiernos nacionales.³⁷

“El fenómeno de la globalización de la economía mundial se nutre de las tendencias registradas en al menos dos factores determinantes: la tecnología y la organización corporativa”.³⁸ Es indudable que los avances tecnológicos permiten el intercambio más eficiente de bienes y servicios; de igual forma las empresas se han reorganizado para descentralizar la producción y generar economías de escala. Asimismo los acuerdos internacionales sobre la liberación de los movimientos de mercancías y servicios, como el GATT y la Organización Mundial de Comercio (OMC), han favorecido el proceso de globalización. Este proceso ha impulsado un fuerte crecimiento de los flujos comerciales internacionales, que aumentaron 3.5% durante la década de 1990 a diferencia del 2.5% de la producción mundial en el mismo periodo.³⁹ Igualmente, el comercio interindustrial (los intercambios entre empresas de un mismo sector) ha crecido espectacularmente para alcanzar 45% del comercio total.⁴⁰ También, ha aumentado el peso relativo de los servicios en el intercambio global.

Según Charles Oman, la globalización se entiende mejor como un fenómeno microeconómico, determinado por los cambios en las estrategias y el comportamiento de las empresas alrededor del mundo.⁴¹ El nuevo sistema de organización corporativa es, dice

³⁷ S. Haggard, *Developing Nations and the Politics of Global Integration*, Washington, D. C., Brookings, 1995, p. XVII.

³⁸ J. Lerda, *op. cit.*, p. 65.

³⁹ Joaquín Novella, “Mundialización, competitividad, comercio internacional, política industrial y empleo”, *Revista CIDOB d’afers internacionals*, núm. 29-30, 1995, p. 90.

⁴⁰ *Loc. cit.*

⁴¹ Ch. Oman, *Globalisation and Regionalisation: the Challenge for Developing Countries*, Paris, OECD Development Centre Studies, 1994, p. 13.

Oman, el verdadero impulso de la globalización, mientras que la desregulación, el auge de los flujos de información y la mundialización de los mercados financieros son sólo fuerzas que contribuyen a esta tendencia.⁴² Así, vemos como hay dos definiciones generales de la globalización. Una equipara este fenómeno con el multilateralismo y, por tanto, centra su atención en el régimen internacional de comercio, en la liberalización comercial y financiera, y en las políticas comerciales de los gobiernos nacionales. Otra, la segunda, ve la globalización como un fenómeno microeconómico, impulsado por el cambio en las estrategias de las empresas y las corporaciones. Aquí, es la competitividad internacional de estas grandes compañías el hecho original. Es posible utilizar elementos de ambas definiciones y considerar a la globalización como un fenómeno real, en primer lugar, como un proceso centrífugo de expansión de la actividad económica que rebasa las fronteras nacionales, en segundo, y como un fenómeno impulsado por consideraciones microeconómicas, en tercero.

Para efectos de este capítulo, las consecuencias de la globalización son muy interesantes. Uno de los efectos de este fenómeno es la reducción de la “distancia” económica entre las naciones, así como entre los actores económicos mismos. Otra puede ser la reducción de la autonomía efectiva del Estado nacional, en especial en lo referente a las políticas públicas, *vis-à-vis* otros Estados y también *vis-à-vis* el mercado.⁴³ Todo esto trae consigo la percepción generalizada de un mundo más interdependiente, pero también más inestable e incierto. En 1990, México estaba inmerso en esa “nueva estructura” y el gobierno de Carlos Salinas tenía que buscar soluciones nuevas a problemas nuevos. Se creía que México tenía que responder forzosamente a estas nuevas fuerzas, un tanto

⁴² *Loc. cit.*

incomprensibles y quizás un tanto exageradas, representadas en el término globalización. Los cambios económicos dentro del país requerían apoyos externos, pero el mundo ya no era el mismo de unos años atrás. En principio, diseñar una política exterior encaminada básicamente a asegurar una porción suficiente del capital transnacional se consideró una buena salida.

Aunque para México el “exterior” tradicionalmente ha significado Estados Unidos, la búsqueda de capitales se hizo en todo el mundo; específicamente en Europa y Japón, en un último intento de diversificar las relaciones internacionales del país.⁴⁴ El intento fracasó en buena medida debido a la incertidumbre en el sistema internacional de la posguerra fría. Europa y Japón respondían a los entonces muy de moda procesos de globalización y regionalización concentrándose en sus propios vecindarios para concentrar su atención y colocar ahí sus excedentes de capital. En primer lugar, Europa estaba muy ocupada con su proceso de integración, por un lado, y deslumbrada por las espectaculares liberalizaciones en Europa del Este, por el otro. En segundo, Japón, aunque no estaba embarcado en ningún proceso formal de integración, tenía en las dinámicas economías de Asia un mercado más cercano —tanto geográfica como culturalmente— y a sus ojos más seguro. Finalmente, parecía claro que para México una unión más estrecha con los países en desarrollo, América Latina en este caso, países cuyas economías más que complementar competían con la mexicana, no era una opción viable y que, si se había jugado con esa idea

⁴³ *Ibid.*, p. 33.

⁴⁴ Ver, por ejemplo, Wolf Grabendorf, “México y la Comunidad Europea: ¿hacia una nueva relación?” y Jorge Alberto Lozoya, “La Cuenca del Pacífico: retos y oportunidades para México”, en Riordan Roett (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, SigloXXI, 1991. pp. 127-164 y 165-172, respectivamente.

en el pasado, había sido más por motivos retóricos que prácticos.⁴⁵ Así, en algún momento de 1990, “Salinas y su equipo se vieron obligados a reconsiderar la diversificación desde un punto de vista pragmático: en un mundo de capitales escasos y abiertos nacionalismos, la diversificación tan sólo aumentaba la incertidumbre”.⁴⁶

Para el gobierno mexicano, lo anterior significó una reducción dramática de opciones. La incertidumbre de la globalización y los fracasos en la diversificación de las relaciones exteriores son dos factores adicionales que obligaron al gobierno mexicano a voltear hacia el Norte. Además, cobró mucha fuerza la idea de la creación de bloques económicos regionales como respuesta a la ya mencionada incertidumbre de la globalización. Por tanto se pensó que los acuerdos regionales, que involucran la liberalización comercial y a veces de los mercados financieros entre dos o más sociedades geográficamente cercanas, eran la respuesta más adecuada al cambiante escenario internacional. Aunque de naturaleza más política que la globalización, la regionalización se nutre de las mismas fuerzas (la tecnología, la desregulación, la organización corporativa) que ésta. La integración regional también recibió impulsos de la lentitud de los avances en el terreno multilateral, del supuesto fin de la hegemonía estadounidense. Lo anterior debilitó aún más el impulso original de la liberalización multilateral y favoreció la idea de que los acuerdos regionales son políticamente más viables. Finalmente, la estructura de la producción moderna, con altos costos de innovación, influyó también en la nueva ola de

⁴⁵ Véase, José Miguel Insulza, “México y América Latina en los noventa: las posibilidades de una nueva relación”, en R. Roett, *op. cit.*, pp. 207-225.

⁴⁶ Stephanie Golob, “¿Un nuevo orden internacional? La decisión de México respecto al libre comercio”, *Estados Unidos: informe trimestral*, vol. 3, núm. 1, 1993, p. 44.

regionalización.⁴⁷ Dice Peter Morici que “[a] medida que los fabricantes en los países con altos niveles salariales tratan de obtener proveedores en los países en vías de desarrollo de Asia sudoriental, América Latina y Europa oriental, y éstos buscan tecnología y mercados estables para sus exportaciones, estas relaciones podrían establecerse con mayor facilidad en el contexto de acuerdos regionales”.⁴⁸

Se pensó entonces que si México quería integrarse con éxito a la nueva economía mundial debía aceptar su ubicación geográfica e integrarse a su “bloque”, es decir, a América del Norte, o Estados Unidos, para cuestiones prácticas. Además tenía que hacerlo rápido, como si el futuro de las reformas dependiera de ello, pues parecía, quizás sin demasiadas pruebas, que estos acuerdos regionales serían bloques cerrados y permanentes que competirían a muerte entre ellos por los mercados y las inversiones. Con la pérdida de esperanza en la diversificación, el gobierno mexicano aceptó el acercamiento con los Estados Unidos como un hecho no sólo deseable, sino inevitable. Era considerado como el mejor camino a la estabilidad requerida por los inversionistas extranjeros. Además, ¿por qué no habría de serlo?, se pensaba, si las relaciones bilaterales pasaban por un buen momento, los inevitables puntos de fricción se habían logrado aislar,⁴⁹ y Estados Unidos

⁴⁷ Véase, Jagdish Bhagwati, “Multilateralismo y regionalismo en la política comercial internacional”, en Gustavo Vega C. (coord.), *México ante el libre comercio con América del Norte*, colección México-Estados Unidos, México, El Colegio de México-UNITEC, 1991, pp. 61-69; Peter Morici, “Regionalismo en el sistema internacional de comercio y las relaciones México-Estados Unidos, en el mismo libro, especialmente, pp. 71-80; o Jeffrey J. Schott, “Trading Blocs and the World Trading System”, *World Economy*, vol. 14, núm. 1, 1991, pp. 1-17.

⁴⁸ P. Morici, *op. cit.*, pp. 77-78.

⁴⁹ Véase, Víctor Arriaga, “El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994”, *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4, 1994, pp. 581-585; o Francisco Gil Villegas, “La nueva relación especial de México y Estados Unidos durante 1990: cordialidad en medio de situaciones conflictivas”, en G. Vega C. (comp.), *Estados Unidos-México*, *op. cit.*, pp. 21-53.

apoyaba firmemente las reformas económicas.⁵⁰ Apoyo, hay que mencionar, que Salinas necesitaba desesperadamente, no sólo por la importancia que tenía para las reformas en sí, sino también para superar la ilegitimidad de origen de su gobierno. Una razón adicional era la conversión de los Estados Unidos a los esfuerzos de integración comercial regional, a los que se oponía debido a su apoyo a la liberalización multilateral.

Para concluir, se han analizado tanto las razones internas como las externas para el acercamiento del gobierno mexicano a Estados Unidos en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Sin ignorar las condicionantes políticas —cruciales pues marcan el final de la tradicional tolerancia estadounidense hacia los intentos autonomistas de México— las razones internas a las que me refiero en este capítulo son las profundas reformas estructurales iniciadas a mediados de la década de 1980, aún antes de la llegada de Salinas a la Presidencia. El cambio en el modelo de desarrollo en México provocó un cambio fundamental en la manera en que el país se relacionaba con el exterior, un exterior necesario para el éxito de las reformas mismas. Las razones externas se pueden dividir en tres: la incertidumbre causada por el debate sobre la globalización, el nuevo ímpetu del regionalismo, y el fracaso de la diversificación en las relaciones exteriores de México.

Todas las razones anteriores influyeron para que finalmente se tomase la decisión de proponer a Estados Unidos un acuerdo de libre comercio. Sin embargo, podría parecer que hay un hueco en el argumento; cabría preguntarse, cómo se pasó de la liberalización

⁵⁰ Como se verá en los capítulos siguientes, este apoyo es totalmente comprensible. Para el gobierno y, en general, la opinión pública estadounidense el proceso mexicano de reformas era motivo de tranquilidad. Por fin los mexicanos hacían lo que se les había aconsejado desde años atrás. Así, en Estados Unidos se vislumbró una solución al eterno problema de tener un país pobre, diferente e inestable como vecino. Véase, por ejemplo, Paul Krugman, "The Uncomfortable Truth About NAFTA. It's Foreign Policy, Stupid", *Foreign Affairs*, vol. 72, 1993; o Howard J. Wiarda, "The U.S. Domestic Politics of the U.S.-Mexico Free Trade Agreement", en M. Delal Baer y Sydney Weintraub, *The NAFTA Debate. Grappling with Unconventional Trade Issues*, Boulder, Lynne Rienner, 1994.

económica y la búsqueda de inversión extranjera a la propuesta formal de un acuerdo con Estados Unidos. Esa es la pregunta que abre el segundo capítulo.

CAPÍTULO II

La nueva relación con Estados Unidos y el Tratado de Libre Comercio

Durante la primavera de 1990, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari propuso a su contraparte estadounidense un acuerdo de liberación comercial. Esa fecha sería el inicio de una intensa negociación que culminaría con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El objetivo de este capítulo es, por tanto, analizar dicho tratado, el resultado más conocido del acercamiento entre México y Estados Unidos. Lo que se busca no es hacer un análisis técnico del tratado en sí. De hecho, no es el tratado como tal lo que se estudiará en este capítulo, sino las razones mexicanas para proponerlo, en primer lugar, y la importancia que tiene como evidencia de la nueva era en las relaciones entre México y Estados Unidos, en segundo.

El TLCAN es un importante instrumento de análisis pues vincula de manera muy clara la política económica y la política exterior del gobierno de Salinas de Gortari. Es, además de un elemento clave de las profundas reformas económicas llevadas a cabo durante ese sexenio, evidencia del cambio en la política tradicional hacia Estados Unidos. Política que, al menos desde la posguerra, había buscado cierta independencia relativa —aunque fuera retórica— con respecto a la potencia del norte. El TLCAN es, también, el resultado de un acercamiento sin precedentes en los últimos 50 años y el inicio de una etapa de colaboración que a la fecha continúa.

El TLCAN no es sólo un acuerdo comercial. Esa es la idea central del capítulo. El TLCAN era fundamental para el gobierno de Carlos Salinas de Gortari no tanto por sus beneficios puramente económicos, sino porque era el mecanismo que daría credibilidad al proceso de reformas. El tratado haría que el costo de revertir esas reformas se elevara radicalmente. Este era el tipo de compromiso a largo plazo que necesitaban los inversionistas extranjeros para incrementar su participación en los mercados mexicanos. Justamente por la importancia del TLCAN como “ancla” de las reformas, el gobierno mexicano no escatimó recursos en la promoción de tal acuerdo. Por eso, para el estudio del cabildeo mexicano en Washington, es necesario analizar la relevancia del TLCAN para el gobierno de Salinas de Gortari.

La secuencia del capítulo es la siguiente. Primero se analizarán las razones mexicanas para proponer el TLCAN. Después me concentraré en cómo fue acogida tal propuesta en Estados Unidos. Es bien conocida la intensidad del debate sobre el TLCAN en Estados Unidos. Es fácil recordar el debate entre Ross Perot y el vicepresidente Al Gore, o el “*giant sucking sound*” escuchado por el primero, que anunciaba la partida de millones de empleos estadounidenses a México.¹ No es una exageración afirmar que, desde la aplicación de la tarifa Smoot-Hawley en la década de 1930, la legislación comercial no provocaba tal polarización de opiniones en Estados Unidos.² ¿Por qué el TLCAN provocó un debate tan intenso? Negociaciones comerciales anteriores, como las rondas del GATT, por ejemplo, se habían conducido casi silenciosamente, en discusiones técnicas alejadas de la opinión pública. ¿Qué hizo que fuera diferente esta vez?

¹ Ross Perot y Pat Choate, *Save your Job, Save our Country. Why NAFTA Must Be Stopped Now*, New York, Hyperion, 1993, p. 41.

Lo primero que sorprende de la discusión sobre el TLCAN en Estados Unidos es la formación de dos bandos relativamente organizados que apoyaron o se opusieron vehementemente al acuerdo. Ambos bandos, además, contaban con suficientes recursos como para situar al TLCAN en el centro de la discusión política estadounidense, cosa poco usual para una medida de política exterior. “El monto de los recursos financieros invertidos por ambos bandos, según fuentes independientes, no tuvo precedentes. Sin incluir la contribución mexicana, se cree que las fuerzas pro-TLCAN invirtieron alrededor de 7 millones de dólares hasta fines de 1993. Tan sólo en anuncios de televisión contra el TLCAN, los sindicatos invirtieron 3.35 millones de dólares que sumados al costo de los anuncios producidos por Ross Perot, dan un total de 5.5 millones de dólares”.³ Este tema es relevante para esta tesis pues la incertidumbre provocada por el debate en Estados Unidos sin duda impulsó la promoción de los intereses mexicanos en la Unión Americana, tema que se aborda en el tercer capítulo.

La propuesta mexicana de un acuerdo de libre comercio

Una vez firmado el Plan Brady en 1989, con el que México regresó a los mercados internacionales de capital, la política exterior del país adquirió una lógica enteramente económica.⁴ Su objetivo central sería la búsqueda de fuentes externas de financiamiento que dieran sustento a las reformas económicas. Como señala Emilio Zebadúa, este objetivo sería el hilo conductor de casi todas las actividades del gobierno mexicano en el

² Véase, Paul Krugman, “The Uncomfortable Truth About NAFTA. It’s Foreign Policy Stupid!”, *Foreign Affairs*, vol. 72, 1993, p. 13.

³ Claudia Franco Hijuelos, “El cabildeo como instrumento de política exterior: el caso del Tratado de Libre Comercio (TLC)”, *Revista Mexicana de política Exterior*, núm. 46, 1995, p. 19.

⁴ Emilio Zebadúa, “Del Plan Brady al TLCAN: la lógica de la política exterior mexicana, 1988-1994”, *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4, 1994, p. 633.

exterior.⁵ De esta manera, buena parte de la política exterior de México se redujo a mandar mensajes de confianza y certidumbre a los inversionistas en los grandes centros financieros del mundo. Lo que había que ofrecerles era una tasa de rendimiento muy atractiva y promesas de un trato favorable y predecible. De igual manera, la política extranjera había de asegurar mercados para las, en teoría, cada vez más competitivas exportaciones mexicanas y, en general, divulgar la intensidad de las reformas económicas. Todo esto con el afán de crear un clima de confianza que aumentara el interés de los inversionistas, empresarios y gobiernos extranjeros.

Este paso tan audaz —la propuesta de un tratado de libre comercio— se explica, en parte, por los insuficientes resultados concretos que habían obtenido las reformas económicas hasta entonces. Aunque la inversión extranjera había aumentado durante los dos primeros años del sexenio, aún no se llegaba a la cantidad que el gobierno consideraba necesaria.⁶ A pesar de que los flujos de capital extranjero a México eran por mucho los mayores de toda Latinoamérica, y a pesar de su rápido crecimiento, éstos no satisfacían las expectativas de quienes habían planeado el programa de reformas. Según Wilson Peres, tras la renegociación de la deuda externa en 1989, era claro que el país necesitaría atraer al menos 30 mil millones de dólares (mmd) en inversión extranjera durante todo el sexenio.⁷ Incluso algunos economistas señalaban que, para que México volviera a crecer a las tasas históricas, se requerían flujos de capital considerables,

⁵ *Ibid.*, p. 634.

⁶ Véase el cuadro 2.1.

⁷ Wilson Peres Núñez, *From Globalization to Regionalization: the Mexican Case*, París. OECD, technical papers núm. 24, 1990, p. 20. El autor cita al entonces director general de la Dirección de Inversión Extranjera de SECOFI, citado a su vez por *El Financiero*, 3 de noviembre de 1989, p. 27. La prensa mexicana recogió puntualmente este argumento. Para un recuento, véase también Jorge Chabat, "Mexico's Foreign Policy in 1990: Electoral Sovereignty and Integration with the United States", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 32, 1991, pp. 4-5.

mayores a los tradicionalmente observados, que sirvieran para financiar un déficit permanente en la cuenta corriente de entre 4% y 5% del producto interno bruto (PIB).⁸

“Si el gobierno quería transformar el país, tendría que ir más allá de lo que había pensado originalmente”⁹

CUADRO 2.1
Inversión extranjera total en México¹⁰
(mmd)

AÑOS	Inversión directa	Inversión de cartera	Inversión extranjera total
1987	2.6	-1.0	1.6
1988	2.8	0.9	3.7
1989	3.1	0.35	3.5
1990	2.6	3.3	6.0
1991	4.7	12.7	17.5
1992	4.3	18.0	22.4
1993	4.3	28.9	33.3

FUENTE: INEGI; *Anuario Estadístico, 1995*, México, Inegi, 1996.

⁸ Véase, Jaime Ros, “Free Trade Area or Common Capital Market? Notes on Mexico-U. S. Economic Integration and Current NAFTA Negotiations”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 34, 1992, p. 66.

⁹ Luis Rubio, *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?*, México, FCE, 1992, p. 19.

¹⁰ Las cifras de inversión extranjera varían considerablemente. Por ejemplo, según Guillermo de la Dehesa, México recibió inversión extranjera por 52.8 mmd entre 1990 y 1993, cifra menor a la disponible en los anuarios de INEGI. Véase, G. de la Dehesa, *La reciente afluencia masiva de capital privado hacia los países en desarrollo, ¿es viable?*, Conferencia Per Jacobsson, Madrid, Asociación española de banca privada, 1994, p. 5. Para darle cierta congruencia al trabajo, sin embargo, en la medida de lo posible se usarán las cifras de este instituto.

CUADRO 2.2
Inversión extranjera directa en América Latina, 1985-1994
(Millones de dólares de 1990, md)

Años	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México
1985-1989	826	1,374	814	618	2,271
1990-1994	3,442	319	409	568	16,100

FUENTE: Graciela Moguillansky, "El contexto macroeconómico y la inversión : América Latina a partir de 1980", *Revista de la CEPAL*, núm. 58, 1996, p. 84.

CUADRO 2.3
Flujos de capital a América Latina
(% del PIB)

País	1984-1989	1990-1993
Argentina	-2.2	2.5
Brasil	-2.3	-0.4
Chile	-3.0	5.9
Colombia	1.7	0.7
México	-0.4	6.1
Perú	-6.5	0.7
Promedio	-2.1	2.5
Flujos a Asia*	1.6	3.2

FUENTE: Group of Thirty, *Latin American Capital Flows: Living with Volatility*, Washington, D. C., 1994, p. 3. * "Asia" incluye Indonesia, Corea, Singapur, Malaisia, Filipinas, Sri Lanka, Taiwan y Tailandia.

