

EL MANEJO DE LA RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS, 1990-1994

VÍCTOR ARRIAGA*

La compleja relación con los Estados Unidos encontró un cauce constructivo y respetuoso, impidiendo con ello que diferencias en asuntos particulares [complicaran] la amplia agenda de cooperación.

Carlos Salinas de Gortari, "Sexto informe de gobierno, 1 de noviembre de 1994".

A PARTIR DE 1990, LA RELACIÓN DE MÉXICO con su vecino del norte experimentó cambios profundos. El 10 de junio de ese año, los presidentes de México y Estados Unidos anunciaron su intención de buscar un tratado de libre comercio para "forjar una relación económica vigorosa".¹ Al poco tiempo, el gobierno de Canadá manifestó su interés por participar en la negociación, agregándose así un nuevo actor geográfico a

* Para la elaboración de este trabajo el autor contó con la cooperación de Dwight Dyer y la valiosa ayuda de Jorge Alberto Schiavon y Guillermo Rosas.

¹ "Comunicado conjunto de los presidentes de México y los Estados Unidos, expedido en la ciudad de Washington", 10 de junio de 1990, en Carlos Arriola (comp.), *Documentos Básicos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (Documento 43), México, Porrúa/Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1994, p. 391. De aquí en adelante, se hará referencia a esta obra como *DBTLCAN*.

la dinámica regional. Para el 7 de octubre de 1992, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ya contaba con la firma de las máximas autoridades de los tres gobiernos. Una vez ratificado por las instancias legislativas de cada país, el TLCAN entró en vigor el 1 de enero de 1994.² A partir del TLCAN surgen para la región normas, reglas, instituciones y prácticas trilaterales que se encargarán de regular no sólo el intercambio comercial, sino también la cooperación ambiental y laboral. En las áreas académica y educativa existe igualmente un gran potencial para intensificar contactos. Sin embargo, es poco claro si estos vínculos llevarán al surgimiento de una comunidad, en este caso norteamericana, como ocurre en otros bloques, en particular en la Unión Europea.

Esta modificación en la relación con Estados Unidos se deriva de varios factores: los reacomodos internos en México que llevaron a redefiniciones en el proyecto de desarrollo económico, la estrategia de vinculación económica con el exterior y la ideología nacionalista pos-revolucionaria; las tendencias mundiales hacia el regionalismo, y el reordenamiento de la estructura del sistema internacional, caracterizada por la competencia entre bloques económicos y el fin de la bipolaridad.

El TLCAN es parte de estos cambios históricos. Desde mediados de la década de los años ochenta, el gobierno de México se movió del proteccionismo, los mercados cerrados y la búsqueda de una política exterior independiente a la integración económica y la cooperación con sus dos vecinos del norte. A partir de la llegada al poder de Carlos Salinas de Gortari, por voluntad presidencial los gobiernos de México y Estados Unidos han logrado *compartamentalizar* hábilmente los conflictos y las diferencias en la relación, evitando con ello contaminar las otras áreas en las cuales predomina la cooperación.³ En otras palabras, en lugar de existir vínculos entre los distintos asuntos políticos y económicos de la relación, cada uno se aísla y se analiza en su propia dimensión.

El aspecto novedoso, aquí, es la decisión explícita de ambos presidentes de optar por ese camino. En el pasado, la compartamentalización

² Para una versión oficial del mismo, véase Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, Porrúa/Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1993. De aquí en adelante, se hará referencia a esta obra como *TLCAN*.

³ Para una explicación de esta estrategia, véase Andrés Rozental, *La política exterior de México en la era de la modernización*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 70-78.

funcionaba con regularidad pero, en esta ocasión, los mandatarios dieron su pleno respaldo político a este enfoque. Sin embargo, ello no garantizaba que los otros actores de la relación lo adoptaran de manera automática; sus límites estaban definidos por el hecho de que la voluntad no aseguraba control sobre los actores, sobre todo en el caso estadounidense, en donde el sistema pluralista y descentralizado impide la subordinación de los múltiples agentes de la relación a la iniciativa presidencial.