Por otro lado, el déficit comercial iba en aumento;¹¹ la apertura comercial unilateral se mostraba claramente ineficaz. México había reducido su arancel máximo de 100% a 20% de 1986 a 1988 y para 1990, había eliminado los permisos a la importación. Cabía la posibilidad de que llegara el momento en el que la inversión extranjera ya no alcanzara para financiar este déficit y que el crecimiento y la modernización se detuvieran de nuevo. Además estaba latente la amenaza del proteccionismo en los países industrializados, particularmente de Estados Unidos, que compraba cerca de 70% de las exportaciones mexicanas.¹²

Para finales de la década de 1980, abrumadas por el enorme déficit comercial, las autoridades comerciales de Estados Unidos habían iniciado acciones para combatir lo que llamaban “comercio injusto” y de manera unilateral impusieron cuotas y obstáculos no arancelarios a algunos productos de diversos países en desarrollo.¹³ Los mecanismos que utilizaron las autoridades comerciales estadounidenses son varios, y fueron desde aranceles especiales debidos a acusaciones de *dumping*, hasta impuestos discriminatorios por cargos de subsidios a la exportación. Muchas de estas acciones se hicieron bajo el amparo de los *Omnibus Trade and Competitiveness Acts* de 1988.¹⁴ Esta ley, la mayor iniciativa del Congreso referente a la política comercial desde la década de 1930, fortaleció los instrumentos unilaterales de las autoridades estadounidenses, tales como la Sección 301, que obliga al Ejecutivo a fijar sanciones en contra de compañías extranjeras acusadas de exportar de manera “injusta” a los Estados Unidos. En la legislación anterior —la *Trade*

¹¹ Véase el cuadro 2.4.

¹² Ver, G. Hufbauer y J. Schott., *North American Free Trade. Issues and Recommendations*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1992p. 48. Este porcentaje llegó a ser del 82% en 1991.

¹³ Véase, Julio Nogués, “Less-Than-Fair Trade Cases Against Latin-American Countries”, *The World Economy*, vol. 14, núm. 4, 1991, pp. 475-491.

Act de 1974— el Presidente podía rechazar las sanciones sugeridas por el Congreso argumentando los efectos negativos que éstas tendrían en la política exterior.¹⁵ México se había visto particularmente afectado por estas medidas: era el acusado en casi un cuarto de las solicitudes de acción solicitadas al Congreso.¹⁶ Al mismo tiempo, y como ya se mencionó, los mecanismos comerciales multilaterales estaban estancados en las negociaciones infinitas de la Ronda Uruguay del GATT y se había perdido la esperanza de que este organismo fuera el mejor instrumento para tener acceso en el corto plazo a mercados para los productos mexicanos.

CUADRO 2.4
México. Balanza comercial y cuenta corriente, 1988-1993

Año	Balanza comercial (mmd)	Cuenta corriente (mmd)	Cuenta corriente (% del PIB)
1988	2.6	-2.3	-1.4
1989	0.4	-5.8	-2.8
1990	-0.8	-7.4	-3.0
1991	-7.3	-14.8	-5.1
1992	-16.0	-24.4	-7.4
1993	-13.5	-23.3	-6.4

FUENTE: INEGI, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, Aguascalientes, Inegi, 1996, pp. 452-454.

¹⁴ Gustavo Vega, "México, Estados Unidos y Canadá: la agenda y las modalidades de un acuerdo de libre comercio trilateral", en G. Vega (comp.), *México-Estados Unidos, 1990*, op. cit. pp. 149-150.

¹⁵ Véase, Stephen D. Cohen, Joel R. Paul y Robert A. Blecker, *Fundamentals of U.S. Foreign Trade Policy. Economics, Politics, Laws and Issues*, Boulder, Westview, 1996, pp. 41-43.

¹⁶ G. Vega, op. cit., p. 150.

Se necesitaba, por tanto, algo contundente y el gobierno del presidente Salinas propuso entonces el TLCAN a Estados Unidos. A pesar de su importancia, la idea no era nueva. Se había discutido con anterioridad, y había sido rechazada por México —y por el mismo Salinas¹⁷— debido a las evidentes asimetrías entre las dos economías. Incluso, ante la ola proteccionista en Estados Unidos, en 1987 se discutieron diversas soluciones, entre las que se encontraba un acuerdo sectorial que fue finalmente rechazado. También se contaba con el antecedente del Acuerdo de Libre Comercio que habían firmado Canadá y Estados Unidos en 1988.

Para el gobierno mexicano, y debido a la centralización de decisiones típica del presidencialismo mexicano, para el mismo Salinas de Gortari, tanto los sucesos internacionales recientes como el nuevo modelo de desarrollo hacían viable (y, como va se dijo, en algunos casos urgente) la propuesta de un acuerdo de libre comercio. Hay autores que incluso le ponen fecha a esta decisión histórica, argumentan que se tomó recién llegado el presidente Salinas al Foro Económico Mundial en Davos, Suiza, en febrero de 1990.¹⁸ En esta reunión, los observadores internacionales prestaron poca atención a las reformas mexicanas mientras mostraban un enorme interés por las transiciones en Europa del Este y el rápido crecimiento de algunas regiones de Asia. De esta manera, se recuperó la idea de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

¹⁷ En una entrevista con Delal Baer, William Schneider, Cathryn Thorup, y Jorge I. Domínguez, realizada el 29 de mayo de 1988, Salinas de Gortari, entonces candidato a la presidencia, dijo: “Canadá y Estados Unidos tienen economías muy similares. Estados Unidos y México tienen economías muy disímiles; la relación es tan desigual que por eso he rechazado la idea de ingresar a un mercado común norteamericano”. Citado en Jorge I. Domínguez, “Widening Scholarly Horizons: Theoretical Approaches for the Study of U. S.-mexican Relations”, mimeo, dic. 1995, p. 6. La traducción es mía. Véase también, Larry Rother, “North American Trade Bloc? Mexico Rejects Such an Idea”, *New York Times*, 24 de noviembre de 1988, p. 25.

El presidente Salinas de Gortari explicaba así su cambio de opinión: “[...]en primer lugar, abrimos nuestra economía para reducir la inflación. En segundo, debido a que México ya no protegía sus mercados, debía asegurar el acceso a los mercados de Estados Unidos. Además, los cambios en Europa y Asia y una aparente tendencia hacia los bloques regionales me convencieron de que debíamos tratar de formar un bloque comercial con Estados Unidos y Canadá. No queremos que este bloque sea una fortaleza. Queremos que incremente nuestra capacidad de ser parte de Asia, Europa y, especialmente, de América Latina”.¹⁹

Hay otra razón, nueva y muy importante, para los argumentos a favor del tratado. Como dice Luis Rubio, “[...] el TLCAN vino a constituir un paso adicional hacia un objetivo político concreto: garantizar la permanencia de las reformas económicas”.²⁰ Si los observadores extranjeros buscaban certidumbre, qué mejor forma de garantizarla que con un acuerdo vinculante con la mayor potencia del mundo. Para México, las ganancias puramente económicas del TLCAN se calcularon entre 1% y 3% del PIB²¹, debido a que el régimen comercial mexicano era ya muy abierto (recuérdese que en el momento de la propuesta los aranceles de México oscilaban entre 0 y 20%) y porque los aranceles que Estados Unidos y Canadá imponían a la mayoría de los productos mexicanos eran

¹⁸ Véase, S. Golob, *op. cit.*, pp. 43-45. También, “North American Free Trade: Mexico’s Route to Upward Mobility”, la entrevista de Nathan Gardels con Carlos Salinas de Gortari en *New Perspectives Quarterly*, vol. 8, núm. 1, invierno de 1991, especialmente las pp. 4-5.

¹⁹ Entrevista con Robert A. Pastor el 24 de julio de 1990, citada en R. A. Pastor, *Integration with Mexico*, New York, 20th Century Fund Press, 1993, p. 20.

²⁰ L. Rubio, *op. cit.*, p. 19.

²¹ Véase el resumen de estudios que llegan a esta conclusión en Aaron Tornell y Gerardo Esquivel, *The Political Economy of Mexico’s Entry to NAFTA*, Washington, D.C., NBER, Working paper, núm. 5322, 1994, p. 21. En otro estudio, se afirma que las estimaciones de ganancias del libre comercio para México serían aun menores: del 0.5% del PIB en promedio. Véase, Steven Globerman, “The Economics of NAFTA”, en Alan M. Rugman (ed.), *Foreign Investment and NAFTA*, Columbia, S. C., University of South Carolina Press, 1994.

relativamente bajos (de 5%, en promedio). Por lo menos en el corto plazo las ganancias del TLCAN eran más políticas que económicas; el tratado se convertiría en el mecanismo de compromiso que atraería la inversión foránea que México necesitaba. La creación de un área de libre comercio promovería la inversión de compañías extranjeras conscientes de las oportunidades de tener a México como puerta de entrada al mercado estadounidense y de aquellas preocupadas por las desventajas competitivas asociadas con los requerimientos de contenido doméstico de los productos incluidos en el tratado.²²

El TLCAN, y que hubiese sido una propuesta mexicana, cambiaron el lugar del país en el sistema internacional y su manera de actuar en él. Igualmente, significó un viraje fundamental en la política exterior de México y en la forma en que se relaciona con Estados Unidos. Atrás quedaban los tiempos de una política exterior legalista, basada en principios míticos como la no intervención o la autodeterminación; igualmente, el discurso nacionalista, levemente antinorteamericano, se adaptó a las circunstancias al tiempo que se ponía un fin al calculado activismo político de años anteriores.²³ México ahora se consideraba parte de un “bloque”, Norteamérica, y tenía que actuar en consecuencia. Así, por ejemplo, el tono del apoyo de México a Cuba o la participación mexicana en los conflictos centroamericanos se moderó de manera muy sensible. México también comenzó a apoyar las posturas estadounidenses en el GATT e hizo lo mismo cuando estalló la Guerra del Golfo Pérsico en febrero de 1991.

²² S. Globerman, *op. cit.*, p. 7.

²³ Para este tema véase, Soledad Loaeza, “The Changing Face of Mexican Nationalism”, en M. Delal Baer y Sydney Weintraub, *op. cit.*, pp. 145-157; o Bernardo Mabire, “El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari”, *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm. 4, 1994, pp. 545-571.

El público, mexicano y estadounidense, se enteró del proyecto algunas semanas más tarde cuando, el 27 de marzo de ese año, el *Wall Street Journal* reportó conversaciones entre México y Estados Unidos para iniciar negociaciones en torno a un posible acuerdo comercial.²⁴ El 10 de junio, los presidentes Bush y Salinas de Gortari emitieron un comunicado en el que apoyaban la idea de establecer un acuerdo de libre comercio. El 21 de agosto, el mandatario mexicano envió una carta al estadounidense proponiendo formalmente la negociación del acuerdo. Un mes después, Bush comunicó al Congreso de su país su decisión de negociar un acuerdo con México. Más tarde, el primero de marzo de 1991, el presidente Bush solicitó al Congreso una extensión de dos años para usar el procedimiento del *fast track* en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT y del TLCAN. Esta solicitud sería aprobada el 24 de mayo de ese año.

Las negociaciones del TLCAN se iniciaron formalmente el 12 de junio de 1991, en Toronto, Canadá. Las negociaciones terminaron el 12 de agosto de 1992 y los presidentes de México y Estados Unidos junto al Primer Ministro canadiense firmaron la versión final del tratado el 17 de diciembre de ese año. Comenzaba entonces, en los tres países, los procesos de aprobación en los Congresos respectivos. “Tres equipos de tecnócratas pragmáticos condujeron las negociaciones del TLCAN. Su trabajo era decidir cuánto y qué tan rápido se debían reducir las barreras al comercio y la inversión en Norteamérica”.²⁵ Al mismo tiempo, también empezó el debate sobre el TLCAN y éste se extendió, cubriendo temas tan alejados del comercio internacional como los derechos humanos y la identidad cultural.

²⁴ Véase el artículo de Peter Truell en el *Wall Street Journal*, el 27 de marzo de ese año.

²⁵ R. Pastor. *op. cit.*, p. 23.

Aquí cabría mencionar que, aún sin tomar en cuenta el muy evidente diferencial de poder, México negoció el TLCAN en una clara posición de debilidad. En primer lugar debido a que la iniciativa era suya y, por tanto, tenía menos argumentos para detener las pláticas. En segundo, por la naturaleza misma del sistema político mexicano que incluye la subordinación del Legislativo al Ejecutivo; esta característica disminuyó aún más la capacidad de presión de México en las negociaciones, a diferencia de Estados Unidos y Canadá quienes, con el argumento de que sus legislativos no aceptarían algunas concesiones, podían eliminarlas del tratado.²⁶

A pesar de esto, el gobierno mexicano consideró que los beneficios del TLCAN eran mayores que los costos y nunca dudó en seguir adelante con el proyecto. De hecho en ningún momento escatimó recursos en su afán de lograrlo, algo que se hará evidente cuando se analicen los esfuerzos promocionales en Washington durante las negociaciones del acuerdo y el periodo anterior a su aprobación en el Congreso estadounidense. Estos esfuerzos extraordinarios, sin embargo, no deberían sorprender a nadie; ya se mencionó que el acuerdo comercial se había convertido en el fundamento del proyecto modernizador salinista. El TLCAN era el “ancla” de tal proyecto y el mecanismo que dotaría de credibilidad a las profundas reformas que conllevaba.²⁷ Para los miembros de tal administración, su aprobación significaría el éxito y la irreversibilidad de las reformas que ellos habían impulsado y la posibilidad de que los beneficios económicos que

²⁶ Véase el capítulo siguiente.

²⁷ Para un interesante estudio sobre los costos de la falta de credibilidad durante los procesos de reforma económica y la necesidad de enviar mensajes a los agentes económicos, domésticos y extranjeros, sobre la durabilidad de las reformas, véase, Dani Rodrik, “Promises, Promises: Credible Policy Reform Via Signalling”. *The Economic Journal*, núm. 99, 1989, pp. 756-772. El TLCAN era un excelente mensaje sobre la firmeza de las reformas en México.

supuestamente traería el acuerdo contribuyeran a la victoria del partido dominante en las elecciones presidenciales de 1994.

El TLCAN pronto cobró tal importancia que casi se confundió con la reforma económica en sí. Todo respondía a una misma lógica: las reformas estructurales, las negociaciones comerciales y la atracción de inversión extranjera. El tratado aseguraba a México el acceso de sus productos al mercado norteamericano, uno de los más dinámicos y grandes del mundo; prometía promover un clima de negocios más abierto y seguro en el cual los exportadores e inversionistas mexicanos y estadounidenses podrían planear su inversión y producción con mayor certidumbre, e impulsaría la coproducción de bienes entre los países de la región, incrementando la productividad a través de la especialización y, con ella, el empleo y el crecimiento.²⁸

Pero, además de las ventajas puramente económicas, sin duda importantes, el TLCAN se convirtió en el mensaje más importante que México enviaba a los inversionistas extranjeros —y muchos nacionales— con respecto a la profundidad y sobre todo la irreversibilidad de las reformas económicas. La apertura comercial no sólo garantizaba las posibles inversiones, sino que también creaba expectativas para mayores inversiones en el futuro. La decisión mexicana (o del gobierno de Carlos Salinas) con respecto al libre comercio fue una estrategia que cambió las bases de la política exterior mexicana para que ésta sirviera al nuevo paradigma de desarrollo y modernización económica.

²⁸ Véase, entre muchos otros, a Pedro Noyola y Armando González, "México y la apertura internacional", *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4, 1994, pp. 609-625; L. Rubio, *op. cit.*, pp. 15-18; Gustavo Vega, "México, 1988-1994: reestructuración económica, crisis y evolución futura del libre comercio en América del Norte", *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4, 1994, pp. 729-753; o Sydney

Apoyos y opositores al TLCAN en Estados Unidos

Como ya se mencionó, la propuesta mexicana de negociar un acuerdo de libre comercio provocó un intenso debate en Estados Unidos. La importancia de este debate para el estudio de la “nueva diplomacia” mexicana en Washington es muy evidente. Es necesario tener claro quiénes eran los amigos y los enemigos del TLCAN dentro del sistema político estadounidense y qué razones tenían para ocupar sus posiciones. Esto a su vez, hace necesario un breve repaso de los mecanismos por los cuales se formula la política comercial de Estados Unidos y los canales que diversos actores usan para influir en ella.

En el debate sobre el TLCAN en Estados Unidos se confundió una medida de política exterior con una de política económica. Además ésta no era una negociación comercial típica: incluía a un país pobre y muy diferente a Estados Unidos, cosa que nunca había sucedido.²⁹ Si a lo anterior se le suma una situación internacional incierta, una desaceleración económica, unas elecciones presidenciales y un cambio de gobierno, se explica la intensidad de las discusiones. El debate sobre el TLCAN llegó en un mal momento. La economía norteamericana estaba en recesión, las compañías estadounidenses habían perdido el paso y enfrentaban mayor competencia extranjera, el desempleo iba en aumento y el público estaba preocupado por el futuro³⁰.

Así, las discusiones sobre un posible acuerdo comercial con México sirvieron como pretexto para un debate más profundo. Un debate cuyas cuestiones principales eran

Weintraub, “NAFTA: for “Better or Worse”, en Brenda M. McPhail (ed.), *NAFTA NOW! The Changing Political Economy of North America*, Lanham, Ma., University Press of America, 1995, pp. 3-6.

²⁹ En las pláticas del GATT Estados Unidos negocia con países pobres y diferentes pero, ni son sus vecinos ni lo hacen frente a frente sino en medio de una gran cantidad de naciones, de forma que las consecuencias de los acuerdos no son tan evidentes.

³⁰ Véase, Howard J. Wiarda, “The U. S. Domestic Politics of the U. S.-Mexico Free Trade Agreement”, en M. Delal Baer y Sydney Weintraub, *The NAFTA Debate, Grappling with Unconventional Trade Issues*, Boulder, Lynne-Rienner, 1994, p. 118.

la reconversión económica de Estados Unidos, por un lado, y el papel de este país en el incierto nuevo orden internacional por el otro. Los estadounidenses, enfrentados a una nueva vulnerabilidad buscaban cómo protegerse de una realidad internacional amenazante. El TLCAN era un excelente canal para manifestar esos miedos. Para complicar más las cosas, la discusión sobre el libre comercio con México coincidió con una campaña electoral. El resultado obvio fue la politización del debate. En consecuencia, el tema del libre comercio tuvo la capacidad de provocar un choque de intereses desproporcionado en su magnitud y poco certero en las prioridades que fijaba.

Además, la política comercial estadounidense ha entrado, desde hace casi tres décadas, al debate político interno. Lo que antes era un tema que ocupaba a un grupo relativamente pequeño de agencias públicas, ahora es sujeto de discusión en múltiples foros del sistema político de Estados Unidos. Este fenómeno, que se tratará a mayor detalle en el capítulo siguiente, está en el origen del carácter “esquizofrénico”, en palabras de Anne Krueger, de la política comercial estadounidense.³¹ Por un lado, Estados Unidos es aún el impulsor más entusiasta de la liberalización comercial en el mundo; por otro debido a la intromisión de infinidad de grupos de interés vía el Congreso, ha adoptado legislación claramente proteccionista. Los crecientes déficit comerciales son una causa importante de lo anterior.

A pesar de todo, los principales interesados en el TLCAN en los Estados Unidos fueron los gobiernos de George Bush y Bill Clinton. Como ya se mencionó, el TLCAN es más que un acuerdo comercial. De hecho es un paso sustantivo para reformular las relaciones entre México y los Estados Unidos. Así lo entendieron los gobiernos

³¹ Anne O. Krueger, *American Trade Policy. A Tragedy in the Making*, Washington, AEI, 1995, p. 6.

estadunidenses que lo negociaron y lo aprobaron; en palabras de Warren Christopher, entonces Secretario de Estado de Bill Clinton, “[p]ara Estados Unidos y México, el TLCAN es mucho más que tarifas y comercio, crecimiento y trabajos. El tratado es el símbolo de una nueva relación y una nueva estructura de cooperación. [...] Actualmente estamos trabajando con México no sólo para resolver los asuntos a lo largo de la frontera, sino para resolver las crisis y conflictos hemisféricos”.³² Una vez propuesto por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, para las autoridades estadounidenses el tratado representó una nueva manera de solucionar los habituales problemas de la compleja relación binacional. Por primera vez en mucho tiempo, se podía lograr la cooperación de México en varios temas sin que Estados Unidos fuera acusado de “imperialista”, pues el acercamiento era resultado de políticas mexicanas. En realidad, el TLCAN fue el fruto de este acercamiento sin precedentes entre Estados Unidos y México y a la vez creó una conciencia rara vez vista en ambos lados de la frontera. Como dice Robert A. Pastor, durante las negociaciones del TLCAN ambos países mantuvieron una agenda común como jamás había ocurrido.³³

³² “Comparecencia ante el Comité de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes”, 5 de noviembre de 1993, citado en “Miscelánea informativa”, *Estados Unidos: informe trimestral*, vol. 4, núm. 1, 1994, p. 53.

³³ “NAFTA as the Center of the Integration Process: The Non Trade Issues”, en Nora Lustig, Barry Bosworth y Robert Z. Lawrence (eds.), *North American Free Trade. Assessing the Impact*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1992, p. 179.

CUADRO 2.5
Balanza comercial de Estados Unidos, 1986-1990, (mmd)

Año	Exportaciones	Importaciones	Balance
1986	223.3	368.4	-145.1
1987	250.2	409.8	-159.6
1988	320.2	447.2	-127.0
1989	362.1	477.4	-115.2
1990	389.3	498.3	-109.0

FUENTE: I. M. Destler, *American Trade Politics*, Washington, IIE, 1995, p. 45.

De hecho, para el gobierno de George Bush, el TLCAN era el punto de partida de una nueva política hacia América Latina.³⁴ Tal política estaba basada menos en el combate al comunismo y la contrainsurgencia y más en la situación económica de la zona. Quizás la explicación más sencilla de este cambio sea que, una vez desaparecidas las amenazas —reales o imaginadas— a la seguridad de Estados Unidos en la región, el interés principal de Estados Unidos era establecer nuevas y benéficas relaciones económicas con América Latina. El presidente Bush utilizó el TLCAN para publicitar su “Iniciativa para las Américas” que prometía liberalizar los flujos comerciales en todo el hemisferio occidental.

Por otra parte, el TLCAN debe estudiarse a la luz de toda la política comercial estadounidense. Las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay del GATT estaban prácticamente detenidas debido a diferencias entre Estados Unidos y la Unión Europea con respecto al sector agrícola, lo que había levantado dudas sobre sus posibilidades de

³⁴ Margaret M. Commins, “De la seguridad al comercio en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina: ¿cómo se explica el apoyo estadounidense al Tratado de Libre Comercio con México?”. *Estados Unidos: informe trimestral*, vol. 3, núm. 1, 1993, p. 5.

éxito.³⁵ Esto provocó que Estados Unidos reconsiderara el bilateralismo y el regionalismo como alternativas viables para la liberalización del comercio mundial.³⁶ El primer paso en este sentido fue el acuerdo comercial con Israel de 1985, acuerdo más político que económico —de manera aún más evidente que el pacto con México— pues este país no tenía un peso significativo en el comercio estadounidense. La siguiente etapa fue el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos que entró en vigor en 1989. Este acuerdo sí tenía un significado económico muy importante. Poco después, el inicio de las negociaciones del TLCAN en 1991 sirvió de acicate en las pláticas en el GATT.

Al negociar de forma bilateral o regional, Estados Unidos podía catalizar las negociaciones multilaterales pues estos acuerdos resultarían discriminatorios para los países no miembros lo que sería un incentivo poderoso para destrabar las negociaciones en ciertos temas espinosos. Igualmente, los esfuerzos regionales permitirían al gobierno de Estados Unidos alcanzar acuerdos y dar la impresión de estar haciendo algo en cuanto al comercio internacional. Debe recordarse que, debido a los crecientes déficit en la balanza de pagos, las administraciones estadounidenses estaban urgidas de resultados en materia comercial.

Los cambios en las políticas de Estados Unidos coincidieron con los procesos de reestructuración económica en el continente. En el caso de México, el esfuerzo de reforma era muy favorable para Estados Unidos y tenía que ser apoyado. Para los Estados Unidos, el libre comercio con México le aseguraría mercados y balanzas

³⁵ Véase, C. Fred Bergsten y Jeffrey C. Schott, *A Preliminary Evaluation of NAFTA*, Washington, Institute of International Economics, comparecencia ante el subcomité de comercio del comité de medios y arbitrios de la Cámara de Representantes, 11 de septiembre de 1997. Disponible en <http://www.iie.com>.

comerciales superavitarias, al mismo tiempo que garantizaría suministros básicos en una época de supuesta división del mundo en bloques semicerrados y en fuerte competencia. De esta manera, es interesante notar como el acercamiento estadounidense con América Latina no fue fruto de su fuerza, sino de la percepción de una debilidad relativa frente a Europa y Japón.³⁷

Por otra parte, un acuerdo con México tenía otra ventaja muy evidente: asegurar cierta influencia política sobre un país pobre y endeudado, en desesperada búsqueda por capital extranjero o por lo menos mejorar las tradicionalmente espinosas relaciones con el vecino del sur. Así, el TLCAN era el último paso de la “integración silenciosa” entre México y Estados Unidos. Además, el apoyo a las reformas económicas del gobierno de Carlos Salinas traía consigo la promesa de revivir el crecimiento económico en México lo que supuestamente contribuiría a la estabilidad en este país y, en consecuencia, reduciría la inmigración. La obsesión estadounidense por la estabilidad en México es bien conocida. Más allá de consideraciones económicas, la ilusión de que el TLCAN contribuiría a lograr tal meta fue un aliciente importante para el apoyo al acuerdo de dos gobiernos de Estados Unidos. En el mismo sentido, el TLCAN podía ser la garantía, sino del éxito, por lo menos de la irreversibilidad de esas reformas. El gobierno de Estados Unidos creyó entonces que un tratado de libre comercio era la solución al eterno “problema mexicano”. El escenario era casi inmejorable y no se podía dejar pasar.

³⁶ Al respecto véase, Jagdish Bhagwati, “Regionalism and Multilateralism: An Overview”, en Jaime de Melo y A. Panagariya (eds.), *New dimensions in Regional Integration*, New York, Cambridge University Press, 1993.

³⁷ Véase, Emilio Zebadúa, “Del Plan Brady al TLCAN: la lógica de la política exterior mexicana, 1988-1994”, *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4, 1994, p. 643.

Pero además de consideraciones geopolíticas, un acuerdo comercial con México tenía otros interesantes beneficios para Estados Unidos. La integración norteamericana permitiría legalizar y fomentar la inversión norteamericana en México, proteger la propiedad intelectual estadounidense, asegurar un trato nacional a las empresas de ese país y aprovechar los bajos costos de los factores en México para incrementar la tan necesitada competitividad de sus productos.³⁸ Los empresarios norteamericanos, agobiados por sus contrapartes japoneses y europeos, pronto se dieron cuenta de estas ventajas y no dudaron en apoyar al presidente Bush. Se formó, por tanto, una poderosa alianza en favor del libre comercio que, de hecho, actuó como un importante grupo de presión ante las distintas instituciones en Estados Unidos, y en especial sobre el Congreso, encargado de aprobarlo.

Este grupo de empresarios —la mayoría representantes de grandes corporaciones, como la Eastman-Kodak o American Express— veía con agrado las posibilidades que le abría el libre comercio con México y estaban en la mejor disposición de ocupar posiciones de ventaja en ese país ante perspectivas poco halagüeñas en otras regiones. Esta alianza incluía a las empresas que podían reducir costos llevando su producción a México, a aquellas que podrían incrementar sus ventas en México y a las compañías especializadas en la prestación de servicios —principalmente bancos, intermediarios financieros, compañías aseguradoras y transportistas— que preveían enormes ganancias en los recién liberados mercados mexicanos.³⁹ No es de extrañar que entre los grupos que apoyaron al TLCAN en las audiencias de la *United States International Trade Committee* (USITC) en octubre de 1990 estuvieran los representantes del sector de servicios, los

³⁸ Sydney Weintraub, "NAFTA: for Better or Worse", *op.cit.* p. 6.

muy competitivos productores de granos y oleaginosas que podrían aumentar sus exportaciones a México y aquellas compañías que tradicionalmente se quejaban de problemas con las autoridades mexicanas.⁴⁰ Igualmente las principales asociaciones empresariales estadounidenses, como la *National Association of Manufacturers* (que representa a los productores de 85% de los productos manufacturados de Estados Unidos), la *U. S. Chamber of Commerce* o la poderosa *Business Roundtable* (que agrupa a más de 100 corporaciones multinacionales), apoyaron la iniciativa desde el principio.⁴¹

Sin embargo, el TLCAN también generó una fuerte oposición. A pesar de tantos apoyos y todos los buenos augurios, el TLCAN tenía muchos y muy variados enemigos. Como dice H. J. Wiarda, en Washington es más fácil organizar una coalición contraria a algo que una a favor.⁴² Por tanto, rápidamente se formó un muy amplio y heterogéneo grupo opuesto al TLCAN que no estuvo lejos de hacer fracasar el proyecto. La diversidad de esta alianza se hace evidente al observar como la conformaban personajes tan alejados unos de otros en el espectro político norteamericano como Pat Buchanan y Ralph Nader, o Ross Perot y Jerry Brown.

La principal oposición al TLCAN en Estados Unidos, sin embargo, venía de las organizaciones sindicales, en particular de la *American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations* (AFL-CIO). Su argumento era que, con la firma del TLCAN, cientos de empresas norteamericanas se trasladarían a México para aprovechar la mano de obra barata, la poca seguridad social dada a los trabajadores mexicanos y su muy

³⁹ Véase, M. Commins, *op. cit.*, p. 8.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 11.

⁴¹ H. Wiarda, *op. cit.*, p. 122.

⁴² *Ibid.*, p. 123.

limitada capacidad de negociar colectivamente.⁴³ Así, la primera consecuencia de un tratado con México sería una gran pérdida de empleos en Estados Unidos. De igual forma, las organizaciones sindicales estadounidenses estaban preocupadas por la falta de mecanismos compensatorios que suavizaran los impactos del TLCAN en el empleo, los salarios y las condiciones de trabajo de los obreros de Estados Unidos. Los sindicatos, por otra parte, nunca se convencieron de la capacidad del libre comercio para crear empleos nuevos y mejor remunerados. Hay que agregar que el sindicalismo en Estados Unidos no vivía sus mejores momentos. Su membresía estaba a la baja y además, en el caso de la AFL-CIO la mayoría de los empleos perdidos en los últimos años eran de trabajadores afiliados a esa central obrera. En cambio, muy pocos de los nuevos empleos, concentrados en las industrias ligeras y los servicios, engrosaban sus filas.

Los sectores menos competitivos de la economía estadounidense también se oponían a la desaparición de las tarifas a los productos mexicanos. Los fabricantes de telas y ropa, los agricultores de Florida y California, los pescadores de este último estado y los fabricantes de autopartes de Michigan e Illinois son algunos ejemplos. Los argumentos eran los mismos: se alegaba competencia desigual de sus competidores mexicanos en materia de sueldos, cuestiones sanitarias y regulación ecológica, entre las más importantes.

Otro importante grupo contrario al TLCAN era el que conformaban grupos ambientalistas como *Friends of the Earth*, *Greenpeace*, o el *Sierra Club*, junto con grupos defensores de los consumidores como la *National Consumer's League*, o *Public Citizen* de Ralph Nader. Éstos señalaban que el TLCAN ignoraba los temas ecológicos y

⁴³ Para un buen resumen de la posición del sindicalismo estadounidense véase, William McGaughey, .4

que no contaba con una estrategia ambiental a largo plazo para la frontera, por ejemplo. Uno de los argumentos de los grupos ecologistas, por ejemplo, era que las empresas estadounidenses podrían desplazarse a México, donde la aplicación de las normas ecológicas era más laxa, y así reducir sus costos.⁴⁴ Los funcionarios que negociaban el TLCAN defendieron el tratado diciendo que, al contrario, el acuerdo incentivaría la igualación de las leyes ambientales en los tres países y que lo haría igualándolas a la más estricta. Este argumento nunca convenció a los ambientalistas quienes respondieron que en México lo que importaba no eran las leyes, sino su aplicación.

Finalmente estaban quienes, en la sociedad estadounidense, criticaban el TLCAN por tratarse de un pacto con una sociedad no democrática como la mexicana. Estados Unidos no podía, decían, ayudar a un régimen claramente autoritario, con un récord poco notable en la protección a los derechos humanos. Las consecuencias de tal ayuda podrían ser dañinas para las instituciones estadounidenses y no tendrían beneficios reales para la transición mexicana. Parafraseando a Ralph Waldo Emerson, quienes se oponían al tratado con una sociedad cerrada sostenían que México “envenenaría a Estados Unidos”⁴⁵ Quienes tenían opiniones favorables al acuerdo sostenían, en cambio, que éste daría un empuje a la democratización de México y que no apoyar los esfuerzos

U.S.-Mexico-Canada Free Trade Agreement. Do We Just Say No?, Minneapolis, Thistlerose, 1992.

⁴⁴ Véase, por ejemplo, Jan Gilbreath y John Benjamin Tonra, “The Environment: Unwelcomed Guest at the Free Trade Party”, en M. D. Baer y S. Weintraub, *op. cit.*, pp. 53-93; o Steven Shrybman, “Trading Away the Environment”, en Ricardo Grinspun y Maxwell A. Cameron (eds.), *The Political Economy of North American Free Trade*, Londres, MacMillan, 1993, pp. 271-295.

⁴⁵ Ver, por ejemplo, Daniel Patrick Moynihan, “Free Trade with an Unfree Society: A Commitment and its Consequences”, *The National Interest*, vol. 40, 1995, pp. 28-33.

modernizadores mexicanos podría acarrear grandes problemas en el futuro en términos de estabilidad al sur del Río Bravo.⁴⁶

En la academia, en cambio, eran pocas las opiniones contrarias al TLCAN.⁴⁷ Y, para contestar a los críticos del acuerdo, muchos especialistas sostuvieron que el pacto comercial con México no traería más que beneficios y que, en todo caso, las consecuencias —positivas o negativas— serían muy limitadas. Estos autores destacaban que la economía mexicana apenas y llegaba al 4% de la estadounidense y que los trastornos en el empleo serían mínimos y temporales.⁴⁸ De hecho, aseguraban que en el peor de los escenarios, las predicciones no llegaban al medio millón de empleos perdidos por el libre comercio con México, lo que equivalía a alrededor del 0.5% del total nacional.⁴⁹ Tal pérdida era equivalente a la provocada por un alza de menos de un punto porcentual en las tasas de interés⁵⁰ y muy cercana a la variación mensual promedio en el empleo en Estados Unidos. Por otro lado, señalaban que los empleos que se perderían o las empresas que tendrían que reubicarse estaban destinadas a hacerlo tarde o temprano, con o sin tratado. Éstas eran compañías que producían bienes industriales de poco valor tecnológico o que utilizaban mano de obra a gran escala: las industrias textilera y manufacturera fueron los ejemplos más usados. Quienes apoyaban al acuerdo incluso decían que, con las tasas tarifarias anteriores a la aprobación del TLCAN, estas empresas

⁴⁶ Al respecto véase, Peter Smith, "The Political Impact of Free Trade on Mexico", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 34, 1992.

⁴⁷ Véase, por ejemplo, la carta que enviaron al Congreso más de 30 economistas y especialistas en América Latina y que apareció en el *Wall Street Journal*, el 24 de abril de 1991.

⁴⁸ Gary C. Hufbauer y Jeffrey J. Schott, *op.cit.*; y P. Krugman, *op. cit.*, p. 15.

⁴⁹ G. Hufbauer y J. Schott, *op. cit.*, p. 110.

⁵⁰ P. Krugman, *op. cit.*, p. 16. Este autor también calcula la influencia del incremento del comercio con México en menos de 0.1% del ingreso nacional estadounidense.

ya estaban cerrando para buscar lugares donde reducir costos, ya fuera en México, Asia o el resto de América Latina.⁵¹

CUADRO 2.6

Actitud de algunos grupos de interés estadounidenses hacia el TLCAN

Grupos a favor del TLCAN	Grupos opuestos al TLCAN
<u><i>Empresariales:</i></u> National Assoc. of Manufacturers, U.S. Chamber of Commerce, National Retail Federation, National Assoc. of Insurance Brokers, American Electronics Assoc., American Petroleum Institute, American Fiber Manufacturers, National Engine Parts Assoc., National Confectioners Assoc., American Automobile Manufacturers Assoc., National Assoc. of Beverage Importers, National Foreign Trade Council. <u><i>Ambientalistas:</i></u> National Wildlife Federation, Conservation International. <u><i>Agrícolas:</i></u> American Farm Bureau Federation, Grocery Manufacturers of America, National Grain and Feed Assoc., National Cattlemen's Assoc., American Meat Institute, National Corn Growers Assoc., National Grain Trade Council. <u><i>Otros:</i></u> Citizens for a Sound Economy, National Council of La Raza, Empower America, American Conservative Union, Southwest Voter Conference.	<u><i>Sindicales:</i></u> AFL-CIO, UAW, Service Employees Union International, Communication Workers of America, United Food and Commercial Workers, United Steelworkers, International Brotherhood of Teamsters, United Mineworkers, International Association of Machinists and Aerospace Workers, Amalgamated Clothing and Textile Workers Union. <u><i>Ambientalistas:</i></u> Sierra Club, Friends of the Earth, Greenpeace, Environmental Action, Clean Water Action, International Wildlife Coalition. <u><i>Agrícolas:</i></u> National Farmers Union, National Farmers Organization, American Corn Growers Assoc. <u><i>Empresariales:</i></u> National Knitwear and Sportswear Assoc., American Apparel Contractors Assoc. <u><i>Otros:</i></u> Public Citizen, Consumers League, National Rainbow Coalition, American Civil Liberties Union, Americans for Democratic Action.

FUENTE: S. Cohen, J. Paul y R. Blecker, *op. cit.*, pp. 254-255.

⁵¹ Rudiger Dornbusch, "North American Free Trade. What it Means?", *Columbia Journal of World Business*, vol. 26, núm. 2, 1991, pp. 71-76.

Todas las presiones, en pro y en contra, iban a dar —como sucede con buena parte de las políticas en Estados Unidos— al Congreso, como el legítimo representante de la opinión pública y la institución donde se reciben prácticamente todas las presiones. Ante posiciones tan polarizadas no es sorprendente que estuviera indeciso. Además, como ya se mencionó, la campaña para las elecciones presidenciales de 1992 provocó que diversas agendas políticas entraran a la discusión. Como dice Robert Pastor, “[...] el Congreso de Estados Unidos fue el motor principal detrás del hecho que temas no comerciales interfirieran en las negociaciones del TLCAN. El Congreso articuló la intranquilidad de algunos sectores de la sociedad estadounidense, como los sindicatos”.⁵²

La llegada de Clinton a la Presidencia significó una nueva oportunidad para redefinir algunos de los objetivos fundamentales de la política exterior estadounidense. El camino que había tomado Bush de manera vacilante, para Clinton fue la base de su política extranjera. El anticomunismo fue sustituido por la “[...] prosecución de intereses económicos que contribuyan al mejoramiento de la economía de Estados Unidos [...]”. Es decir los problemas económicos estadounidenses, cuya seriedad no encuentra paralelo en el periodo de la posguerra, requerirían modificaciones en el campo de la política exterior que contribuyan a aliviarlos.⁵³ Aún con el cambio de republicanos a demócratas, el nuevo gobierno de Estados Unidos confirmó su apoyo al TLCAN. Sin embargo, el presidente Clinton matizó su apoyo y siempre estuvo inclinado a dar garantías a los intereses que se oponían al TLCAN. De ahí que se hayan negociado tres acuerdos “paralelos” que incluyen provisiones relativas a la protección de los trabajadores y

⁵² R. Pastor, *op. cit.* p. 179.

⁵³ María Rosa García, “Del “espíritu de Houston” a los “acuerdos paralelos”: retos en la relación bilateral”, *Estados Unidos: informe trimestral*, vol. 3, núm. 2, 1993, p. 38.

empresarios afectados por el libre comercio por un lado y la defensa del medio ambiente por el otro.⁵⁴

Pero, a pesar de que el Congreso tenía una mayoría demócrata y que se negociaron los acuerdos paralelos, una muy buena parte de los legisladores aún se oponían al TLCAN. En consecuencia las negociaciones para lograr su aprobación fueron algo más que arduas. La Casa Blanca tuvo que “vender” el tratado y Bill Clinton invirtió una buena cantidad de capital político en ello. A muchos representantes que se oponían al acuerdo porque posiblemente perjudicaría a sus distritos les prometió programas de ayuda que suavizaran los daños; las concesiones a los azucareros y agricultores de cítricos de Florida son botón de muestra.⁵⁵ En otros casos, el Ejecutivo tuvo que comprometerse a tomar medidas que muy poco tenían que ver con el acuerdo para obtener el voto de legisladores indecisos. Ejemplos de esto son el acuerdo para reducir el incremento de los impuestos a los cigarrillos con los representantes de Carolina del Norte y la cancelación del cierre de una base militar en el estado de Nueva York.⁵⁶

El caso del Partido Demócrata fue particularmente curioso y representa bien la gran división nacional que provocó el TLCAN. Aún y cuando este partido tradicionalmente apoya al libre comercio, en esta ocasión estaba dividido e incluso eran más sus miembros que se oponían a la aprobación del acuerdo.⁵⁷ Lo anterior se reflejó en el liderazgo del partido: mientras que Clinton y el presidente (*speaker*) en la Cámara de Representantes, Thomas Foley, apoyaban el tratado, tanto el Líder de la mayoría

⁵⁴ Este tema es tratado también en el capítulo III.

⁵⁵ David S. Cloud, “Decisive Vote Brings Down Trade Walls With Mexico”, *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 51, 20 de noviembre, 1993, p. 3179.

⁵⁶ Véase, David S. Cloud, “As NAFTA Countdown Begins, Wheeling, Dealing Intensifies”, *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 51, 13 de noviembre, 1993, pp. 3104-3107. Véase también el capítulo III.

demócrata, Richard Gephardt, como el oficial (*whip*), David Bonior, se le oponían. Muchos representantes demócratas temían las represalias de los sindicatos, que aún eran importantes contribuyentes en sus campañas. Lo mismo ocurría con los representantes de cualquier partido en cuyas *constituencies* había una mayoría negra o hispana. Mientras que los negros estaban en contra de la aprobación del TLCAN, la mayoría de las organizaciones hispanas la apoyaban. Esta complicada red de intereses provocó que el TLCAN fuera aprobado por un margen relativamente escaso (234 “síes”, 200 “noes”) en la Cámara de Representantes, gracias a una alianza bipartidista en la que más miembros de la oposición que compañeros de partido apoyaron al presidente Clinton. De hecho, los demócratas sólo aportaron 102 votos a favor del tratado frente a 156 votos negativos.⁵⁸

Al final, el peso político de Clinton y la poderosa alianza a favor del libre comercio demostró ser suficiente. Del otro lado, “[a]unque la coalición de los grupos opuestos al TLCAN era amplia y heterogénea, careció de la influencia política y económica de los grupos interesados en el libre comercio.”⁵⁹ En esto, sin duda influyó el mal estado de la industria manufacturera y la crisis del sindicalismo. Los grupos ciudadanos y sociales, tampoco pudieron cambiar el rumbo de las cosas, aun y cuando se comprobó su creciente capacidad de presión. Sin embargo, a pesar de su diversidad y aparente poca fuerza, las fuerzas opuestas al libre comercio tuvieron la capacidad suficiente para incluir los acuerdos paralelos sobre medio ambiente y derechos laborales, lo que es un claro ejemplo de su poder.

⁵⁷ H. Wiarda, *op. cit.*, p. 135.

⁵⁸ D. Cloud, “Decisive Vote...”, *op. cit.*, p. 3174.

⁵⁹ M. Commins, *op. cit.*, p. 14.