Así, las diferencias bilaterales por la presencia de trabajadores indocumentados en Estados Unidos, el manejo de la frontera, el embargo atunero, la violación de derechos humanos a connacionales en ambos países, el secuestro de Humberto Álvarez Macháin, la cooperación antinarcoóticos y de asistencia jurídica y las cuestiones electorales de México no afectaron en forma sustantiva las negociaciones comerciales cuando los mandatarios optaban por aislar los asuntos y no contaminarlos entre sí.⁴ Tampoco lo hicieron las distintas posturas sobre aspectos de política internacional, en particular las que surgieron por el intervencionismo de Estados Unidos en Panamá y Haití o por las reformas a la Organización de Estados Americanos. No obstante los cambios partidistas en Washington en 1992, el TLCAN se firmó. Más importante aún, se hizo a pesar de las diferencias en materia de reglas de origen, derechos de propiedad intelectual, la apertura para los sectores agropecuario, financiero y automotriz y, sobre todo, la resistencia de México a modificar su política energética y la propiedad estatal del petróleo.

¿Cómo se ha adaptado el gobierno de México a este cambio histórico en su política hacia Estados Unidos en lo referente a las instituciones y agentes gubernamentales que se encargan del manejo de la relación? ¿Se logró aislar el conflicto de forma efectiva a la vez que se estaban llevando a cabo las negociaciones tendientes a la firma del TLCAN? ¿Significa la cooperación el fin del conflicto o, más bien, una nueva forma de manejar las diferencias? ¿Qué tan funcional es este esquema para dos sistemas en donde el Ejecutivo opera e influye en decisiones políticas de manera tan diferente? ¿Responderá adecuadamente el arreglo burocrático actual

⁴ Para uno de los primeros análisis sobre la dinámica entre la cooperación para la obtención de un objetivo común y algunas situaciones conflictivas en lo que el autor identifica como "cordialidad pragmática", véase Francisco Gil Villegas, "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*, México, El Colegio de México, 1992, pp. 21-53.

para la conducción de la política exterior a las necesidades de la relación bilateral en el corto y mediano plazo? Este ensayo tiene como propósito responder algunas de estas preguntas.⁵

LOS CAMBIOS EN LA POLÍTICA Y LAS INSTITUCIONES

La relación económica [...] la siguen teniendo, el Secretario de Hacienda, el de Comercio. Lo que la Cancillería manejó permanentemente fueron las líneas de política y la coordinación de la presencia internacional de México.

Fernando Solana, *Reforma*, 27 de junio de 1994.

El TLCAN fue parte de un giro fundamental en las relaciones de México con el exterior. Para su comprensión cabal debe ubicársele en el contexto de los grandes cambios de la política neoliberal que llevaron a una nueva inserción de México en la economía internacional y a una reorientación de las relaciones económicas con el exterior. En palabras de Alan Knight, es “el candado para cerrar la puerta a un pasado conocido y rechazado” y “el símbolo del proyecto en su totalidad.”⁶ Una consecuencia directa de estos cambios ha sido un mayor acercamiento a Estados Unidos, que para historiadores como Lorenzo Meyer y el propio Knight no es novedoso, a pesar de las resistencias del nacionalismo mexicano a este respecto.⁷ En el caso del TLCAN, los diseñadores de

⁵ Para un análisis que hace una reflexión sobre estas preocupaciones desde la perspectiva de los agentes gubernamentales y no gubernamentales de Estados Unidos, véase María Rosa García, “Del ‘espíritu de Houston’ a los ‘acuerdos paralelos’”, *Estados Unidos: Informe Trimestral*, vol. 3, núm. 2 (verano de 1993), pp. 38-48.

⁶ Alan Knight, “México y Estados Unidos en el primer año del presidente Clinton: una perspectiva histórica (o al menos, de un historiador)”, *Estados Unidos: Informe Trimestral*, vol. 4, núm. 1 (primavera de 1994), p. 6. Una explicación de estos cambios desde el punto de vista gubernamental, en Herminio Blanco Mendoza, *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 21-84.

⁷ Para una interpretación sobre el significado histórico del TLCAN, su vinculación con el nacionalismo mexicano y los ciclos de acercamiento entre grupos de poder en ambos países, véase Lorenzo Meyer, “La crisis de la élite mexicana y su relación con Estados Unidos. Raíces históricas del tratado de libre comercio”, en Vega, *México-Estados Unidos, 1990*, pp. 73-76. Alan Knight también analiza los precedentes a este tipo de

la política exterior mexicana se han visto en la necesidad de adecuar pragmáticamente los supuestos, los principios y la estrategia para el manejo de la relación con Washington. También ha sido necesario modificar las instituciones que se encargan de los asuntos de esa relación.