Quizás, lo primero que sorprende del debate sobre el TLCAN es la formación de grupos a favor o en contra tan identificables y con tal capacidad de organización y presión. La aprobación del TLCAN es un buen ejemplo de cómo funcionan las cosas actualmente en Washington. Es una muestra de cómo los diferentes grupos de interés interactúan con las instituciones gubernamentales y cómo llegan a influir en las políticas públicas, en este caso, en política exterior. De igual forma, las negociaciones entre los diferentes actores políticos que intentan promover sus intereses en el Congreso, como en el caso del TLCAN, dice mucho de las peculiaridades de la democracia estadounidense. Igualmente, es un excelente ejemplo de la descentralización de la política exterior de Estados Unidos y de la gran variedad de agentes que finalmente la determinan.

Por otra parte, la discusión en torno al TLCAN provocó que una buena cantidad de agencias y grupos —oficiales y no oficiales— de ambos países se involucraran en la relación bilateral, hecho que la complica enormemente. En este sentido, es interesante observar cómo las pláticas comerciales impulsaron los contactos entre grupos de ambos lados de la frontera que vieron en sus contrapartes excelentes apoyos para promover sus intereses.⁶⁰ Otro fenómeno interesante, observable durante la discusión sobre el TLCAN, fue el vínculo entre temas comerciales y no comerciales. El hecho que el medio ambiente, las condiciones de los trabajadores o incluso la democracia invadieran las negociaciones de un tratado comercial habla de una nueva relación entre asuntos domésticos e internacionales y en parte explica la virulencia y la magnitud del debate. En buena medida, la sociedad estadounidense estaba dividida no sobre la negociación comercial, un

⁶⁰ Véase, R. Pastor, *op. cit.*, p. 194-195; y Cathryn L. Thorup, "The Politics of Free Trade and the Dynamics of Cross-Border Coalitions in U. S.-Mexican Relations", *Columbia Journal of World Business*, vol. 26, núm. 2, 1994, pp. 13-26.

tema que en el pasado no había sido tan controversial, sino sobre los efectos de la reordenación económica de Estados Unidos que unos veían con agrado mientras que otros lo hacían con gran pesimismo. Las negociaciones entre el presidente Clinton y los legisladores indecisos evidencia lo anterior: en buena parte de este regateo no se habló del libre comercio sino de asuntos específicos, relativos a la situación económica de Estados Unidos en una coyuntura específica.

Igualmente sorprende que un tratado que tendría relativamente pocas consecuencias —buenas o malas— para la economía estadounidense haya tenido tal efecto político. Esto se puede explicar por la falta de capacidad de los gobiernos de Bush y Clinton en explicar a la opinión pública que el TLCAN no formaba parte de la política económica, que es lo que realmente preocupa al estadounidense promedio, sino de la política exterior y que lo que era más importante —y a la fecha de lo que menos se ha hablado— eran las consecuencias en el desarrollo y estabilidad de México. Parece claro que para el gobierno de Estados Unidos el TLCAN no era una cuestión económica sino política y sin embargo la discusión se centró justamente en las consecuencias económicas del pacto. El TLCAN era la respuesta norteamericana al incierto panorama internacional de la posguerra fría; era también la propuesta para una nueva relación con México en el largo plazo, no una política encaminada a resolver los problemas económicos de Estados Unidos en el corto.

Si se tiene esto en mente, es claro que la discusión fue tanto exagerada como errónea. Los efectos negativos en Estados Unidos serían mínimos y superables y aún así despertaron miedos casi irracionales en amplios sectores de la población de aquel país. El porqué de tal fenómeno es la crisis que vivían los participantes en la discusión, crisis que

se puede hacer extensiva a Estados Unidos en general. Se había perdido la hegemonía y no había quien no buscara nuevas certidumbres. Por otra parte, quienes apoyaban el TLCAN, en lugar de localizar los objetivos reales del acuerdo y explicarlos a una opinión pública convulsa, respondieron con argumentos igualmente falaces, como decir que el TLCAN era la solución a la desaceleración económica. Pero, quizás esto no tuvo remedio. En los intentos por hacerse de apoyo popular al tratado, cualquier argumento era bueno.

Finalmente, la negociación del TLCAN y el debate producido arrojan luz sobre nuevas tendencias en las relaciones entre México y los Estados Unidos. Probablemente las consecuencias políticas de esta iniciativa comercial sean tan importantes o más que las puramente económicas y quizás los cambios que produzcan en la relación bilateral sean el fenómeno más interesante en el estudio de las relaciones internacionales de México en mucho tiempo. El TLCAN marca el inicio de una etapa nueva en la manera en que México y Estados Unidos manejan su intensa vecindad. La relación seguirá siendo conflictiva y difícil pero quizás el tono de los desacuerdos haya cambiado definitivamente. A mediados de la década anterior, cualquier diferencia entre ambos países provocaba conflictos relativamente graves, dificultando la cooperación y la solución de problemas. Hoy, a raíz del acuerdo comercial negociado, la cooperación es mucho más intensa. Esto no significa, sin embargo, que México tenga mayor peso en la relación. Al contrario, quizás haya perdido influencia y sobre todo independencia. Al hacer evidente su dependencia del capital estadounidense, el margen de maniobra de México se redujo notablemente pues cualquier señal de “desobediencia” puede desencadenar costosas reacciones en Estados Unidos.

De la misma manera, la diplomacia mexicana ante su vecino del norte tuvo que adaptarse a las nuevas circunstancias. Debido a la necesidad manifiesta de una “nueva” relación bilateral, México ya no podía responder con argumentos nacionalistas a las demandas estadounidenses. Igualmente, si quería obtener y conservar el apoyo de Estados Unidos, el gobierno mexicano tenía que aceptar que la relación bilateral fuera discutida a fondo en diferentes foros de la sociedad estadounidense. En consecuencia, la manera de conducir sus esfuerzos diplomáticos en aquel país tendrían que cambiar forzosamente. El principio sagrado de la no intervención, por ejemplo, tendría que ponerse en riesgo y México tendría que aprender a jugar con las reglas diplomáticas de Washington para lograr sus nuevos y ambiciosos objetivos. El TLCAN, por tanto, fue el origen de la nueva diplomacia mexicana en Washington, tema que se aborda con más profundidad en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO III

La “nueva diplomacia” mexicana y el Tratado de Libre Comercio

Los capítulos precedentes tuvieron como propósito demostrar la importancia del TLCAN para el gobierno de Salinas de Gortari, en primer lugar, y analizar la recepción de su propuesta en los Estados Unidos, en segundo. Lo anterior es fundamental para entender los esfuerzos de cabildeo mexicano durante y después de las negociaciones del acuerdo. En este capítulo entro más en la materia que da título a la investigación: la “nueva diplomacia” mexicana en Estados Unidos. Desde mediados de la década de 1980, el gobierno mexicano había incursionado en el difícil terreno del cabildeo en la capital estadounidense. Estos primeros esfuerzos, sin embargo, habían sido poco exitosos y relativamente limitados.¹ No obstante, se hizo evidente que negociar con la unión americana a través de los canales tradicionales, y con el Ejecutivo como centro de atención, no era la estrategia más productiva. Esta certeza y el inicio de las negociaciones comerciales dieron un impulso muy fuerte al uso de estrategias diplomáticas heterodoxas como el cabildeo y las relaciones públicas.

La secuencia de este capítulo será la siguiente. En primer lugar, se analizarán los cambios estructurales en las políticas exterior y comercial de los Estados Unidos y la creciente influencia del Congreso en su formulación. De igual manera se abordará la dinámica entre el Congreso y el Ejecutivo en el proceso de toma de decisiones. A partir de

las profundas reformas congresionales de la década de 1970, un solo legislador puede bloquear una iniciativa presidencial. Estos bloqueos se presentan como disputas políticas internas, sin una abierta intención en afectar las relaciones de Estados Unidos con el mundo. La comprensión de este fenómeno es crucial para el estudio de la “nueva diplomacia” en la capital estadounidense. En esta sección, por tanto, se hará una descripción breve de cómo influyen los grupos de interés, nacionales y extranjeros, en la formulación de las políticas comercial y exterior de Estados Unidos.² Posteriormente, en la segunda sección describiré la conversión mexicana a este nuevo estilo diplomático, como lo llama Todd Eisenstadt.³ Como ya dije, los representantes mexicanos se vieron obligados a diseñar nuevas estrategias debido a la forma en que cualquier grupo de presión hace política en Washington, por un lado, y debido a la enorme importancia del TLCAN para el gobierno que representaban, por el otro. Finalmente, y para hacer una evaluación del *lobbying* mexicano, en tercer lugar analizaré cómo fue aprobado el TLCAN en el Congreso norteamericano en noviembre de 1993.

Como se mencionó en la introducción de esta tesis, el modelo teórico de Robert Putnam es particularmente útil para explicar algunos aspectos del presente capítulo.⁴ En primer lugar, el modelo arroja luz sobre la utilidad del cabildeo mexicano en Washington, al introducir el concepto de “conjunto de acuerdos ganadores” o *win-set*; el cabildeo de México en Estados Unidos puede considerarse como una forma de aumentar el tamaño de

¹ Véase, Todd Eisenstadt, “Nuevo estilo diplomático: cabildeo y relaciones públicas (1986-1991)”, *Foro Internacional*, vol. XXXII, num. 5, 1992, en especial pp. 679-683.

² Para una definición de “grupo de interés”, véase la introducción de esta tesis.

³ T. Eisenstadt, *op. cit.*, p. 679.

⁴ Véase, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, vol. 42, num. 3, 1988, pp. 427-460. Reeditado en Peter B. Evans, Harold K. Jacobson y Robert D. Putnam, (eds.), *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, 1993, pp. 431-468.

este “conjunto” y, así, contribuir a su aprobación. En segundo, los “juegos de dos planos” ayudan a entender la dinámica entre los negociadores mexicanos, el gobierno de estados Unidos y diferentes grupos de interés estadounidenses, y la influencia de ésta tanto en la ratificación del TLCAN como en el tratado en sí. Por tal motivo, ciertos componentes del modelo, como el *win-set* o los “pagos compensatorios”, se introducen en este capítulo, sobre todo en la sección final.

La estructura institucional de la “nueva diplomacia” en Washington

Como dice Miguel Ángel Valverde, el marco formal de la política exterior estadounidense es relativamente ambiguo. La Constitución no provee una delimitación clara de los poderes y responsabilidades del Congreso y el Ejecutivo para su formulación.⁵ Hablando específicamente de la política comercial, el artículo 1 de la Constitución de Estados Unidos otorga al Congreso el poder de regular el comercio con otros países. También le garantiza la autoridad de fijar y cobrar tarifas aduanales. La Constitución, por tanto, no señala ninguna autoridad específica del Presidente en cuestiones de comercio internacional. En palabras de I. M. Destler, teóricamente, en ninguna otra esfera de la política pública es tan clara la primacía del poder legislativo: el Congreso tiene la última palabra sobre asuntos comerciales internacionales, a menos que decida lo contrario.⁶ Así lo hizo, en 1934, cuando diseñó el mecanismo de *fast-track*, que autoriza al Ejecutivo para negociar acuerdos comerciales sin interferencia del Congreso para luego presentarlos para su aprobación o rechazo sin permitir cambios en el texto acordado.

⁵ Miguel Ángel Valverde, *The Institutional Setting of the NAFTA Debate in the United States*, México, CIDE, División de estudios internacionales, doc. de trabajo num. 30, 1997, p. 2

⁶ I. M. Destler, *American Trade Politics*, 3rd ed., Washington, IIE, 1995, p. 41

En la política comercial de Estados Unidos, el Ejecutivo normalmente enfatiza los objetivos estratégicos o internacionales, tales como el mantenimiento de un sistema global de comercio abierto y en expansión. Naturalmente el Ejecutivo estadounidense no es un actor unitario, los diferentes departamentos, oficinas y agencias que intervienen en el proceso de formulación de las políticas comercial o exterior tienen diferentes objetivos y estrategias que son origen de fricciones y negociaciones dentro de esta rama de gobierno. Sin embargo, para fines analíticos es posible afirmar que el Ejecutivo actúa como un sólo cuerpo con objetivos constantes. El Congreso de los Estados Unidos, en cambio, es una institución relativamente descentralizada en la cual la disciplina partidista es muy débil. El poder legislativo rara vez actúa a una sola voz o, por lo menos, a través de las opiniones de los partidos representados en él. En Estados Unidos, cada legislador tiene su agenda propia. En consecuencia, el Congreso es particularmente sensible a las presiones de intereses organizados, ya que en el caso de la liberalización comercial, generalmente los congresistas están más preocupados por los efectos del libre comercio en sus distritos electorales que por sus potenciales beneficios a la economía nacional. Por tanto, es común que le den prioridad a objetivos domésticos tales como la protección del empleo o de ciertos sectores económicos que les signifiquen votos en sus distritos.

Lo anterior —la preocupación de los legisladores por los votos en sus distritos— no es nuevo. Lo que sí es un fenómeno relativamente reciente es la intervención del Congreso en la política comercial estadounidense. Como dice I. M. Destler, durante casi todo el periodo de la posguerra, el Congreso estadounidense —protegido de las demandas de grupos particulares— demostró un autocontrol notable e intervino poco en la política comercial de

ese país.⁷ Esto cambió en algún momento durante la década de 1970. Algo parecido sucedió en la política exterior. En la opinión de Michael Mastanduno, tras Watergate y Vietnam, el Congreso se ha vuelto más activo en términos de la política exterior y se ha mostrado menos dispuesto a cederle la iniciativa a una “presidencia imperial”; esto ha provocado la pérdida de coherencia de esta política.⁸

Volviendo a la formulación de la política comercial, en el capítulo anterior se mencionó la nueva ola proteccionista en los Estados Unidos. Como se dijo, el creciente déficit comercial fue una de sus causas; el fin de la exclusión autoimpuesta del Congreso es la otra. Mientras el comercio internacional cobraba más y más importancia para la economía y su notoriedad para la sociedad aumentaba, el funcionamiento del Congreso estaba cambiando. El poder se había fragmentado entre los miembros de ambas cámaras lo que hacía cada vez más difícil para los líderes controlar el voto de sus compañeros de partido. El sistema de decanato y la disciplina de partido han perdido importancia, así que desde entonces los legisladores han tenido una gran libertad para decidir el sentido de su voto.

En el mismo sentido, los viejos mecanismos por los cuales el Congreso —en especial en la Cámara de Representantes⁹— detenían las iniciativas proteccionistas, han dejado de funcionar. En primer lugar, proliferaron los comités y los subcomités. “La parte medular del quehacer legislativo se lleva a cabo dentro de los comités y subcomités. Durante la 103 legislatura, en la Cámara de Representantes existían 22 comités permanentes y 135 subcomités. En el Senado, 16 comités permanentes y 87 subcomités. Dentro de los comités

⁷ *Ibid.*, p. 65.

⁸ M. Mastanduno, “The U. S. Political System and International Leadership: a “Decidedly Inferior” Form of Government?”, en G. John Ikenberry, (ed.), *American Foreign Policy. Theoretical Essays*, 2ª. ed., New York, HarperCollins, 1996, p. 331

y los subcomités se analizan las iniciativas de ley, se organizan las audiencias (*hearings*), públicas o privadas, se escriben los dictámenes sobre las iniciativas de ley y se votan en primera instancia”.¹⁰ El aumento, en número e importancia, de los comités congresionales facilitó el acceso a la formulación de políticas para los intereses particulares. Por ejemplo, en materia de comercio internacional, el presidente del Comité de Medios y Arbitrios debía compartir la responsabilidad sobre la política comercial con el presidente del Subcomité de Comercio; esto significó que más agendas políticas intervendrían en la actitud del Legislativo ante la política comercial. En segundo, las nuevas reglas de la Cámara de Representantes, que buscaban mayor transparencia en el Congreso, facilitaron la modificación de las leyes propuestas y la evaluación pública del voto de los legisladores. Durante la década de 1970, el Comité de Medios y Arbitrios (*Ways and Means Committee*) de tal cámara, que tradicionalmente había sido el lugar donde iban a morir las iniciativas de ley opuestas al libre comercio, fue objeto de las mismas reformas.

De esta manera, las reformas congresionales —que no tenían una relación directa con la política comercial— la afectaron gravemente. Los objetivos de los legisladores reformistas, la transparencia y la descentralización, eran diametralmente opuestos al proceso de toma de decisiones en la política comercial estadounidense, basada hasta entonces en la discreción para “proteger” a los congresistas que apoyaban el libre cambio de las presiones originadas en sus distritos. Este sistema había prosperado bajo “barones congresionales” quienes tenían suficiente poder para manipular los asuntos que llegaban a sus comités y así

⁹ Constitucionalmente, la Cámara de Representantes es la encargada de la recaudación; tradicionalmente, los aranceles y las tarifas comerciales eran componentes importantes de la política fiscal. Ese es el origen de la autoridad de tal cámara en la política comercial estadounidense.

¹⁰ Patricia de los Ríos, “La presidencia y el Congreso en el proceso político estadounidense”, en Rafael Fernández de Castro y Claudia Franco Hijuelos (comps.), *¿Qué son los Estados Unidos?*, McGrawHill-ITAM, México, 1996, p. 113.

proteger a sus colegas en aquellos votos que los obligaban a elegir entre su convicción librecambista y los votantes en su distrito.¹¹ La fragmentación y dispersión del poder en el Congreso, por tanto, ofreció diversos puntos de acceso a los grupos sociales afectados de alguna manera por la apertura comercial y significó el final de esta protección para los legisladores.¹² La exclusión del Congreso de la política comercial terminó con estas reformas y, con déficit crecientes, el comercio internacional se politizó a tal grado que se convirtió en moneda común en los debates congresionales y en los vaivenes de la opinión pública. Esto afectó de manera indirecta a la política exterior de Estados Unidos, terreno poco conocido para el votante medio. En el debate sobre el TLCAN, un acuerdo que mezclaba las políticas comercial y exterior, esta nueva injerencia de la política doméstica estadounidense —vía el Congreso— en su actuación en el extranjero es muy evidente.

Gracias a las reformas descritas, el ya notable peso de los grupos de interés particulares en la formulación de la política comercial estadounidense se vio muy favorecido. En palabras del ex embajador canadiense en Washington, Allan Gottlieb, un gran número de disputas comerciales empieza cuando uno de tales grupos presiona a algún legislador, a los líderes de los comités congresionales, a miembros del *staff* de algún representante o, incluso, a funcionarios federales.¹³ El sistema político estadounidense siempre ha favorecido la participación de grupos privados en el ejercicio del poder público.¹⁴ La primera enmienda de la Constitución de Estados Unidos garantiza el derecho a la libertad de culto, expresión, prensa, reunión y petición al gobierno. A esta característica institucional hay que agregarle la

¹¹ I. M. Destler, *op. cit.*, p. 68.

¹² Véase, Stephen D. Krasner, "Policy Making in a Weak State" en G. J. Ikenberry, *op. cit.*, p. 289.

¹³ Allan Gottlieb, *"I'll be with you in a minute, Mr. Ambassador"*. The Education of a Canadian Diplomat in Washington. Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 47.

¹⁴ Véase, James A. Nathan y James K. Oliver, *Foreign Policy Making and the American Political System*. Baltimore. Johns Hopkins University Press, 1994, especialmente pp. 197-98.

notable concentración de recursos en organizaciones sindicales y corporaciones empresariales, particularmente las compañías financieras y multinacionales, lo que facilita la participación de estos sectores en la vida política de Estados Unidos.

Se calcula que más de 500 corporaciones mantienen oficinas en la capital estadounidense encargadas de sus relaciones con el Congreso.¹⁵ Igualmente, hay casi 55 mil abogados registrados en la barra de Washington, D. C.; unas 3, 200 asociaciones de cabildeo en tal distrito, que representan a grupos desde la *National Rifle Association* hasta la *American Medical Association* (dos de los más grandes), y que dan empleo a más de 80 mil personas. El promedio de “cabilderos” por legislador en 1986 era de 165, sin contar los miles de “representantes” no registrados en la Ley Federal para la Regulación del Cabildeo (o *Federal Regulation of Lobbying Act*). En el caso de los representantes de intereses extranjeros, hay cerca de 800 agentes registrados en la Ley de Registro de Agentes Extranjeros (o *Foreign Agents Registration Act*, FARA de aquí en adelante) dependiente del Departamento de Justicia y donde estos intermediarios deben declarar el dinero recibido y las acciones emprendidas en nombre de algún interés extranjero.¹⁶ A esta legión de cabilderos hay que sumar la enorme cantidad de reporteros, editores y corresponsales que trabajan en Washington, los casi 5 mil comités de acción política,¹⁷ y los más de 75 centros de opinión (o *think-tanks*). Todo este conjunto de personas e instituciones que incesantemente buscan formas de favorecer sus intereses, y los cuantiosos recursos que

¹⁵ *Ibid.*, p. 206.

¹⁶ Todas estas cifras provienen de A. Gottlieb, *op. cit.*, pp. 32-33.

¹⁷ Estos comités, llamados *Political Action Committees* o PACs, “son grupos de 50 o más intereses industriales, profesionales o sindicales que se organizan para contribuir a la campaña de cinco o más candidatos”. La definición es de Claudia Franco Hijuelos en “El cabildeo en Washington”, *Foro Internacional*, vol. XXVIII, núm. 3, 1988, p. 446.

manejan, ilustran la importancia de los grupos de presión en el sistema político estadounidense.

La “nueva diplomacia” mexicana en Washington y la aprobación del TLCAN

“Como fenómeno político, el cabildeo es característico del sistema de gobierno estadounidense y se relaciona con la convicción de que una sociedad abierta se fundamenta en la competencia de intereses disímiles y en las transacciones entre adversarios para llegar al ‘bien común’”.¹⁸ Por tanto, la existencia de un sistema político difuso y compartido de toma de decisiones, como el estadounidense, es una condición fundamental para este tipo de práctica.

El cabildeo, o *lobbying*, puede ser definido como la actividad de grupos privados al intentar influir en las decisiones de funcionarios públicos.¹⁹ Claudia Franco distingue entre dos tipos básicos de cabildeo. El primero es el cabildeo técnico, que incluye “[el] seguimiento de proyectos de ley, asesoría y representación legales, así como investigación, difusión de información y promoción turística”.²⁰ El segundo, el cabildeo político, se basa en “[las] entrevistas personales con legisladores y funcionarios a fin de influir sobre sus decisiones o sondear sus posturas”.²¹ Otra definición posible del cabildeo político es “la legal inducción del proceso legislativo”.²² En la práctica, el cabildeo es una actividad relativamente difícil de definir. Un conocedor del cabildeo en los Estados Unidos, señala que el *lobbying* tiene cuatro pilares esenciales: el monitoreo, la obtención de información

¹⁸ C. Franco Hijuelos, *op. cit.*, p. 444.

¹⁹ J. Nathan y J. Oliver, *op. cit.*, p. 198.

²⁰ C. Franco Hijuelos, *op. cit.*, p. 444.

²¹ *Loc. cit.*

específica, el desarrollo de material colateral que contribuya a comunicar la posición del cliente a personas o grupos importantes en el proceso de toma de decisión, y finalmente, la intervención más directa en tal proceso.²³ La forma precisa que toma esta intervención es difícil de definir.

En cualquier caso, es evidente la importancia de los cabilderos para la formulación de políticas en Estados Unidos; estos equipos de cabildeo no sólo recaban y producen información para apoyar los puntos de vista del grupo de interés que representan, sino que, con ella, buscan influir en la opinión pública, el Congreso y las oficinas del Ejecutivo que tienen jurisdicción sobre la actividad de sus representados. “En realidad, el proceso legislativo es el punto que representa su principal punto de acción. Los cabilderos mantienen un constante seguimiento de las iniciativas de ley que les atañen (en ocasiones son quienes las sugieren a los congresistas) y presionan continuamente a los legisladores que ocupan puestos clave en los comités y subcomités en los que dichas iniciativas son discutidas”.²⁴

El debate sobre la legitimidad de los cabilderos en la sociedad norteamericana no es nuevo; tampoco lo son y los intentos por reglamentar y hacer más transparentes sus proyectos (la FARA, por ejemplo, se instituyó en 1938). Lo anterior, sin embargo, no ha impedido que haya habido procesos judiciales en contra de los cabilderos que se han movido en el límite de la legalidad.²⁵ Por tanto, los “gestores de influencias”, como es posible llamar

²² Así lo definió Ignacio Marván, investigador del CIDE en su presentación “¿Es posible el cabildeo en México?” en el seminario “El cabildeo en México: nuevas formas de interlocución política”, organizado por esa institución y Burson-Marsteller el 21 de octubre de 1998.

²³ Peter Stone, director ejecutivo de Burson-Marsteller Washington, en su ponencia “Effective lobbying in Washington and principles applicable to Mexico”, presentada en el seminario citado en *supra*, nota 20.

²⁴ Arturo Borja Tamayo, “La política comercial de los Estados Unidos: actores e intereses”, *Estados Unidos-Informe Trimestral*, vol. 1, núm. 1, 1991, p. 11.

²⁵ Un buen ejemplo es el de Michael K. Deaver, exitoso cabildero, que tenía al gobierno de México entre sus clientes, enjuiciado en 1986 por mentir ante un subcomité del congreso. Véase, Jorge Castañeda, “Enjuiciado Deaver, el gobierno se consigue otro gestor en Washington”, *Proceso*, 5 de mayo de 1986, pp. 22-24.

a quienes practican el cabildeo político, han perdido buena parte de su credibilidad. Esta discusión, a pesar de no caber en este trabajo, es importante ya que el estilo más político del cabildeo, en franco descrédito y quizás obsoleto, está siendo abandonado paulatinamente en favor del trabajo de base (o *grassroots politics*), que tiene con objeto crear una base de apoyo popular a cierta iniciativa que presione a quienes tomarán decisiones sobre ella. Se puede decir, por tanto, que la nueva tendencia en el cabildeo en Estados Unidos es la presión indirecta, más transparente que la búsqueda de influencias.

En el mismo tenor, los grupos de presión tienen dos opciones para hacer cabildeo. La primera es contactando directamente a legisladores o funcionarios. La segunda es contratando a intermediarios que hagan el trabajo en su nombre: en Washington hay infinidad de agencias de este tipo, muchas dirigidas por antiguos funcionarios federales que basan su éxito en su prestigio o sus contactos personales. Como se verá más adelante, el gobierno mexicano —muy limitado en su capacidad de cabildeo por ser un actor extranjero— tomó conciencia de este cambio, además de acudir a “gestores de influencias”, diseñó estrategias de cabildeo dirigidas al electorado estadounidense. El abandono del cabildeo político, sin embargo, no fue total, ya que como se verá más adelante, a medida que se acercaba la votación del paquete legislativo que contenía al TLCAN el gobierno mexicano y sus representantes intensificaron sus intentos de afectar el sentido del voto de los legisladores estadounidenses; estrategia que, como se mencionó, es más riesgosa y quizás menos eficaz.

Una vez llegado a una definición simple del cabildeo pasará a analizar el cabildeo mexicano en Washington. “La estrategia del gobierno mexicano para representar sus intereses políticos y económicos en Estados Unidos ha sido completamente reestructurada.

El gasto en servicios de cabildeo y relaciones públicas se ha incrementado más de cien veces, de dos pequeños contratos con empresas estadounidenses que existían en 1985, cuyo monto fue de 67, 229 dólares, hasta los 12 contratos vigentes en 1991, por una cantidad que oscila —de acuerdo con algunas estimaciones— entre 10 y 20 millones de dólares; asimismo, en febrero de 1991 se creó la oficina encargada de asuntos del Congreso dentro de la Embajada de México en Washington”.²⁶ Medido en dólares, en 1985 el *lobby* mexicano era quince veces menor que el canadiense y una décima parte que el de Corea del Sur. Para 1991, el gobierno mexicano gastaba cerca de la mitad de lo erogado por estos países.²⁷ Según Todd Eisenstadt, el gasto de México para 1993 superó al surcoreano, lo que convierte a nuestro país en uno de los mayores clientes de cabilderos en Washington (sólo superado por Japón, Canadá y otros países de la OCDE) y representa el mayor crecimiento de gastos en cabildeo por parte de cualquier país desde 1978, año en que empieza a publicarse la FARA.²⁸ A decir de Ildelfonso Guajardo, funcionario en la Oficina del TLCAN de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) durante las negociaciones del tratado y uno de los coordinadores de la iniciativa mexicana de cabildeo, los objetivos principales del gobierno de México eran la obtención de información política (o “inteligencia” en términos de los cabilderos estadounidenses), en primer lugar, la defensa de la imagen del país ante los continuos ataques de los enemigos del acuerdo, en segundo, y la coordinación con intereses legítimos en Estados Unidos, en tercero.²⁹

²⁶ T. Eisenstadt, *op. cit.*, p. 667.

²⁷ Véase el cuadro 3.1.

²⁸ Todd Eisenstadt, “The Rise of the Mexico Lobby in Washington: Even Further from God, and Even Closer to the United States”, en Rodolfo O. de la Garza y Jesús Velasco, (eds.), *Bridging the Border. Transforming Mexico-U.S. Relations*, Boulder, Rowman&Littlefields, 1997, p. 92.

²⁹ Participación en la mesa redonda “Los actores del cabildeo” dentro del seminario citado en *supra* nota 20.

El cabildeo mexicano, sin embargo no empezó durante el sexenio 1988-1994. A mediados de la década de 1980, durante el sexenio de Miguel de la Madrid, el gobierno mexicano recurrió por primera vez a los cabilderos profesionales en Washington. En esa ocasión, y debido principalmente al deterioro de la relación bilateral en 1985, el gobierno decidió contratar a gestores como Michael K. Deaver y Peter Hannaford para que difundieran una imagen más positiva de México ante las acusaciones de corrupción y narcotráfico por parte de autoridades estadounidenses.³⁰ Un año más tarde el énfasis cambió y la difusión de una imagen favorable en Estados Unidos dio paso a la asesoría en temas comerciales y económicos. Los mismos agentes asesoraron al gobierno mexicano en sus negociaciones con el GATT y en la renegociación de la deuda externa. Como se mencionó en los capítulos anteriores, es entre 1986 y 1987 cuando se nota un cambio en la relación entre México y Estados Unidos y con él en la actuación de la diplomacia mexicana en la capital estadounidense. La magnitud de los contratos negociados durante el sexenio de la Madrid, sin embargo, no puede compararse con los firmados por el gobierno de Salinas de Gortari.

Además, y debido en parte al juicio iniciado en contra de Deaver, principal cabildero mexicano en esa primera etapa, los resultados no fueron del todo satisfactorios ya que la imagen de México poco se benefició al verse relacionada con un personaje en problemas con la ley. El relativo fracaso de las primeras incursiones en el cabildeo provocó cierta renuencia hacia este tipo de prácticas en México; algunos años después, sin embargo, y ante la importancia de la nueva relación con Estados Unidos, los temores fueron olvidados. “Al iniciarse el sexenio de Salinas de Gortari, el secretario de relaciones exteriores, Fernando

³⁰ Véase, T. Eisenstadt, “Nuevo estilo...”, *op. cit.*, pp. 679-681.

Solana, constituyó un grupo de estudio para analizar la conveniencia de realizar prácticas de cabildeo de manera sistemática en los Estados Unidos. Este grupo, en el que participaron en su mayoría funcionarios allegados al canciller Solana, se reunió en varias ocasiones para la elaboración de un documento. En aquél se recomendaba llevar a cabo prácticas de cabildeo pero sólo para proyectos específicos, no de manera genérica, y se advirtió con insistencia que, de realizarse estas prácticas, los cabilderos deberían estar perfectamente coordinados por la Secretaría de Relaciones Exteriores y se cuidaría que en todo momento fueran los diplomáticos mexicanos, y no los cabilderos, los que representasen a nuestro país”.³¹

Parece evidente, por tanto, que con la llegada de Salinas de Gortari a la Presidencia, inició una nueva actitud, más pragmática, hacia Estados Unidos. Esta actitud afecta de manera clara la tradicional opinión mexicana hacia el cabildeo como forma de intervenir en los asuntos domésticos del país vecino. El ascenso de jóvenes funcionarios educados en aquel país y que rechazaban los viejos dictados de la diplomacia mexicana, como se mencionó en capítulos anteriores, es otro factor importante. Tanto la importancia del TLCAN para el gobierno de México como la relevancia del cabildeo en el sistema político estadounidense, guardan una relación íntima con este crecimiento en el *lobby* mexicano

³¹ Rafael Fernández de Castro, “Cabildeo mexicano: jugando el juego de Washington con profesionales” en R. Fernández de Castro y C. Franco H. (comps.), *op. cit.*, p. 146.

CUADRO 3.1**Gasto en cabildeo en Estados Unidos de cinco potencias medias (md)**

País y origen del gasto	1985	1988	1991
<i>Canadá</i>			
Sector Público	5.972	9.464	10.684
Sector Privado	5.052	8.858	7.362
Subtotal	11.024	18.322	18.046
<i>Chile</i>			
Sector Público	0.116	0.056	0.007
Sector Privado	0.128	0.295	0.884
Subtotal	0.244	0.351	0.891
<i>Israel</i>			
Sector Público	0.566	3.712	1.243
Sector Privado	11.089	11.382	11.391
Subtotal	11.655	15.363	12.639
<i>Corea del Sur</i>			
Sector Público	0.702	0.138	0.688
Sector Privado	7.047	11.244	14.203
Subtotal	7.749	11.382	14.891
<i>México</i>			
Sector Público	0.190	0.361	6.852
Sector Privado	0.598	0.694	1.242
Subtotal	0.788	1.055	8.094

FUENTE: Todd Eisenstadt, "The Rise of the Mexico Lobby in Washington", en Rodolfo O. de la Garza y Jesús Velasco, (eds.), *Bridging the Border. Transforming Mexico-U.S. Relations*, Boulder, Rowman&Littlefields, 1997, p. 93, basado en datos del Departamento de Justicia de Estados Unidos.

Volviendo a los "juegos de dos planos" de Robert Putnam, el cabildeo del gobierno de Carlos Salinas de Gortari en Washington puede describirse como un intento mexicano de ampliar el "conjunto de acuerdos ganadores" de Estados Unidos,³² es decir, fue un intento consciente de ganar apoyo al TLCAN en Estados Unidos entre diversos grupos de interés para que presionaran a sus representantes en el Congreso. Como señala este autor, la segunda estrategia que tiene un negociador para incrementar el tamaño del "acuerdo

³² R. Putnam, *op. cit.*, pp. 431-468. Véase también la introducción de esta tesis.

ganador” y así facilitar su aprobación es realizar “acciones dirigidas a clientelas electorales en el extranjero que mejoren las oportunidades de llegar a un acuerdo exitoso”.³³ En cierta medida, los “negociadores en jefe” están aliados ya que están igualmente interesados en llegar a un acuerdo y que éste sea aprobado. “Por lo general, se esperaría que reforzaran mutuamente su posición respecto a sus distritos electorales”.³⁴ Putnam llama a esta estrategia “reverberación” y señala que lo que se persigue al usarla es la “deserción involuntaria”, que sucede cuando el representante de una de las partes se ve obligado a abandonar las negociaciones internacionales al no contar con el apoyo interno suficiente, aunque lo haga de manera renuente, sabedor de que, para él, el resultado es subóptimo. “La tarea del cabildeo mexicano, entonces, era convencer a un Congreso con mayoría demócrata: primero, para asegurar la extensión de la autoridad de negociar por la vía rápida, en 1991, mas adelante para lograr la aprobación del tratado negociado”.³⁵

Como se mencionó en el capítulo anterior, la oposición al TLCAN en Estados Unidos era fuerte y variada. De hecho, en varios momentos del proceso de ratificación el acuerdo pareció muerto. Así, la negociación política sobre el acuerdo fue intensa desde el principio. El 1 de mayo de 1991 George Bush envió una carta a los presidentes de los comités de Finanzas del Senado y de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes en las que prometía no afectar las leyes estadounidenses en materia de salud, seguridad laboral o protección al ambiente e insistiendo en que el acuerdo mantendría el derecho de prohibir la entrada de bienes que no cumplieran con los estándares de Estados Unidos. Bush también se comprometió a implementar programas de cooperación laboral y ambiental con México.

³³ *Ibid.*, p. 451.

³⁴ *Loc. cit.*

Sobre las bases de tales promesas, Richard Gephardt, líder demócrata en la Cámara Baja, construyó la mayoría necesaria para la aprobación de la “vía rápida”³⁶

CUADRO 3.2
Gastos de México registrados en la FARA (md)

Tipo de gasto	1978	1980	1983	1985	1988	1991
Servicios legales y técnicos pagados por el sector público	0.018	0.046	0.299	0.108	0.065	0.033
Servicios legales y técnicos pagados por el sector privado	0.133	0.206	0.0338	0.369	0.105	0.154
Cabildeo y relaciones públicas pagados por el sector público	0.173	0.456	0.044	0.082	0.296	6.819
Cabildeo y relaciones públicas pagados por el sector privado	0.193	0.330	0.272	0.229	0.589	1.088
Gastos relacionados con el cabildeo	0.517	1.038	0.953	0.788	1.055	8.094
Promoción turística	7.963	11.803	5.742	13.106	12.668	25.851
Gastos registrados en la FARA	8.480	12.841	6.695	13.894	13.723	33.945

FUENTE: T. Eisenstadt, “The Rise of the Mexico Lobby...”, *op. cit.*, p. 93

Con la aprobación del *fast-track* también terminó la primera etapa del cabildeo mexicano en Washington. En esta primera etapa se nota la institucionalización del cabildeo en Washington. Los esfuerzos iniciados en 1986 y fortalecidos con la llegada de Salinas de Gortari a la Presidencia se intensificaron notablemente. “El gasto del gobierno mexicano aumento de 185, 682 dólares en 1989 a 3, 062, 125 en 1990”³⁷ Desde el primer semestre de

³⁵ Claudia Franco Hijuelos, “El cabildeo como instrumento de política exterior: el caso del Tratado de Libre Comercio (TLC)”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 46, 1995, p. 17.

³⁶ Véase, Robert A. Pastor, “NAFTA as the Center of the Integration Process: the Non-Trade Issues”, en Nora Lustig, Barry Bosworth y Robert Z. Lawrence, (eds.), *North American Free Trade. Assessing the Impact*, Washington, The Brookings Institution, 1992, p. 177.

³⁷ T. Eisenstadt, “Nuevo estilo...”, *op. cit.*, p. 685.

ese año, se contrató a Burson-Marsteller, una de las compañías de cabildeo y relaciones públicas más grandes del mundo, como gestor de los intereses mexicanos en Washington. Ese primer contrato incluía una campaña para mejorar la imagen de México entre el público estadounidense y otra para intentar levantar el embargo a las exportaciones mexicanas de atún. Con el tiempo, Burson-Marsteller se convertiría en el principal cabildeador mexicano. Así, cuando iniciaron los debates sobre la aprobación de la “vía rápida”, el gobierno de México encomendó a Burson-Marsteller la creación de un programa de relaciones públicas en apoyo al TLCAN cuyo costo inicial fue de 1.7 millones de dólares y que fue duplicado para finales de año.³⁸ “El plan incluía el desarrollo de materiales como boletines de prensa, noticias en televisión, relaciones con los medios de información y otras organizaciones nacionales (abarcaba también la creación de alianzas y coaliciones y el seguimiento de notas críticas al tratado), la movilización de apoyo popular en 20 distritos electorales, relaciones con el gobierno y asesoría estratégica”.³⁹ El plan elaborado por Burson-Marsteller para el gobierno mexicano incluía tanto el cabildeo político tradicional, en la forma de contactos con funcionarios y legisladores estadounidenses, como la nueva tendencia de establecer relaciones con intereses aliados dentro de los Estados Unidos. El cabildeo político tradicional fue delegado a Gold & Liebengood, subsidiaria de Burson-Marsteller. De igual manera, México contrató especialistas técnicos especializados en comercio internacional como The Brock Group (encabezado por William Brock, antiguo representante comercial de Estados Unidos) y Manchester Trade, así como bufetes de abogados como Sherman & Sterling y Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton. Por tanto, todas las áreas estaban cubiertas.

³⁸ *Ibid.*, 691.

³⁹ *Loc. cit.*

La coordinación del cabildeo mexicano se hacía en la Oficina del TLCAN de la SECOFI en Washington, instalada en diciembre de 1990. Esta oficina era independiente de la embajada y estaba encabezada por Hermann von Bertrab. Entre sus funciones estaban, además, el monitoreo constante de la posición de los legisladores estadounidenses con respecto al tratado, la organización de viajes de funcionarios mexicanos a Estados Unidos para difundir los beneficios del libre comercio, las relaciones con los grupos ambientalistas estadounidenses, los contactos con las asociaciones latinas y, en general, permitir a los negociadores mexicanos tratar con sus contrapartes norteamericanas con el mínimo de interferencias.⁴⁰ La coordinación era necesaria debido al creciente número de cabilderos con objetivos similares; en este sentido, se llevaban a cabo reuniones semanales del llamado “Comité estratégico” de la Oficina del TLCAN en las que intervenían las autoridades mexicanas y sus representantes. La embajada mexicana intervenía poco en el trato con los cabilderos, lo que sin duda causaba fricciones entre la SECOFI y la Cancillería, aunque con la llegada de Jorge Montaña en 1992, en sustitución de Gustavo Petriccioli, el papel de los diplomáticos mexicanos, en particular en las alianzas con grupos latinos en Estados Unidos, cobró mayor importancia. La relación con los cabilderos, sin embargo, se mantuvo bajo el control de la SECOFI.

Si bien la aprobación de la “vía rápida” y el inicio de las negociaciones comerciales provocaron una disminución del cabildeo tradicional —entendido como la actividad específica para influir en la toma de decisiones del Congreso— por parte de México, los intentos por crear alianzas y ganar adeptos al libre comercio con México en Estados Unidos se aceleraron notablemente. Fue entonces cuando los agentes del gobierno mexicano, aún

⁴⁰ Entrevista de Guillermo de la Mora con Manuel Suárez Mier, Ministro para asuntos económicos de la

coordinados por Burson-Marsteller, se abocaron principalmente a la “política de base” o (*grassroots politics*). Esta estrategia apelaba directamente a los votantes estadounidenses en los estados importantes y a los grupos con los cuales era posible formar una alianza a favor del acuerdo. Al iniciarse las negociaciones formales en la primavera de 1991, el gobierno mexicano y Burson-Marsteller firmaron un contrato conocido como *Public Affairs Program for Building Support for a Mexico-U.S. Free Trade Agreement* que, junto con otras compañías como Gold & Liebengood o The Brock Group, buscaba coordinar a los aliados del acuerdo, en especial a la comunidad empresarial estadounidense, y enfrentar las críticas de los opositores. Según el archivo 4310 del Departamento de Justicia, el acuerdo con The Brock Group incluía predecir e interpretar acciones y respuestas de la rama ejecutiva, proveer asesoría política en cuestiones comerciales y laborales, contactar personalmente a líderes sindicales, aconsejar en el manejo de asuntos no comerciales durante las negociaciones, asesorar el manejo de la relación con el sector privado y proveer ayuda para gestionar una coalición empresarial a favor de los intereses mexicanos.⁴¹

En consecuencia, una de las vertientes más importantes de la estrategia de los cabilderos mexicanos fue la coordinación, encargada a Ildefonso Guajardo, con USA-NAFTA, la asociación ad-hoc de compañías estadounidenses a favor del TLCAN. Esta asociación, creada en octubre de 1992 —que incluía nombres tales como Kay Whitmore, ejecutiva de Eastman-Kodak, Lawrence Bossidy, director de Allied-Signal, Harold Wagner de Airproducts and Chemicals, James Jones, ex director de la Bolsa de Valores de Estados Unidos y después embajador en México, José F. Niño, presidente de la *U.S. Hispanic Chamber of Commerce*, y James Robinson, director de American Express— contrató a sus

embajada mexicana en Washington entre 1990 y 1994, 22 de octubre de 1996.

propios cabilderos y reunió a un considerable número de empresas que apoyaban el acuerdo y presionaban a sus representantes en el Congreso. A decir de Todd Eisenstadt, USA-NAFTA fue más efectiva a partir del otoño de 1993, una vez firmados los acuerdos paralelos, cuando la asociación compró tiempo en televisión para programar anuncios pro-TLCAN y patrocinó una intensa campaña de publicidad.⁴² El gobierno mexicano compartía información sobre la posición de empresas y legisladores con USA-NAFTA, así como datos acerca del impacto del acuerdo en diferentes distritos electorales, mismos que los estadounidenses se encargaban de difundir entre quienes saldrían beneficiados.