Hasta mediados de la década de los años ochenta, el modelo de desarrollo económico de México se basaba en un mercado interno protegido por barreras arancelarias y no arancelarias, en donde la falta de competencia externa y la productividad decreciente generaba un uso ineficiente de recursos. El gobierno desempeñaba un papel activo en la economía como regulador de actividades y como propietario de empresas. La crisis de la deuda en esa década y el aumento de presiones externas afectaron gravemente el funcionamiento de la economía del país. En los últimos diez años, la elite gobernante ha adoptado un proyecto de desarrollo que ha revertido los dogmas tradicionales. La naturaleza cerrada del sistema político mexicano y del Partido Revolucionario Institucional facilitó la reorientación del proyecto, si bien se han dado fracturas importantes en el interior del círculo del poder.⁸ Entre los actores políticos, el giro fue posible a partir de la coincidencia de intereses, o “dialéctica compleja, en la que participaron los intereses internos y extranjeros, públicos y privados”.⁹

Entre otros cambios, México ingresó al GATT en 1986 para participar de lleno en el mecanismo mundial encargado de las negociaciones de comercio. Poco a poco ha logrado una mayor participación en las discusiones multilaterales sobre comercio y en los foros económicos mundiales. Las barreras al comercio han sido drásticamente reducidas. Muchas empresas estatales han pasado a manos privadas. Las autoridades financieras renegociaron la deuda con la banca privada y los organismos financieros internacionales. Por último, los encargados de la política económica emprendieron negociaciones bilaterales con Chile, Costa Rica y Bolivia y trilaterales con Estados Unidos y Canadá, por un lado, y con Colombia y Venezuela, por otro, para firmar acuerdos de libre comercio. Con el propósito de coordinar políticas con otras economías,

acercamiento bilateral durante la segunda guerra mundial en “México y Estados Unidos...”, p. 7.

⁸ Contrasta esta situación con la imperante en Estados Unidos, en donde la compartamentalización burocrática y la presencia de numerosos actores de nivel federal, estatal y local impiden que las decisiones del Ejecutivo se traduzcan automáticamente en la política prevaleciente. De este modo, para el caso de la relación con México, el Ejecutivo tuvo que utilizar su fuerza política para reducir resistencias.

⁹ Knight, “México y Estados Unidos...”, p. 10.

México ingresó a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en 1993 y a los foros de los países de la Cuenca del Pacífico.

Como parte de todos estos cambios de política económica, el TLCAN representa un vínculo institucional formal y más cercano a Estados Unidos, algo considerado anteriormente como incompatible con los dogmas del nacionalismo posrevolucionario. El acuerdo, entre otros objetivos, busca "eliminar obstáculos al comercio... promover condiciones de competencia leal... [y] aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión".¹⁰ Ofrece predictibilidad y certidumbre a los exportadores mexicanos en su mercado más importante. Para el capitalista extranjero de otras regiones, hace que las inversiones en el territorio mexicano sean más atractivas por su acceso al amplio mercado de América del Norte. Como resultado del TLCAN, se ha modificado el papel de algunos actores tradicionales de la política exterior, así como las instituciones encargadas de la administración de la relación con Estados Unidos.

Los cambios institucionales más importantes que facilitaron el apoyo burocrático para ejecutar la política exterior del gobierno de Salinas ocurrieron en cuatro instancias: la Oficina de Coordinación de la Presidencia (OCP), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) y la embajada de México en Washington. José Córdoba Montoya y Jaime José Serra Puche, responsables de la OCP y la Secofi, respectivamente, pertenecían al pequeño círculo bajo cuya responsabilidad quedó la promoción de los cambios de la política económica neoliberal de mayor envergadura. El canciller Fernando Solana, que en el pasado había ocupado importantes puestos públicos, representó dentro del gabinete de Salinas la tradición nacionalista y la disciplina política. Gustavo Petriccioli, embajador de México en Washington y ex secretario de Hacienda, fue uno de los voceros más importantes de Salinas en los círculos empresariales y de negocios de Estados Unidos. Al ser sustituido por Jorge Montaña después del triunfo de Clinton, un integrante del Servicio Exterior de México pasó a ocupar uno de estos cuatro puestos clave. Los otros funcionarios permanecieron en sus cargos durante la etapa de negociación y ratificación del TLCAN, pero, para fines del sexenio salinista, sólo Serra Puche lo mantuvo. Entre estos actores burocráticos hubo numerosos enfrentamientos pero, en última instancia, prevaleció la línea Serra-Córdoba. Al respecto, Solana llegó a declarar que "es innegable el peso específico que tuvo la política económica y el grupo que integró el gabinete