En lo que constituyó otra interesante estrategia de promoción, el gobierno de México involucró al sector empresarial mexicano en los esfuerzos de cabildeo. Se creó la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE), encabezada en Washington por Guillermo Güemes, que además de asesorar a los representantes nacionales en las negociaciones (a través del llamado “cuarto de junto”), establecieron contactos con USA-NAFTA y financiaron más contactos con cabilderos profesionales. La creación de esta alianza empresarial transfronteriza y la relación que tuvo con las autoridades mexicanas es quizás el logro más importante del cabildeo del gobierno de México.

Además de la coordinación con grupos de empresarios, la otra cara de la estrategia mexicana para obtener aliados en Estados Unidos fueron los contactos con el *lobby* latino, en especial con las comunidades de mexico-americanos en estados como California, Arizona, Texas e Illinois. El funcionario de la Oficina del TLCAN de SECOFI encargado de las relaciones con el *lobby* latino era Luis de la Calle. Esta comunidad, hasta hace poco

⁴¹ Véase, T. Eisenstadt, “The Rise...”, *op. cit.*, p. 99.

ignorada por el gobierno de México, constituye uno de los grupos étnicos de mayor crecimiento en Estados Unidos. Sin embargo, su influencia política, si bien está en aumento, es aún reducida.⁴³ A pesar de todo, en el caso del TLCAN, fue evidente que pocos políticos en los estados mencionados querrían enemistarse con los latinos. Por tanto, lograr su apoyo era fundamental. Con tal objeto, el gobierno mexicano contrató a Toney Anaya y a Jerry Apodaca, ex gobernadores de Nuevo México, quienes estarían encargados de desarrollar e implementar un plan de acción para obtener el apoyo de grupos étnicos determinados.⁴⁴

La compañía de Apodaca (Apodaca & Sosa) organizó seminarios en ciudades con amplia presencia latina en los que intervinieron altos funcionarios de SECOFI e invitó a empresarios latinos a un viaje a México, financiado por diversas cámaras hispánicas de comercio. Los cabilderos Hidalgo & Valdez, a su vez, estaban encargados de establecer contactos con líderes latinos en los Estados Unidos así como con grupos de interés como el *National Council of La Raza*, la *Hispanic National Bar Association*, el *Mexican-American Legal Defense and Education Fund* o la *League of United Latin American Citizens*. La comunidad afro-americana no estaba muy entusiasmada con el TLCAN; la potencial pérdida de empleos manufactureros, muchos ocupados por afroamericanos, era el principal motivo. Para minimizar el efecto de tal oposición el gobierno mexicano contrató a Solar & Ellis, que organizó varios viajes a México de líderes negros de la *U.S. Conference of Black Mayors* y reuniones con la *National Association for the Advancement of Colored People*.

⁴² *Ibid.*, p. 104.

⁴³ Véase, Magalí Muriá Tuñón, *“El Consenso Latino y el Tratado de Libre Comercio. Un paso hacia el fortalecimiento de los latinos en Estados Unidos, tesis de licenciatura en relaciones internacionales, México, El Colegio de México, 1995.*

⁴⁴ Archivo 4568 del Departamento de Justicia, citado por T. Eisenstadt, “The Rise...”, *op. cit.*, p. 103.

El gobierno de México pronto comprendió la importancia del establecimiento de este tipo de alianzas y de la promoción del TLCAN entre el electorado estadounidense, no sólo entre las élites. Así y para favorecer las iniciativas anteriormente descritas, las autoridades mexicanas se embarcaron en una campaña de promoción por regiones estratégicas, sabedor de la importancia de los votos de los representantes de esos estados en el Congreso. Era evidente que poco se podía hacer con los representantes de estados que se verían afectados por el TLCAN o con legisladores demócratas con vínculos con los sindicatos pero, sin duda, era posible presionar a aquellos legisladores indecisos o provenientes de distritos con alta proporción de votantes hispanos o con presencia de empresas que se podrían beneficiar del acuerdo. Además de entablar alianzas con estos grupos étnicos o empresariales, el gobierno mexicano y sus cabilderos emprendieron una amplia campaña regional de relaciones públicas, destinada a fortalecer las alianzas mencionadas y fomentar la presión sobre los representantes de determinados distritos.

Con tal objeto, se contrataron firmas de relaciones públicas tales como Moya, Villanueva & Associates en Los Angeles, Pantin & Partners en Miami y Campos Communications en Houston. Entre las funciones de estas compañías estaban, además de mantener los consabidos contactos con asociaciones regionales, la coordinación de las visitas de altos funcionarios de la SECOFI (Jaime Serra Puche, Herminio Blanco y H. von Bertrab, entre otros) a sus áreas de influencia, la distribución de información referente al tratado y de los discursos de los funcionarios mexicanos, la producción de panfletos y la organización de viajes de periodistas latinos a México.⁴⁵ A diferencia de las otras facetas de la estrategia de

⁴⁵ Véase, Hermann von Bertrab, *El redescubrimiento de América. Historia del TLCAN*, México, FCE-NAFINSA, pp. 193-194.

cabildeo, en las cuales los diplomáticos mexicanos apenas y eran consultados, en el esfuerzo regional intervinieron de manera notable los consulados.

A medida que se acercaba la votación sobre el paquete legislativo que contenía al TLCAN, y a medida que se intensificaba el debate en Estados Unidos, los esfuerzos de cabildeo del gobierno mexicano se incrementaron forzosamente. Si bien el cabildeo enfocado hacia el votante estadounidense o a ciertos grupos de interés en determinadas regiones no se detuvo, es evidente que el centro de atención volvió a ser el Congreso. “A mediados de marzo de 1993, y ante la perspectiva de un voto probable en el Congreso hacia finales de año, una encuesta de USA-NAFTA reflejó claramente la magnitud de la tarea de convencimiento que debía llevarse a cabo para lograr la aprobación del TLCAN. Había 115 miembros de la Cámara de Representantes opuestos al TLCAN, 157 indecisos y sólo 152 a favor del tratado. De un total de 435 miembros con derecho a voto, la iniciativa de ley para la aplicación del TLCAN requeriría un mínimo de 218 votos (la mitad más uno) en la Cámara de Representantes para ser aprobada”.⁴⁶ El escenario en el Senado era mucho más favorable y no se esperaban problemas para el voto aprobatorio. “En agosto, había aproximadamente 170 representantes a favor del TLCAN, 156 en contra y 109 indecisos. En octubre, el número de opositores había aumentado a 167, probablemente como resultado de la definición del voto negativo de Richard Gephardt, después de haber analizado los acuerdos paralelos”⁴⁷

Ante un escenario desfavorable en el Congreso, además de mantener los servicios de los gestores ya contratados, se firmaron nuevos acuerdos bajo la lógica anticuada de la “gestión de influencias” en Washington. El objetivo eran los legisladores cuyos votos eran

⁴⁶ C. Franco Hijuelos, “El cabildeo como..”, *op. cit.*, p. 21

cruciales para la aprobación del acuerdo. Así, la compañía Public Strategies, y en especial Joe O'Neill, vinculado a jerarcas Demócratas como Lloyd Bentsen, fue asignada para enfocarse en los legisladores de ese partido, en especial aquellos de California y Texas.⁴⁸ Phil Potter, de Walker, Free & Associates recibió el encargo de establecer contactos con los Republicanos del Medio Oeste, mientras que TKC International y Gabriel Guerra Mondragón, después embajador estadounidense en Chile, se abocaban a la relación con el grupo latino (el *hispanic caucus*) en el Congreso.⁴⁹ Al mismo tiempo, los funcionarios mexicanos en Washington, en particular aquellos que encabezaron el Comité de Relaciones Públicas y Medios de Comunicación de la Oficina del TLCAN de SECOFI,⁵⁰ intensificaron sus contactos con legisladores y sus ayudantes con el objeto de proporcionarles información y contestar a las críticas que se le hacían al tratado con México.⁵¹ Al mismo tiempo, al iniciar las coaliciones a favor del TLCAN campañas para presionar a sus representantes —por medio de cartas o llamadas telefónicas— la Oficina del TLCAN les proporcionó información sobre los efectos benéficos del acuerdo. De esta manera, es evidente que, al estar impedido por ley para presionar directamente a los congresistas estadounidenses, el gobierno de México se sirvió de las alianzas con grupos domésticos construidas anteriormente. Igualmente es posible decir que la función primordial de la Oficina del TLCAN en el periodo cercano a la votación del tratado fue la de recabar y distribuir información relevante entre sus aliados.

A fin de cuentas el TLCAN fue aprobado en la Cámara de Representantes el 17 de noviembre de 1993; en la votación final hubo 234 votos a favor y 200 en contra, un

⁴⁷ *Ibid.*, p. 25.

⁴⁸ Véase, T. Eisenstadt, "The rise...", *op. cit.*, p. 100 y H. von Bertrab, *op. cit.*, p. 199.

⁴⁹ *Loc. cit.*

⁵⁰ José Treviño y Luis de la Calle, sucesivamente.

⁵¹ Al parecer, refutar los argumentos de Ross Perot fue una de las tareas que más esfuerzo supuso. Véase, H. von Bertrab, *op. cit.*, p. 201 y *passim*.

resultado que no representa la magnitud del debate y lo difícil de las operaciones políticas necesarias para su aprobación. Tres días después el acuerdo fue aprobado en el Senado.

Según Todd Eisenstadt, el costo total del cabildeo mexicano en Estados Unidos entre 1990 y 1993 fue de 37 millones de dólares.⁵² Según Manuel Suárez Mier la factura fue mayor: cercana a los 50 millones de dólares.⁵³ Es muy probable que, debido a las inexactitudes de la FARA, esta cifra no sea exagerada. “La [FARA] deja huecos de información esenciales en detrimento del efecto “purificador” de la declaración de actividades. No existe la obligación de declarar cuáles legisladores, funcionarios gubernamentales o “formadores de opinión” fueron objeto de cabildeo. Hay casos en que las organizaciones étnicas estadounidenses e intereses extranjeros afines colaboran para hacer sentir su peso en el proceso de toma de decisiones: como el cabildeo interno no está actuando como agente de dichos intereses extranjeros, no está obligado a declarar sus actividades ante el Departamento de Justicia. Además, la veracidad de los informes de actividades es difícil de comprobar, de modo que el público depende de la buena fe del cabildero en el cumplimiento de estos requisitos. Finalmente, no sería descabellado suponer que existen cabilderos profesionales contratados por intereses extranjeros que no se registran ante el Departamento de Justicia”.⁵⁴

⁵² T. Eisenstadt, “The rise...”, *op. cit.*, p. 113.

⁵³ Entrevista con Guillermo de la Mora, 18 de septiembre de 1996.

⁵⁴ C. Franco Hijuelos, “El cabildeo como..”, *op. cit.*, p. 13.

CUADRO 3.3
Agentes extranjeros contratados por intereses mexicanos:
Ingresos reportados (md)

Agente extranjero	Cliente mexicano	1991	1992	1993	Total
Burson-Marsteller	SECOFI	3.821	4.155	3.191	11.167
Burson-Marsteller	CMHN			3.5	3.5
Burson-Marsteller	CEMEX		0.275	0.261	0.536
Burson-Marsteller	Of. de la Presidencia	0.136	0.376		0.512
Shearman & Sterling	SECOFI	0.884	1.169	4.787	6.84
Cleary, Gottlieb, etc	Sria. de Hacienda	2.275	3.198	0.707	6.18
Walker, Free & Assoc.	SECOFI	0.22	0.508	0.525	1.253
Public Strategies, Inc.	SECOFI	0.16	0.299	0.381	0.84
COECE	COECE	0.22	0.352	0.231	0.803
Brock and Company	SECOFI	0.24	0.189	0.33	0.759
Moya, Villanueva&Assoc.	SECOFI		0.453	0.233	0.686
Gold & Liebgood	SECOFI	0.18	0.303	0.162	0.645
Toney Anaya	SECOFI		0.221	0.27	0.491
Abelardo Valdéz	SECOFI		0.199	0.253	0.452
Campos Communications	SECOFI		0.277	0.172	0.449
TKC International	SECOFI	0.263	0.126		0.389
Edward Hidalgo	SECOFI	0.05	0.17	0.132	0.352
Guerra & Associates	SECOFI			0.305	0.305
Solar & Ellis	SECOFI		0.081	0.219	0.3
SJS Advanced Strategies	COECE		0.223		0.223
Manchester Trade	SECOFI	0.08	0.113	0.023	0.216
Thomas Scanlon	ALFA	0.08	0.065	0.058	0.203
CHACMA	Arancia	0.175			0.175
Steptoe & Johnson	COECE		0.147		0.147
Apodaca & Sosa	SECOFI		0.045	0.074	0.147
Manatt & Philipps	Vitro		0.036	0.085	0.121
Pantin & Partners	SECOFI		0.06	0.06	0.12
Total		8.78	13.04	15.959	37.811

FUENTE T Eisenstadt, "The Rise of the Mexico Lobby...", *op. cit.*, p. 94.

A pesar de los intentos mexicanos, el cabildeo de gobiernos extranjeros y sus aliados tiene un límite. A fin de cuentas el actor más efectivo en las negociaciones con el Congreso estadounidense es la propia presidencia de ese país, quien tiene los recursos suficientes para realmente negociar con los legisladores y "comprar" sus votos. Como se mencionó

anteriormente, tanto George Bush como el presidente Clinton, como negociadores en jefe de Estados Unidos en las negociaciones del TLCAN, se vieron obligados a usar “pagos compensatorios” para obtener el apoyo al acuerdo comercial de grupos políticos particulares. Esta estrategia aborda inquietudes específicas de grupos políticos específicos. El presidente Bush, por ejemplo, formuló un “plan de acción” enfocado a las preocupaciones de grupos ambientalistas y laborales para lograr el apoyo congressional del TLCAN. Aún como candidato a la Presidencia, Bill Clinton, bajo presión de sindicatos y grupos ecologistas —clientelas tradicionales del Partido Demócrata— ofreció negociar tres “acuerdos paralelos” con México que incluyeran algunas de las demandas de estos grupos. Los ejemplos anteriores son ejemplos claros de “pagos compensatorios”, utilizados para ganar apoyo al acuerdo internacional e incrementar, en términos del modelo de Robert Putnam, el *win-set* estadounidense.

Los acuerdos paralelos del TLCAN son casos muy obvios de “pagos compensatorios”. De igual forma, son ejemplos de “juegos de dos planos”. No sólo se utilizaron para ganar apoyos al acuerdo en Estados Unidos, sino que incluso afectaron el contenido del acuerdo internacional original, así como influyeron en la política interna mexicana. Aunque el tratado en sí no fue reabierto, hubo una nueva ronda de negociaciones con México. Debido a la presión de los grupos ambientalistas y a la necesidad de los gobiernos mexicano y estadounidense de contar con su apoyo, se negoció un acuerdo paralelo sobre cooperación ecológica; éste incluyó reformas a los marcos institucional y legal de la protección al ambiente en México y creó nuevas instituciones bilaterales como la Comisión para la Cooperación Ambiental. Para aminorar la oposición de los sindicatos, y reducir los conflictos que ésta provocaba en el seno del Partido Demócrata, se negoció un segundo

acuerdo paralelo sobre cuestiones laborales y que incluía la creación de una comisión trilateral y prometía cierto grado de homogeneización en los estándares laborales. Finalmente, un tercer acuerdo adicional, de alcance más doméstico, incluía salvaguardas y promesas de protección para aquellos sectores industriales estadounidenses afectados por el incremento de importaciones de México o Canadá. Igualmente incluía programas de entrenamiento para los trabajadores que perdieran su trabajo debido al TLCAN.

Los acuerdos paralelos le sirvieron al candidato Bill Clinton para apoyar el tratado y mantener cierta distancia con las políticas de George Bush. Ya como presidente, le fueron útiles para ganarse aliados a favor de un acuerdo que le interesaba. El apoyo ganado, sin embargo, no fue suficiente para obtener la ratificación del TLCAN en el Congreso y, en los meses anteriores a su voto en el Congreso, el Ejecutivo estadounidense se vio obligado a emprender una nueva campaña para ganar votos pro-TLCAN a cambio de “pagos compensatorios”. Para obtener el apoyo de los congresistas indecisos, el presidente Clinton ofreció una buena cantidad de acuerdos en una gran variedad de asuntos, algunos relacionados con el acuerdo con México, pero otros no.⁵⁵ Además, en los meses previos al voto decisivo, la Casa Blanca obtuvo concesiones adicionales por parte del gobierno mexicano, arguyendo que éstas eran necesarias para la ratificación.⁵⁶ El primer “pago compensatorio” ofrecido fue la creación del Banco Norteamericano de Desarrollo (o NADBANK, por sus siglas en inglés), una propuesta de los representantes demócratas californianos Esteban Torres y Lucille Roybal. Esta institución bilateral, que “destinaría

⁵⁵ Al respecto véase, H. von Bertrab, *op. cit.*, especialmente, pp. 233-242; y David S. Cloud, “As NAFTA Countdown Begins, Wheeling, Dealing Intensifies”, *Congressional Quarterly Weekly Report*, 51, 13 de noviembre de 1993, pp. 3104-3107.

⁵⁶ Miguel Ángel Valverde L., “Vinculación entre política interna y política exterior en los Estados Unidos: la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, *Política y Gobierno*, vol. IV, núm. 2, 1997, p. 387.

miles de millones de dólares al cuidado ecológico en la zona de la frontera y a la vez compensaría a las comunidades afectadas negativamente por los desequilibrios del libre comercio”.⁵⁷ contaría con más de 20 mil millones de dólares provenientes a partes iguales de los gobiernos de Estados Unidos y México. Como “pago compensatorio”, el NADBANK buscaba convencer a los representantes hispanos provenientes de distritos en la frontera con México, con severos problemas ambientales y de infraestructura y, a fin de cuentas, fue el origen de 6 votos a favor del TLCAN. “El mensaje que transmitió dicho trato fue que los legisladores podrían conseguir algo a cambio de su voto a favor”.⁵⁸

A continuación, la administración de Clinton —con la colaboración cercana del gobierno mexicano— se abocó a conseguir por la misma vía los votos faltantes para la aprobación del TLCAN en el Congreso. El siguiente objetivo fueron los representantes indecisos de distritos donde la presencia industrial, y por tanto la influencia de los sindicatos, fuera mínima. Así, “[a]l buscar el apoyo de la numerosa delegación de Florida en la Cámara de Representantes, el gobierno negoció los mecanismos de salvaguardas basados en el precio mexicano del jugo de naranja y las verduras. Si el precio del concentrado de jugo de naranja caía por debajo de cierto nivel, o el volumen de las importaciones provenientes de México alcanzaba determinada cantidad, se impondrían aranceles. En el caso de las verduras, incluidos los tomates, un mecanismo de monitoreo similar reinstalaría los aranceles en el caso de una inundación de importaciones provenientes de México. El gobierno también acordó proteger a los productores de verduras de Florida durante las negociaciones del GATT, limitando los recortes de los aranceles estadounidenses e impidiendo nuevos socios

⁵⁷ M. Muría Tuñón, *op. cit.*, p. 138.

⁵⁸ M.A. Valverde, “Vinculación...”, *op. cit.*, p. 388.

comerciales en el tráfico de cítricos”.⁵⁹ Este “pago compensatorio” logró que 10 representantes de Florida y Louisiana, indecisos u opuestos al acuerdo, votaran a favor de su implementación.

A pesar de estos acuerdos, se necesitaban aún más votos. El siguiente bloque de congresistas en la mira del gobierno de Bill Clinton fue el de los representantes de distritos productores de azúcar, muy relacionados con los productores de cítricos. Los azucareros de Estados Unidos estaban preocupados por la posibilidad de que la industria refresquera en México utilizará fructuosa en lugar de azúcar de caña, lo que permitiría a los productores mexicanos exportar su producto a un precio reducido. El texto del tratado señala que México estará autorizado a exportar azúcar sólo si su producción nacional satisface la demanda interna. El cambio a fructuosa haría que la demanda se cubriera fácilmente, abriendo la posibilidad del aumento de compras de azúcar a México. Bajo presión de los grupos afectados, los gobiernos de México y Estados Unidos se vieron obligados a “reabrir” un tratado ya negociado para cambiar una cláusula que, además, afectaba los intereses mexicanos. Finalmente, la fructuosa fue incluida en la definición de azúcar contenida en el TLCAN y el apoyo de los legisladores de Florida y Louisiana se vio fortalecido.⁶⁰ En palabras del jefe de la Oficina del Tratado de Libre Comercio de SECOFI, “estudiamos toda clase de combinaciones y las probabilidades de obtener su apoyo final. Poniéndoles número a esos grupos nos encontramos con 11 legisladores con intereses en el azúcar y en los cítricos que muy probablemente votarían a favor si se hacían las aclaraciones demandadas en los dos

⁵⁹ *Ibid.*, p. 389.

⁶⁰ Véase, H. von Bertrab, *op. cit.*, pp. 240-241.

sectores”.⁶¹ Es evidente, por tanto, que no sólo el gobierno norteamericano tuvo que responder a las demandas de sus legisladores, sino también la parte negociadora mexicana.

El Ejecutivo estadounidense, sin embargo, también negoció votos con legisladores provenientes de distritos industriales. Algunos de ellos involucraron indirectamente al TLCAN pues prometían protección sectorial en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, como en el caso de la industria textil. En este caso, debido a la presión de las Cámaras de la industria de la confección, algunos representantes enviaron una carta al presidente Clinton solicitando protección a tal sector. Siete de ellos, varios en las Carolinas, votaron afirmativamente tras obtener lo solicitado al presidente. Un caso similar es el de los representantes por Iowa, Fred Grandy y Neal Smith, uno republicano y uno demócrata, que aportaron sus votos a favor del acuerdo de libre comercio a cambio de acelerar la reducción de las barreras mexicanas a los electrodomésticos. No sorprende que empresas productoras de tales bienes, como Maytag y Amana, estén establecidas en los distritos de los congresistas mencionados. Hay más ejemplos de “pagos compensatorios” que involucraban la política comercial estadounidense a cambio de votos. El intercambio de “cartas de entendimiento” entre Mickey Kantor, Representante Comercial de Estados Unidos, y Jaime Serra Puche en las que se acordaba acelerar la liberalización del comercio de productos tales como el vidrio plano, el vino y el brandy, es uno de ellos.⁶²

Hubo otros acuerdos de este tipo que no involucraban directamente al TLCAN o al comercio internacional. Muchos estaban dirigidos a asegurar el voto de legisladores individuales o para ganar el apoyo de representantes que podrían servir como enlace en las negociaciones entre el Ejecutivo y otros legisladores reacios. Como se puede ver en la

⁶¹ *Ibid.*, p. 243.

cuadro 3.4, muchos de estos acuerdos incluían la construcción de obra pública en algún distrito o alguna medida que mejorara la imagen del congresista en cuestión

Los votos en el Congreso de Estados Unidos, por tanto, se obtuvieron en negociaciones entre el Ejecutivo de aquel país y legisladores con intereses políticos específicos. El papel del gobierno mexicano en estas operaciones se limitó a hacer concesiones que permitieran al gobierno estadounidense “convencer” a los representantes indecisos. Así, la estrategia de intercambiar “pagos compensatorios” por votos, bien descrita por Robert Putnam, es útil para evaluar el cabildeo mexicano en la capital norteamericana. De esta manera, es posible afirmar que los votos necesarios para la aprobación del TLCAN en el Congreso de Estados Unidos se consiguieron de manera independiente a los esfuerzos del lobby mexicano. Sin embargo, el cabildeo de intereses extranjeros no sólo se trata de votos en alguna de las Cámaras. El cabildeo también busca establecer alianzas entre gobiernos extranjeros y grupos domésticos para apoyar una iniciativa. De igual manera busca hacer entender a quienes tienen la capacidad de influir en la toma de decisiones en Estados Unidos los costos de ciertas políticas adversas al interés extranjero. En este sentido es posible afirmar que, a pesar de la discutible utilidad del cabildeo tradicional para influir las votaciones en el legislativo norteamericano y a pesar de que sea imposible de cuantificar, tal actividad, si tiene un buen diseño y cuenta con recursos suficientes, puede incrementar el tamaño del “conjunto de acuerdos ganadores” del modelo de Putnam y así hacer más probable la ratificación de un tratado.

⁶² Véase, Bruce Stokes, “A Hard Sell”, *The National Journal*, 26 de octubre de 1993, pp. 2472-2476.

CUADRO 3.4**Acuerdos entre el gobierno de Bill Clinton y miembros de la Cámara de Representantes para obtener votos favorables al TLCAN**

Representante	Posición en noviembre, 1993	Acuerdo	Costo (mmd)
Allard, Wayne (R-CO)	Inclinado a favor	1) Reducción impuestos a aerolíneas y barcos: 2) Suspensión cuotas de pastura en tierras federales.	N.D.
Bacchus, Jim (D-FL)	Indeciso	Protección para los productores de cítricos y azúcar de Fla. y La.	0.116
Bateman, Herbert (R-VA)	Indeciso	Protección a la industria textil	0.005
Becerra, Xavier (D-CA)	En contra	Creación del NADBANK.	0.041
Brewster, Bill (D-OK)	Inclinado en contra	Limitar las importaciones canadienses de trigo y productos de cacahuete.	N.D.
Bryant, John (D-TX)	Indeciso	Creación del NADBANK.	0.041
Cardin, Benjamin (D-MD)	N.D.	Atacar subsidios canadienses a industria química.	N.D.
Clement, Bob (D-TN)	N.D.	Aumento de rutas a Londres para American Airlines.	N.D.
Coble, Howard (R-NC)	Indeciso	Protección a la industria textil	0.005
Combest, Larry (R-TX)	Indeciso	Limitar las importaciones canadienses de trigo y productos de cacahuete.	N.D.
Deal, Nathan (D-GA)	Indeciso	Protección a la industria textil	0.005
Dunn, Jennifer (R-WA)	N.D.	Reducción impuestos a aerolíneas y barcos	N.D.
English, Glenn (D-OK)	Inclinado en contra	Limitar las importaciones canadienses de trigo y productos de cacahuete.	N.D.
Ewing, Thomas (R-IL)	N.D.	Reducción impuestos a aerolíneas y barcos	N.D.
Flake, Floyd (D-NY)	Indeciso	Elección de su distrito como sede del programa piloto de promoción de pequeñas empresas.	N.D.
Fowler, Tillie (R-FL)	Indecisa	Protección para los productores de cítricos y azúcar de Fla. y La.	0.116
Frost, Martin (D-TX)	N.D.	Promesa federal para proteger a la industria del vidrio.	N.D.
Gross, Porter (R-FL)	En contra	Protección para los productores de cítricos y azúcar de Fla. y La.	0.116
Grandy, Fred (R-IA)	A favor	Presionar a México para lograr reducción de tarifas a electrodomésticos.	N.D.
Hancock, Mel (R-MO)	Indeciso	Acelerar la reducción de aranceles de componentes para manufacturas de camas	N.D.
Hastert, Dennis (R-IL)	N.D.	Reducción impuestos a aerolíneas y barcos	N.D.
Hastings, Alcee (D-FL)	En contra	Protección para los productores de cítricos y azúcar de Fla. y La.	0.116
Hayes, James (D-LA)	Inclinado en contra	Protección para los productores de cítricos y azúcar de Fla. y La.	0.116
Hefley, Joel (R-CO)	Inclinado a favor	Suspensión cuotas de pastura en tierras federales.	N.D.

CUADRO 3.4 (continuación)

Representante	Posición, noviembre 1993	Acuerdo	Costo
Hefner, W. G. (D-NC)	Indeciso	Protección a la industria textil	0.005
Hobson, David (R-OH)	N.D.	Tarifas especiales al vidrio plano y escobas	N.D.
Hoekstra, Peter (R-MI)	N.D.	Protección a los productores de espárragos	N.D.
Hutto, Earl (D-FL)	Inclinado en contra	Protección para los productores de cítricos y azúcar de Fla. y La.	0.116
Jefferson, William (D-LA)	Indeciso	Protección para los productores de cítricos y azúcar de Fla. y La.	0.116
Johnson, Eddie B. (D-TX)	Indeciso	Construcción de dos aviones militares C-17	1.40
Johnson, Don (D-GA)	Inclinado a favor	Protección a la industria textil	0.005
Johnson, Sam (R-TX)	N.D.	Reducción impuestos a aerolíneas y barcos	N.D.
Johnston, Harry (D-FL)	Inclinado en contra	Protección para los productores de cítricos y azúcar de Fla. y La.	0.116
Lewis, Tom (R-FL)	En contra	Protección para los productores de cítricos y azúcar de Fla. y La.	0.116
Lloyd, Marilyn (D-TN)	En contra	Protección a la industria textil	0.005
McCrery, Jim (R-LA)	A favor	Protección para los productores de cítricos y azúcar de Fla. y La.	0.116
Meek, Carrie (D-FL)	En contra	Protección para los productores de cítricos y azúcar de Fla. y La.	0.116
Miller, Dan (R-FL)	Indeciso	Protección para los productores de cítricos y azúcar de Fla. y La.	0.116
Mineta, Norman (D-CA)	N.D.	Protección a los productores de flores	N.D.
Packard, Ron (R-CA)	N.D.	Reducción impuestos a aerolíneas y barcos	N.D.
Pastor, De (D-AZ)	Inclinado a favor	Creación del NADBANK	0.041
Payne, Lewis (D-VA)	A favor	1) Protección a la industria textil; 2) Construcción del Instituto Nacional de Esándares y Tecnología en su distrito.	Entre 1.5 y 3
Pelosi, Nancy (D-CA)	Indecisa	Creación del NADBANK	0.041
Pickle, J. J. (D-TX)	A favor	Creación del Centro para el Estudio del Comercio en el Hemisferio Occidental.	0.001
Price, David (D-NC)	N.D.	Aumento de rutas a Londres para American Airlines.	N.D.
Rowland, Roy J. (D-GA)	Inclinado en contra	Acuerdo para limitar la importación de crema de cacahuete canadiense.	N.D.
Roybal-Allard, Lucille (D-CA)	Indecisa	Creación del NADBANK	0.041
Sarpalius, Bill (D-TX)	Indeciso	1) Limitar las importaciones canadienses de trigo y productos de cacahuete; 2) Fin de los intentos federales para cortar el subsidio a la producción de helio.	0.047
Shaw, Clay E. (R-FL)	Indeciso	Presionar a México para extraditar a un sospechoso de violación.	N.D.
Smith, Bob (R-OR)	N.D.	Suspensión cuotas de pastura en tierras federales.	N.D.

CUADRO 3.4 (continuación)

Representante	Posición, noviembre 1993	Acuerdo	Costo
Smith, Neal (D-IA)	Indeciso	Presionar a México para lograr reducción de tarifas a electrodomesticos.	N.D.
Spratt, John (D-SC)	Indeciso	Protección a la industria textil	0.005
Torres, Esteban (D-CA)	Indeciso	Creación del NADBANK	0.041
Valentine, Tim (D-NC)	N D.	Aumento de rutas a Londres para American Airlines.	N.D.
Total: 56 representantes		Total: 22 acuerdos	Subtotal: \$4.622

FUENTES: Todd Eisenstadt, "The Rise of the Mexico Lobby in Washington: Even Further from God, and Even Closer to the United States", en Rodolfo O. de la Garza y Jesús Velasco, (eds.), *Bridging the Border. Transforming Mexico-U.S. Relations*, Boulder, Rowman&Littlefields, 1997, p. 109 M. A. Valverde, Miguel Angel Valverde Loya, "Vinculación entre política interna y política exterior en los Estados Unidos: la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", *Política y Gobierno*, vol. IV, num. 2, 1997, pp. 394-395; y Sarah Anderson y Ken Silverstein, "Oink, Oink", *The Nation*, 20 de diciembre, 1993, pp. 752-753 N.D.: no determinado.

CONCLUSIONES

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte no es sólo un acuerdo comercial. Es una evidencia clara del cambio que ha sufrido la relación bilateral México-Estados Unidos. Algunas de las constantes que marcaban tal relación son ahora obsoletas y han dejado de ser útiles para la comprensión cabal de tal fenómeno. La anterior es quizás la primera conclusión a la que es posible llegar tras la realización de esta tesis. Las autoridades mexicanas que propusieron y negociaron el TLCAN estaban conscientes de lo anterior. Sabían muy bien que en sus manos estaba mucho más que la estructura arancelaria del país *vis-à-vis* el vecino del norte. Sabían que lo que en realidad hacían era romper con la añeja tradición anti-estadunidense de la política exterior mexicana y sentar las bases para una relación bilateral mucho más intensa en el futuro. El TLCAN era el inicio de una etapa de cooperación casi sin límites que rebasaría de inmediato el ámbito puramente comercial.

Una cita del Secretario de Comercio y Fomento Industrial, responsable mexicano del acuerdo, resume bien esta actitud: “Si quieren ustedes una frontera más contaminada digan no al TLCAN; si quieren más inmigración de mexicanos a Estados Unidos, digan no al TLCAN; si quieren una región norteamericana menos competitiva internacionalmente, digan no al TLCAN; si quieren no aprovechar la oportunidad que se abre una vez en una generación de mejorar las históricamente difíciles relaciones entre vecinos, digan no al

TLCAN”.¹ Fue el propio gobierno mexicano quien vinculó el TLCAN con otros asuntos como la inmigración, el medio ambiente o la competitividad económica de la región.

Como se explica en el capítulo primero, el proyecto económico de la elite llegada al poder a mediados de la década de 1980 es el origen de este planteamiento. La importancia de este hecho no puede soslayarse y ésta es la razón del enfoque del capítulo mencionado. De no haberse producido el cambio de modelo de desarrollo en México, es improbable que se hubiera observado el cambio tan profundo en la relación del país con Estados Unidos. Antes de siquiera pensar en un acuerdo de libre comercio, el gobierno mexicano entendió que la viabilidad de su proyecto de reformas pasaba por una nueva relación con el exterior y, de manera muy especial, con el país vecino.

La economía mexicana, tal y como la entendió el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, necesitaba grandes flujos de capital externo. Había que recuperar la confianza de los mercados y una relación más estrecha con el mercado mas grande del mundo, Estados Unidos, era una excelente forma de lograrlo. Tal era la importancia de obtener el apoyo incondicional de Washington que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari superó un histórico trauma mexicano e, impulsado por fenómenos como la globalización y la regionalización, decidió dar un paso más y poner en blanco y negro, en la forma de un tratado internacional, la nueva relación bilateral. Para los impulsores de este cambio los beneficios del acercamiento a Estados Unidos eran evidentes: un proceso de reforma estructural en un país en desarrollo requiere forzosamente, como ya se mencionó, de la confianza de gobiernos e inversionistas en el mundo industrializado. En la lógica del

¹ Declaración de Jaime Serra Puche el 20 de septiembre de 1993 en una conferencia en San Francisco, citada por Hermann von Bertrab, *El redescubrimiento de América. Historia del TLC*, México, FCE-NAFINSA, 1996, P. 196.

gobierno de Carlos Salinas de Gortari, los crecientes flujos de capital externo eran, no sólo cruciales, sino una muestra de la confianza extranjera en las reformas mexicanas. Si los costos de tal confianza eran el abandono de los anticuados principios de la política exterior mexicana y de los puntos de referencia tradicionales en la relación bilateral, la inversión valía la pena. Tan pronto como empezó el gobierno mexicano a publicitar sus políticas liberalizadoras los inversionistas foráneos se interesaron en el país. Como se observa en los cuadros del segundo capítulo, la inversión extranjera en México aumentó notablemente entre 1990 y 1993.

Y si México iba a replantear su relación con Estados Unidos, es natural pensar que la diplomacia mexicana hacia aquel país también habría de cambiar. Las evidencias que apuntan hacia una nueva forma de llevar la relación entre ambos países son muchas: pueden observarse en casi todos los asuntos de tan compleja vecindad. En esta tesis, y para analizar esta “nueva diplomacia”, yo escogí el TLCAN. El TLCAN, además de la importancia ya señalada, es un excelente instrumento en el estudio de la nueva diplomacia de México en los Estados Unidos. Es un fenómeno particularmente útil para el análisis propuesto debido a su relevancia y, también, por su notoriedad. Es más fácil analizar los cambios en la relación bilateral y las rupturas que éstos desencadenan en la diplomacia mexicana al norte del río Bravo si se toma al acuerdo comercial como evidencia que tomando otros aspectos como el narcotráfico, por mencionar uno solo.

Limitando el objeto de estudio aún más, quizás el elemento más importante de la nueva diplomacia mexicana en Estados Unidos, sobre todo en lo referente al TLCAN, es el uso de cabiljeros y gestores de influencias estadounidenses en territorio norteamericano. El cabildeo, o *lobbying*, es una parte constitutiva del proceso político estadounidense. Como ya

se señaló, incluso gobiernos y otras instituciones extranjeras intervienen desde hace tiempo en la vida política de Estados Unidos por este medio. Sin embargo, para México, siempre receloso de que potencias extranjeras —sobre todo Estados Unidos— interviniesen en su vida nacional, el intentar influir en la política de su gran vecino era un paso tan audaz como riesgoso. Como ya se mencionó, sin embargo, para quienes decidieron dar ese paso los beneficios superaban claramente a los costos. Para recapitular, el TLCAN es la evidencia más clara de la nueva relación entre México y Estados Unidos. El uso del cabildeo es la muestra más notable de la nueva diplomacia mexicana en aquel país.

Una cosa es evidente: si bien al principio del sexenio 1988-1994 el gobierno de Carlos Salinas de Gortari enfrentó con cautela el uso del cabildeo en Estados Unidos, debido quizás a las malas experiencias vividas durante la administración anterior, al acercarse la fecha de la votación del TLCAN en el Congreso estadounidense los temores desaparecieron y el esfuerzo de cabildeo mexicano se hizo muy notable. En palabras de Hermann von Bertrab, Jefe de la Oficina del TLCAN en la representación de SECOFI en Washington, “[n]uestro equipo llegó a tener 20 personas —incluyendo soporte administrativo e informático— además de contar con el apoyo de una importante firma de abogados, cinco empresas de cabildeo, una reconocida empresa de relaciones públicas, un consultor sobre asuntos comerciales, tres asesores hispanos [...] y tres a nivel regional”.²

Se puede hablar, por tanto, de una nueva diplomacia mexicana en Estados Unidos. Es posible decir, también, que una de sus facetas más importantes es el uso descarado de cabilderos y otros agentes domésticos para influir el proceso político estadounidense a su favor. La siguiente pregunta, por tanto, fue: ¿qué tan eficaz fue esta nueva táctica? Lo fue

² H. von Bertrab, *op. cit.*, p. 197.

por lo menos en la consecución de uno de sus objetivos principales: la negociación del acuerdo y su aprobación en el Congreso de Estados Unidos. Tal fue el propósito del tercer capítulo. En primer lugar, es posible afirmar que, por lo menos en comparación de anteriores intentos de cabildeo, el esfuerzo realizado entre 1990 y 1993 fue exitoso. Las primeras incursiones mexicanas en este terreno, aquellas realizadas durante el gobierno de Miguel de la Madrid, habían sido un relativo fracaso pues habían dejado mal parado al gobierno mexicano en Washington sin haber logrado su objetivo de mejorar las relaciones entre los dos países o la imagen de México en Estados Unidos. En segundo, y a pesar de la experiencia adquirida en la década de 1980, se puede concluir que el gobierno mexicano demostró cierta novatez al diseñar su estrategia de cabildeo. El primer error fue concentrarse en el Ejecutivo, un evidente aliado, y no en Congreso, donde habrían de pelearse la mayoría de las batallas. Una segunda equivocación fue concentrar esfuerzos en gestores de influencias y descuidar la formación de una base de apoyo al Tratado dentro de Estados Unidos. En descarga de los diplomáticos mexicanos encargados del cabildeo hay que señalar que ambos errores fueron corregidos ante la falta de resultados.

Durante los dos primeros años, 1991-1992, el cabildeo mexicano a favor del TLCAN se concentró en lograr apoyos dentro del poder legislativo estadounidense contactando a los representantes directamente, o vía agentes contratados por las autoridades mexicanas. Esta táctica, sin embargo, tiene límites muy claros; es difícil que un interés extranjero tenga el peso suficiente como para modificar el sentido de un legislador. Como ya se mencionó anteriormente, el cabildeo de un gobierno extranjero no consigue votos favorables en el Congreso norteamericano. Aunque tarde, las autoridades mexicanas entendieron lo anterior y, por lo tanto, cambiaron de enfoque. En algún momento decidieron que lo mejor era ubicar

a los potenciales aliados al acuerdo y obtener su apoyo para que ellos, como agentes domésticos, pudieran presionar de manera más eficaz a los legisladores en Washington. Me parece particularmente atinado el comentario de Todd Eisenstadt cuando dice que “[q]uizás el mayor éxito del cabildeo mexicano en Estados Unidos haya sido el construir alianzas con intereses estadounidenses, tales como las compañías transnacionales o, en menor grado, la comunidad latina en Estados Unidos”.³ Además de cooperar con asociaciones empresariales como USA-NAFTA o latinas como la *Hispanic Chamber of Commerce*, los representantes mexicanos y sus cabilderos intentaron obtener apoyo al TLCAN directamente en los distritos representados en Capitol Hill que podrían beneficiarse del aumento de las exportaciones a México. Como lo dijo Tip O’Neill, legendario senador estadounidense, “toda la política es local” y así era más probable que los legisladores en Washington escucharan las voces provenientes de sus distritos, voces que a fin de cuenta votaban, que argumentos de intereses extranjeros.

La evidencia disponible sugiere, además, que el cabildeo mexicano en Estados Unidos no fue un proyecto “terminado”, que una vez diseñado se llevó a la práctica tal y como señalaban los planos. La estrategia varió con el tiempo a medida que se acercaba —y complicaba— la aprobación congressional del TLCAN. Es por eso que se incluyó de manera tardía a la Secretaría de Relaciones Exteriores, vía la embajada en Washington y los consulados, en la promoción de los intereses mexicanos. Igualmente tal es la razón del cambio en el enfoque del cabildeo que hizo que fueran grupos de interés localizados —los hispanos y los empresarios, por ejemplo— a lo largo de la unión americana y no sólo los

³ Todd Eisenstadt, “The Rise of the Mexico Lobby in Washington: Even Further from God and Even Closer to the United States” en Rodolfo O. de la Garza y Jesús Velasco, (eds.), *Bridging the Border. Transforming Mexico-U.S. Relations*, Boulder, Rowman&Littlefield, 1997, p. 90.

tomadores de decisión en Washington los objetivos de tal política. El cabildeo mexicano tuvo esa virtud: quizás debido a su poca experiencia, el gobierno mexicano pudo mantener una gran flexibilidad en sus estrategias.

Si aceptamos que el cabildeo directo por parte de un gobierno extranjero no garantiza un voto favorable en el Congreso, y que es la creación de alianzas con intereses domésticos lo que determina el éxito o fracaso de una campaña de *lobbying*, los resultados de la campaña mexicana entre 1990 y 1993 son difíciles de cuantificar. En el capítulo tercero mencioné que la administración de Bill Clinton —a fin de cuentas el mejor aliado de México— fue quien obtuvo los votos necesarios para la aprobación congressional del TLCAN. El modelo teórico sugerido por Robert D. Putnam da un soporte considerable a esta afirmación. Por tanto, no es posible medir el éxito del cabildeo mexicano a través de las votaciones en el Congreso. Lamentablemente lo único “medible” en este caso es la aprobación misma del acuerdo. Sin embargo, hay que considerar que, como señalé en los primeros dos capítulos, la importancia del TLCAN para el gobierno mexicano era tal que no podía permitirse no probar todas las tácticas para facilitar su aceptación en Estados Unidos. Aunque el cabildeo no mexicano no garantizara la aprobación del TLCAN en el Congreso y no obstante su elevado precio era un paso necesario para el gobierno mexicano.