¹⁰ Artículo 102, TLCAN, p. 7.

económico. Es indudable que tomaron decisiones internacionales que influyeron para lo que ha pasado en el país”.¹¹

El actor burocrático de mayor peso en el proceso fue la OCP, pues constituyó el vínculo entre el jefe del Ejecutivo y el gabinete. A nivel internacional, de esta oficina partieron numerosas iniciativas para la relación económica con el exterior. Salinas creó esta oficina al poco tiempo de su toma de posesión. Tiene como funciones, entre otras, centralizar y coordinar la toma de decisiones del Ejecutivo y hacer el seguimiento de su realización.¹² Hay cinco gabinetes especializados dentro de la OCP: el Económico, el Agropecuario, el de Desarrollo Social, el de Política Exterior y el de Seguridad Nacional. En cada uno de ellos participan las diversas dependencias de la administración pública federal. Durante el régimen de Salinas disminuyó el número de agencias para cada uno de los gabinetes, lo cual reflejó aún más la tendencia hacia la centralización y la concentración del poder en una oficina bajo la supervisión directa del jefe del Ejecutivo. Debe destacarse que la Secofi participó en el gabinete de política exterior junto con la SRE y otras agencias. En cambio, en el gabinete económico, en donde la Secofi, la Secretaría de Hacienda y el Banco de México desempeñaron un papel activo, la cancillería estuvo ausente. Como reflejo de la alta prioridad de la negociación del tratado de libre comercio con Estados Unidos, la OCP se encargó de los contactos iniciales con el gobierno de Bnsh para explorar el asunto.¹³

Bajo la administración de Salinas, la Secofi y la SRE experimentaron cambios que afectaron su estructura y su mandato. Por el interés del presidente de modernizar la economía, era lógico que ocurriera así. La decisión del gobierno de abrir la economía y de atraer la inversión extranjera llevó a cambios en la Secofi desde un primer momento. La Subsecretaría de Comercio Exterior se convirtió en un actor importante para la promoción del comercio.

A consecuencia de la formalización de las negociaciones del TLCAN, por acuerdo presidencial en 1992 se creó la Subsecretaría de Ne-

¹¹ *Reforma*, 27 de junio de 1994.

¹² México, “Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República”, *Diario Oficial de la Federación* (7 de diciembre de 1988) y Acuerdo por el que se reforma la fracción I del Artículo Cuarto del “Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República”, *Diario Oficial de la Federación* (28 de febrero de 1989).

¹³ Esta información sin confirmar apareció cuando se dio el cambio de gobierno en Estados Unidos. “Mexican Official Seeks Clinton Commitment on NAFTA, Bush to Sign trade Deal”, *Inside U.S. Trade*, vol. 10, núm. 49, 4 de diciembre de 1992, pp. 1, 10-11.

gociaciones Comerciales Internacionales. Hasta entonces, la responsabilidad había recaído en la Unidad de Negociación del Tratado de Libre Comercio. Hay cuatro oficinas de rango importante bajo esta subsecretaría. La Dirección General de Política de Negociaciones Comerciales Internacionales define lineamientos de acuerdo con los objetivos de la política comercial del país. La Dirección General de Soporte Jurídico de Negociaciones es la encargada de supervisar que no surjan inconsistencias legales. La Unidad de Seguimiento a las Negociaciones Multilaterales, Bilaterales y Trilaterales coordina los trabajos para la concertación de tratados y las acciones de cooperación económica, una actividad tradicional de la política exterior. La Unidad de Negociaciones coordina las consultas con los sectores productivos involucrados y las actividades de los grupos de negociación de aranceles, reglas de origen, agricultura e industria, servicios, inversión y propiedad intelectual, salvaguardas y solución de controversias.¹⁴

También hubo algunos cambios en la SRE. Esta dependencia tiene la responsabilidad de “promover, propiciar y asegurar la coordinación de las acciones en el exterior” del gobierno de México y participar en los tratados de los cuales el país sea parte. Sobre el manejo de la relación con Estados Unidos, vale la pena mencionar que la Dirección General para América del Norte se encarga de coordinar con las unidades de la administración pública los distintos asuntos de la relación con Estados Unidos. Sin embargo, en 1993 esta oficina perdió sus atribuciones formales, si bien diluidas, que tenían que ver con la promoción y la coordinación de asuntos económicos para la relación con ese país. Nunca tuvo la responsabilidad formal para la definición de los lineamientos de política comercial o económica, como fue el caso de su contraparte en la Secofi.¹⁵ El interés por establecer vínculos con núcleos de mexicanos en el exterior llevó a la creación de la Dirección General para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero. Esta oficina tuvo un papel muy activo en la promoción del apoyo del TLCAN entre los grupos chicanos.