Es posible concluir, por tanto, que si bien el cabildeo puede llegar a ser necesario en Washington, esta práctica conlleva necesariamente complicaciones económicas, políticas e incluso éticas. Además, como se demostró en el capítulo tercero, hay un límite muy claro a lo que un gobierno extranjero puede conseguir en Estados Unidos basado en el cabildeo profesional, independientemente de cuánto esté dispuesto a desembolsar. Con respecto a los costos políticos, el uso del cabildeo por parte de México seguramente tendrá efectos

duraderos en la relación bilateral; seguramente, no todos favorables a México. Aún considerando que el diseño de una campaña de *lobbying* era inevitable debido a la importancia del TLCAN, hay que estar conscientes de los costos que tendrá. Es cierto que los esfuerzos de cabildeo han disminuido en los últimos años, aunque la práctica ya es abiertamente aceptada en México. ¿Qué efectos tendrá el cabildeo mexicano en Washington en las relaciones entre los dos países? ¿Cuál será su influencia en el tradicional respeto estadounidense por las particularidades de la política exterior mexicana? ¿Cuál será el efecto en la tolerancia de Estados Unidos ante el autoritarismo político, la impericia económica o la ineficiencia en el combate al narcotráfico del gobierno mexicano?

BIBLIOGRAFÍA

I. Fuentes bibliográficas

- Aguayo Quezada, Sergio, *El panteón de los mitos. Estados Unidos y el nacionalismo mexicano*, México, Grijalbo-El Colegio de México, 1998.
- Allison,., Graham, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little-Brown, 1971
- Anderson, Sarah y Ken Silverstein, "Oink, Oink", *The Nation*, 20 de diciembre, 1993.
- Arriaga, Víctor, "El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994", *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm. 4, 1994.
- Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Bazdresch, Carlos, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig, (eds.), *México. Auge, crisis y ajuste*, tres volúmenes, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
- Bergsten, C. Fred y Jeffrey J. Schott, *A Preliminary Evaluation of NAFTA*, Washington, Institute for International Economics, testimonio ante el Subcomité de Comercio, Comité de Medios y Arbitrios, Cámara de Representantes del Congreso de Estados Unidos, 11 de septiembre, 1997. Disponible en <http://www.iie.com>.
- von Bertrab, Hermann, *El redescubrimiento de América. Historia del TLCAN*, México, Fondo de Cultura Económica-Nacional Financiera, 1996.
- Bhagwati, Jagdish, "Regionalism and Multilateralism: An Overview", en Jaime de Melo y A. Panagariya, (eds.), *New Dimensions in Regional Integration*, New York, Cambridge University Press, 1993.
- , "Multilateralismo y regionalismo en la política comercial internacional", en Gustavo Vega C. (coord.), *México ante el libre comercio con América del Norte*, colección México-Estados Unidos, México, El Colegio de México-UNITEC, 1991.

- Borja Tamayo, Arturo, "La política comercial de los Estados Unidos: actores e intereses", *Estados Unidos-Informe Trimestral*, vol. 1, núm. 1, 1991.
- Calvo, Guillermo A., Leonardo Leiderman y Carmen M. Reinhart, "Inflows of Capital to Developing Countries in the 1990's", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, núm. 2, 1996.
- Castañeda, Jorge, "Enjuiciado Deaver, el gobierno se consigue otro gestor en Washington", *Proceso*, 5 de mayo de 1986.
- Centeno, Miguel Ángel, *Democracy Within Reason. Technocratic Revolution in Mexico*, University Park, Penn., The Pennsylvania State University Press, 1994.
- Cloud, David, "Decisive Vote Brings Down Trade Walls with Mexico", *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 51, 20 de noviembre, 1993.
- , "As NAFTA Countdown Begins, Wheeling, Dealing Intensifies", *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 51, 13 de noviembre, 1993.
- Cohen, Stephen D., Joel R. Paul y Robert A. Blecker, *Fundamentals of U.S. Trade Policy. Economics, Politics, Laws and Issues*, Boulder, Westview, 1996.
- Commings, Margaret M., "De la seguridad al comercio en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina: ¿cómo se explica el apoyo estadounidense al Tratado de Libre Comercio con México?", *Estados Unidos-México. Informe Trimestral*, vol. 3, núm. 1, 1993.
- Córdoba Montoya, José, "Mexico", en John Williamson, (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1994.
- Cornelius, Wayne A., "Las relaciones de Estados Unidos con México: fuentes de su deterioro, 1986-1987", *Foro Internacional*, vol. XXIX, núm. 2, 1988.
- Crespo, José Antonio, *Efectos políticos del Tratado de Libre Comercio*, México, Centro de investigación y docencia económicas (CIDE), División de estudios políticos, Documento de trabajo núm. 14, 1994.
- Chabat, Jorge, "Mexico's Foreign Policy in 1990: Electoral Sovereignty and Integration with the United States", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 32, 1991.

- De la Dehesa, Guillermo, *La reciente afluencia masiva de capital privado hacia los países en desarrollo, ¿es viable?*, Conferencia Per Jacobsson, Madrid, Asociación española de banca privada, 1994.
- De los Rios, Patricia, "La presidencia y el Congreso en el proceso político estadounidense", en Rafael Fernández de Castro y Claudia Franco Hijuelos (comps.), *¿Qué son los Estados Unidos?*, McGrawHill-ITAM, México, 1996.
- Destler, I. M., *American Trade Politics*, 3era. ed., Washington, Institute of International Economics, 1995.
- Domínguez, Jorge, "Widening Scholarly Horizons: Theoretical Approaches for the Study of U. S.-Mexican Relations", mimeo, dic. 1995
- Dornbusch, Rudiger, "North American Free Trade. What it Means?", *Columbia Journal of World Business*, vol. 26, núm. 2, 1991.
- Eisenstadt, Todd, "The Rise of the Mexico Lobby in Washington: Even Further from God, and Even Closer to the United States", en Rodolfo O. de la Garza y Jesús Velsaco. (eds.), *Bridging the Border. Transforming Mexico-U. S. Relations*, Boulder, Rowman&Littlefield, 1997.
- , "Nuevo estilo diplomático: cabildeo y relaciones públicas (1986-1991)", *Foro Internacional*, vol. XXXII, núm. 5, 1992.
- Fernández de Castro, Rafael, "Cabildeo mexicano: jugando el juego de Washington con profesionales" en Rafael Fernández de Castro y Claudia Franco Hijuelos (comps.), *¿Qué son los Estados Unidos?*, McGrawHill-ITAM, México, 1996.
- Franco Hijuelos, Claudia, "El cabildeo como instrumento de política exterior: el caso del Tratdo de Libre Comercio (TLC)", *Revista mexicana de política exterior*, 46, 1995.
- , "El cabildeo en Washington", *Foro Internacional*, vol. XXVIII, núm. 3, 1988.
- García, María Rosa, "Del espíritu de Houston a los acuerdos paralelos: retos en la relación bilateral", *Estados Unidos-México. Informe Trimestral*, vol. 3, núm. 2, 1993.
- Gardels, Nathan, "North American Free Trade: Mexico's Route to Upward Mobility", *New Perspectives Quarterly*, vol. 8, núm. 1991.

- Gil Villegas, Francisco, "La nueva relación especial de México y Estados Unidos durante 1990: cordialidad en medio de situaciones conflictivas", en Gustavo Vega C. (comp.), *México-Estados Unidos, 1990*, colección México-Estados Unidos, México, El Colegio de México, 1992.
- Gilbreath, Jan y John Benjamin Tonra, "The Environment: Unwelcome Guest at the Free Trade Party", en M. Delal Baer y Sydney Weintraub, (eds.), *The NAFTA Debate: Grappling with Unconventional Trade Issues*, Boulder, Lynne-Rienner, 1994.
- Glade, William E. y Cassio Luiselli (coords.), *La economía de la interdependencia: México y Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica-Comisión sobre el futuro de la relación México-Estados Unidos, 1989.
- Globerman, "The Economics of NAFTA" en Alan M. Rugman, (ed.), *Foreign Investment and NAFTA*, Columbia, S.C., University of South Carolina Press, 1994.
- Goldstein, Judith, "Ideas, Institutions, and American Trade Policy", *International Organization*, vol. 42, núm. 1, 1988.
- Golob, Stephanie, "¿Un nuevo orden internacional? La decisión de México respecto al libre comercio", *Estados Unidos-México. Informe trimestral*, vol. 3, núm. 1, 1993.
- González González, Guadalupe, *Banco de datos para el estudio de México en el Congreso de Estados Unidos (1981-1992): un primer acercamiento*, México, Centro de investigación y docencia económicas (CIDE), División de estudios internacionales, Documento de trabajo núm. 6, 1993.
- Gourevitch, Peter, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics", *International Organization*, vol. 32, núm. 4, 1978.
- Gottlieb, Allan, *I'll Be With You in a Minute Mr. Ambassador. The Education of a Canadian Diplomat in Washington*, Toronto, University of Toronto Press, 1994.
- Griffith-Jones, Stephany, "Globalización de los mercados financieros y el impacto de los flujos hacia los países en desarrollo: nuevos desafíos para la regulación", *Pensamiento Iberoamericano. Revista de economía política*, núm. 27, 1995.
- , y Barbara Stallings, "Nuevas tendencias financieras globales: implicaciones para el desarrollo", *Pensamiento Iberoamericano. Revista de economía política*, núm. 27, 1995.

- Haggard, Stephan, *Developing Nations and the Politics of Global Integration*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 1995
- y Robert Kaufman, (eds.), *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts and the State*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1992.
- Helleiner, Eric, *States and the Reemergence of Global Finance*, Ithaca N.J., Cornell University Press, 1994.
- Hufbauer, Gary C., y Jeffrey J. Schott, *North American Free Trade: Issues and Recommendations*, Washington, D. C., Institute for International Economics, 1992.
- y -----, *NAFTA. An Assessment*, Washington, Institute of International Economics, 1993.
- Huntington, Samuel P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*, New York, Simon and Schuster, 1996.
- Ikenberry, G. John, David A. Lake y Michael Mastanduno, "Introduction: Approaches to Explaining American Foreign Economic Policy", *International Organization*, vol. 42, núm. 1, 1988.
- INEGI, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1995*, Aguascalientes, Inegi, 1996.
- Kahler, Miles, "External Influence, Conditionality, and the Politics of Adjustment", en Stephan Haggard y Robert Kaufman, (eds.), *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts and the State*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1992.
- Kehoe, Timothy J., "Assessing the Economic Impact of North American Free Trade", en M. Delal Baer y Sidney Weintraub (eds.), *The NAFTA Debate. Grappling with Unconventional Trade Issues*, Boulder, Lynne-Rienner, 1994.
- Keohane, Robert O. y Helen V. Milner, (eds.), *Internationalization and Domestic Politics*, New York, Cambridge University Press, 1996.
- Krauss, Ellis S., "U.S.-Japan Negotiations on Construction and Semiconductors. Building Friction and Relation-Chips", en Peter B. Evans, Harold K. Jacobson y Robert D.

- Putnam (eds.), *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, Ca., University of California Press, 1993.
- Krasner, Stephen D., "Policy Making in a Weak State" en G. John Ikenberry, (ed.), *American Foreign Policy. Theoretical Essays*, 2ª. ed., New York. HarperCollins, 1996.
- Krueger, Anne O., *American Trade Policy. A Tragedy in the Making*, Washington, The American Enterprise Institute Press, 1995.
- Krugman, Paul, "The Uncomfortable Truth about NAFTA. It's Foreign Policy, Stupid", *Foreign Affairs*, 72, 1993.
- Lerda, Juan Carlos, "Globalización y pérdida de autonomía de las autoridades fiscales, bancarias y comerciales", *Revista de la CEPAL*, núm 58, 1996.
- Loaeza, Soledad, "The Changing Face of Mexican Nationalism". en M. Delal Baer y Sydney Weintraub, (eds.), *The NAFTA Debate. Grappling with Unconventional Trade Issues*, Boulder, Lynne-Rienner, 1994.
- Lustig, Nora, *Mexico: the Remaking of an Economy*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1992.
- y Jaime Ros, *Mexico*, Helsinki, World Institute for Development Economics Research (WIDER), Stabilization and Adjustment Policies and Programmes, country study no. 7, 1987.
- Mabire, Bernardo, "El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari", *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm. 4, 1994.
- Mastanduno, Michael, "The U. S. Political System and International Leadership: a "Decidedly Inferior" Form of Government?", en G. John Ikenberry, (ed.), *American Foreign Policy. Theoretical Essays*, 2ª. ed., New York. HarperCollins, 1996.
- McGaughey, William, *A U.S.-Mexico-Canada Free Trade Agreement. Do We Just Say No?*, Minneapolis, Thistlerose, 1992.
- McKeown, Timothy J., "What Forces Shape American Trade Policy", en Charles F. Doran y Gregory P. Marchildon, (eds.), *The NAFTA Puzzle. Political Parties and Trade in North America*, Boulder, Westview Press, 1994.

- Meyer, Lorenzo, "La crisis de la élite mexicana y su relación con Estados Unidos Raíces históricas del tratado de libre comercio", en Gustavo Vega C (comp.), *México-Estados Unidos, 1990*, colección México-Estados Unidos, México, El Colegio de México, 1992.
- Milner, Helen, "Industries, Governments, and Regional Trade Blocs", en Edward D Mansfield y Helen V. Milner (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, New York, Columbia University Press, 1997.
- *Resisting Protectionism. Global Industries and the Politics of International Trade*, Princeton, Princeton University Press, 1988.
- Moravcsik, Andrew, "Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining", en Peter B. Evans, Harold K. Jacobson y Robert D. Putnam (eds.), *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, 1993
- Moynihan, Daniel Patrick, "Free Trade with an Unfree Society. A commitment and its Consequences", *The National Interest*, vol. 40, 1995.
- Muriá Tuñón, Magalí, "*El Consenso Latino y el Tratado de Libre Comercio. Un paso hacia el fortalecimiento de los latinos en Estados Unidos*", tesis de licenciatura en relaciones internacionales, México, El Colegio de México, 1995.
- Nathan, James A. y James K. Oliver, *Foreign Policy Making and the American Political System*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994
- Nogués, Julio, "Less-Than-Fair Trade Cases Against Latin-American Countries", *The World Economy*, vol. 14, núm. 4, 1991.
- Novella, Joaquín, "Mundialización, competitividad, comercio internacional, política industrial y empleo", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, núms 29-30, 1995.
- Noyola, Pedro y Armando González, "México y la apertura internacional", *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm. 4, 1994.
- Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.
- Olea Sisniega, Miguel Ángel, "Las negociaciones de adhesión de México al GATT", *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 3, 1990.

- Oman, Charles, *Globalisation and Regionalisation: the Challenge for Developing Countries*, Paris, OECD Development Centre Studies, 1994.
- Pastor, Robert A., *Integration with Mexico*, New York, 20th Century Fund Press, 1993.
- , "NAFTA as the Center of the Integration Process: the Non-Trade Issues", en Nora Lustig, Barry Bosworth y Robert Z. Lawrence (eds.), *North American Free Trade: Assessing the Impact*, Washington, The Brookings Institution, 1992.
- , "Salinas Takes a Gamble", *The New Republic*, septiembre 17, 1990.
- , *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy, 1929-1976*, Berkeley, University of California Press, 1980.
- Peres Núñez, Wilson, *From Globalization to Regionalization: the Mexican Case*, Paris, OECD, Technical papers num. 24, 1990.
- Perot, Ross, y Pat Choate, *Save your Job, Save our Country. Why NAFTA Must be Stopped now*, New York, Hyperion, 1993.
- Puig, Carlos. "Antes de ratificarse, el tratado ya ha creado muchos empleos: de cabildero", *Proceso*, 15 de noviembre, 1993.
- Putnam, Robert D., "Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, vol. 42, núm. 3, 1988.
- Reynolds, Clark, Leonard Waverman y Gerardo Bueno, (eds.), *The Dynamics of North American Trade and Investment: Canada, Mexico and the U.S.*, Palo Alto, Ca., Stanford University Press, 1991.
- Rodrik, Dani, "Promises, Promises: Credible Policy Reform via Signalling", *The Economic Journal*, núm. 99, 1989.
- Roett, Riordan, (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, SigloXXI, 1991.
- Ros, Jaime, "Free Trade Area or Common Capital Market? Notes on Mexico-U. S. Economic Integration and Current NAFTA Negotiations", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 34, 1992.
- Rosenau, JamesN., (ed.), *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems*, New York, The Free Press, 1969

Rother, Larry, "Free Trade Talks with US Set Off Debate in Mexico", *New York Times*, 29 de marzo de 1990.

-----, "Stop the World: Mexico is Getting On", *New York Times*, 3 de junio de 1990.

-----, "North American Trade Bloc? Mexico Rejects Such an Idea", *New York Times*, 24 de noviembre de 1988.

Rubio, Luis, *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

Rugman, Alan, M. (ed.), *Foreign Investment and NAFTA*, Columbia, S.C., University of South Carolina Press, 1994.

Salinas de Gortari, Carlos, "México-Estados Unidos: una nueva era de cooperación y amistad", *Comercio exterior*, vol. 39, núm. 40, 1989.

Salisbury, Robert, "Interest groups", en Fred Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science. Vol. 4: Nongovernmental Politics*, Reading, Addison-Wesley, 1975.

Schott, Jeffrey J., "Trading Blocs and the World Trading System", *World Economy*, vol. 14, núm. 1, 1991.

Shrybman, Steven, "Trading Away the Environment", en Ricardo Grinspun y Maxwell A. Cameron (eds.), *The Political Economy of North American Free Trade*, Londres, MacMillan, 1993.

Smith, Peter, "The Political Impact of Free Trade on Mexico", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 34, 1992.

Stallings, Barbara, "International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform", en Stephan Haggard y Robert Kaufman, (eds.), *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts and the State*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1992.

Stokes, Bruce, "A Hard Sell", *The National Journal*, 26 de octubre de 1993.

Thorup, Cathryn L., "The Politics of Free Trade and the Dynamics of Cross-Border Coalitions in U.S.-Mexico Relations", *Columbia Journal of World Business*, vol. 26, núm. 2, 1991.

- Thurow, Lester C., *Head to Head: the Coming Battle Among Japan, Europe and America*, New York, William Morrow, 1992.
- Tornell, Aaron y Gerardo Esquivel, *The Political Economy of Mexico's Entry to NAFTA*, Washington, D.C., National Bureau of Economic Research (NBER), Working paper núm. 5322, 1994.
- Truell, Peter. "Bush, Salinas de Gortari to Seek Pact on Free Trade". *The Wall Street Journal*, 2 de junio de 1990.
- Ulsaner, Eric M., "Political Parties and Free Trade in the United States", en Charles F. Doran y Gregory P. Marchildon (eds.), *The NAFTA Puzzle. Political Parties and Trade in North America*, Boulder, Westview Press, 1994
- Valverde L., Miguel Ángel, "Vinculación entre política interna y política exterior en los Estados Unidos: la negociación del Tratado de Libre Comercio de América de Norte", *Política y Gobierno*, vol. IV, núm. 2, 1997.
- , *Coping with U.S.-Mexican Interdependence: The NAFTA Response*, México, Centro de investigación y docencia económicas (CIDE), División de estudios internacionales, Documento de trabajo núm. 36, 1997
- , *The Institutional Setting of the NAFTA Debate in the United States*, México, Centro de investigación y docencia económicas (CIDE), División de estudios internacionales, Documento de trabajo núm. 30, 1997
- , *Interest Groups in American Politics: Conceptual Elements and Key Literature*, México, Centro de investigación y docencia económicas (CIDE), División de estudios internacionales, Documento de trabajo núm. 24, 1996
- Vega, Gustavo, "México, 1988-1994: reestructuración económica, crisis y evolución futura del libre comercio en América del Norte", *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm. 4, 1994.
- , "México, Estados Unidos y Canadá: la agenda y las modalidades de un acuerdo de libre comercio trilateral", en Gustavo Vega (comp.), *México-Estados Unidos, 1990*, México, El Colegio de México, 1992.

- Weintraub, Sydney, "NAFTA: For better or Worse", en Brenda McPhail, (ed.), *NAFTA NOW! The Changing Political Economy of North America*, Lanham, Ma., University Press of America, 1995.
- , *A Marriage of Convenience. Relations between Mexico and the United States*, New York-Oxford, Oxford University Press, 1990.
- , "The North American Free Trade Debate", *The Washington Quarterly*, vol. 13, núm. 4, 1990.
- Wiarda, Howard J., "The U.S. Domestic Politics of the U. S.-Mexico Free Trade Agreement", en M. Delal Baer y Sydney Weintraub, *The NAFTA Debate. Grappling with Unconventional Trade Issues*, Boulder, Lynne-Rienner, 1994.
- Williamson, John, "The Progress of Policy Reform in Latin America" en John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, Washington D. C., Institute of International Economics, 1990.
- van Wijnbergen, Sweder, "La reestructuración de la deuda externa de México en 1989-1990", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (eds.), *México. Auge, crisis y ajuste*, vol. 3, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
- Zebadúa, Emilio, "Del Plan Brady al TLCAN: la lógica de la política exterior mexicana, 1988-1994", *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm. 4, 1994.

II. Otras fuentes

- Guajardo, Ildefonso, participación en la mesa redonda "Los actores del cabildeo" en el seminario "El cabildeo en México: nuevas formas de interlocución política", organizado por el CIDE y Burson-Marsteller el 21 de octubre de 1998.
- Lozoya, Jorge Alberto, entrevista con Guillermo de la Mora, 30 de mayo, 1996.
- Marván, Ignacio, participación en la mesa redonda "¿Es posible el cabildeo en México?" en el seminario "El cabildeo en México: nuevas formas de interlocución política", organizado por el CIDE y Burson-Marsteller el 21 de octubre de 1998.

Slone, Peter. ponencia "Effective lobbying in Washington and principles applicable to Mexico", en el seminario "El cabildeo en México nuevas formas de interlocucion política", organizado por el CIDE y Burson-Marsteller el 21 de octubre de 1998.

Suárez Mier, Manuel, entrevista con Guillermo de la Mora , 22 de octubre de 1996.

-----, entrevista con Guillermo de la Mora, 18 de septiembre de 1996.