Cuando se le preguntó si había perdido responsabilidad sobre las relaciones políticas con Estados Unidos frente a la OCP, el canciller

¹⁴ Hay poca referencia a la coordinación de estas actividades respecto a los objetivos más generales de política exterior. La descripción de las atribuciones de estas unidades aparece en México, “Reglamento interno de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial”, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de abril de 1993.

¹⁵ Compárese México, “Reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de abril de 1989, con México, “Reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de marzo de 1993.

Solana se permitió analizar el manejo de las relaciones con el vecino del norte desde una perspectiva que refleja una división burocrática de funciones: "La relación económica tradicionalmente la han tenido, la siguen teniendo, el Secretario de Hacienda, el de Comercio. Lo que la Cancillería manejó permanentemente fueron las líneas de política y la coordinación de la presencia internacional de México. Todo lo político fue manejado por el Presidente a través de la cancillería".¹⁶

Los cambios en la embajada de México en Washington dan cuenta perfectamente de esta división de atribuciones. A principios de 1991, el gobierno anunció que se crearía una oficina especial con rango diplomático para la negociación de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos bajo responsabilidad directa de la Secofi. Esta oficina, encabezada por Hermann von Bertrab, se encargó de coordinar las actividades del equipo negociador, aunque no participó directamente en sus actividades. Desempeñó un papel decisivo como vínculo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en materia comercial y como vocero de los puntos de vista del gobierno de México sobre asuntos comerciales ante grupos económicos y sociales en Estados Unidos. Además de estas modificaciones, sobresalen los cambios en la embajada para el manejo de la relación que permitieron mayor efectividad. Surgieron modos de operación que revelaban un interés por conocer las sutilezas del sistema político estadounidense, a diferencia del pasado, cuando la información sobre su funcionamiento era más limitada.

Del mismo modo, el surgimiento de la Comisión Intersecretarial del Tratado de Libre Comercio, el 29 de agosto de 1990, refleja esta especialización burocrática y la subordinación de la SRE ante la Secofi en materia de negociaciones comerciales. En dicha comisión participaron las secretarías de Comercio, Relaciones Exteriores, Hacienda, Programación y Presupuesto y del Trabajo y Previsión Social, junto con el Banco de México y la poderosa ocr. La Secofi presidía esta comisión, cuya función fue la de coordinar las agencias de la administración pública en las tareas de negociación del Tratado.¹⁷ La representación de la Secofi también cumplía la función de secretario técnico de las actividades de dicha comisión.

¹⁶ *Reforma*, 27 de junio de 1994.

¹⁷ "Acta de Instalación de la Comisión Intersecretarial para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte", 29 de agosto de 1990. Documento 49, *DBTLCAN*, pp. 411-412.

De esta manera, para la relación con Estados Unidos, y de hecho para todas las relaciones con el exterior, el esquema institucional durante el sexenio salinista mantuvo una separación entre el manejo de la política económica internacional y la política exterior. Con este tipo de arreglo se facilitó la aplicación de una estrategia de separación de temas de la agenda internacional del país. En lugar de optar por los ejemplos de otros países, como Canadá, Argentina y Brasil, en donde los ministerios encargados de la diplomacia también manejan la política económica exterior, en el caso mexicano se mantuvo una clara separación de funciones en la cual se abrieron espacios para la rivalidad burocrática y la falta de coordinación secretarial, a menos que la ocp se encargara de la definición de políticas del Ejecutivo. En la medida en que el proyecto de modernización económica era considerado como una prioridad gubernamental, para decisiones de política internacional, de surgir conflictos entre instituciones, a la larga prevalecieron los intereses del grupo más identificado con el modelo neoliberal. Tal vez llegará un momento en el cual será necesario evaluar la pertinencia de este esquema o buscar uno nuevo en el cual haya mayor funcionalidad entre las agencias burocráticas involucradas en la formulación y ejecución de las decisiones de política exterior. Por lo pronto, el esquema adoptado relega a los diplomáticos a un plano secundario en el manejo de la política internacional de México.

LA ESTRATEGIA DE MÉXICO HACIA ESTADOS UNIDOS:
COOPERACIÓN BAJO COMPARTAMENTALIZACIÓN,
AISLAMIENTO Y NO CONTAMINACIÓN

Como en toda relación fronteriza, pero sobre todo en ésta, tan desigual, es natural que existan diferencias. Sin embargo, ya es hora de aceptar que, por encima de ellas, existen muchas coincidencias para trabajar juntos.

Carlos Salinas de Gortari, Congreso de los Estados Unidos, Washington, D.C., 4 de octubre de 1989.

Una de las consecuencias directas de la adopción de un proyecto económico neoliberal fue el cambio en los vínculos internacionales de

México. El contacto con el exterior creció por la crisis de la deuda, la necesidad de atraer inversión extranjera directa y la apertura de mercados. En este nuevo entorno, era fundamental desarrollar relaciones estables y con un mínimo de conflicto con Estados Unidos. Ya desde el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 1989-1994 se anunciaba que la política exterior serviría para “apoyar el desarrollo económico, político y social del país a partir de una mejor inserción de México”. Para lograrlo, entre otros objetivos se señalaban “negociar responsablemente la deuda externa [...], insistir en el respeto a las reglas de un comercio internacional amplio y justo [...] y propiciar un acercamiento mayor de México con los nuevos polos de crecimiento mundial”.

En el caso de la relación con Estados Unidos, como antecedente inmediato, en la era del presidente De la Madrid, las diferencias por la corrupción, las audiencias Helms, el tráfico de drogas, las actividades en México de la agencia estadounidense de combate al narcotráfico, la DEA, y las posiciones sobre los conflictos centroamericanos llevaron a un deterioro en los vínculos bilaterales. Por su parte, la elección de Salinas generó dudas sobre su legitimidad a nivel internacional. A pesar de su compromiso con el proyecto neoliberal, al iniciar su gestión la situación del país era de vulnerabilidad, sobre todo por la debilidad de la economía de México. La coincidencia de cambios de gobierno en la ciudad de México y en Washington se presentó como una excelente oportunidad para una nueva propuesta sobre el manejo de la relación. Como preámbulo de lo que ocurriría, el mencionado plan señaló, respecto a Estados Unidos, que “el marco del diálogo se actualizará para encauzar nuestra compleja relación”, aunque sin hacerse referencia explícita a la negociación de un tratado de libre comercio.¹⁸

Siendo ambos presidentes electos, Salinas y Bush se entrevistaron en la ciudad de Houston el 22 de noviembre de 1988. Durante el encuentro, se habló del problema de la deuda de México, del combate al tráfico de drogas y de los trabajadores indocumentados. Sin embargo, más importante aún fue la dinámica personal entre ambos y, sobre todo, el inicio de una nueva era de cooperación en la relación bilateral. Para los analistas, se trató del surgimiento del “espíritu de Houston”. A partir de esa ocasión, los dos presidentes se reunieron diez veces durante cuatro años. Posteriormente, Salinas tuvo dos encuentros con Clinton. Como parte de esta nueva era, los representantes comerciales de cada país sostuvieron innumerables giras de trabajo. Las cinco intensas reuniones de la Comisión Binacional, un mecanismo establecido en 1981, mostraron

¹⁸ México, *Plan nacional de desarrollo, 1989-1994*.

el alto grado de cooperación entre México y Estados Unidos. Como reflejo de la magnitud del cambio, justo a la mitad del mandato, en su tercer informe presidencial, Salinas señaló que se había

abierto una nueva etapa en las relaciones con la Unión Americana, basada en el respeto y en la cooperación [y que] la actitud respetuosa del gobierno de los Estados Unidos hacia México y una nueva disposición, ajena a mitos y prejuicios, ha permitido cambiar nuestras complejas y difíciles relaciones, al destacar las coincidencias y al aprender a dirimir y respetar nuestras diferencias.¹⁹

¿Significó esta nueva etapa cambios en la estrategia diplomática y de negociación? En otras palabras, ¿abrió esta nueva era una modificación en el manejo de las relaciones de México con Estados Unidos? Para 1990, cuando ambos presidentes anunciaron su deseo de entablar discusiones sobre un acuerdo de libre comercio, reconocieron la importancia de un enfoque constructivo que evitara que un tema de conflicto contaminara el espíritu general de la relación. Desde la perspectiva de Salinas, se había llegado a un momento en el cual “[ni] nuestros gobiernos ni nuestras sociedades quieren que los malentendidos, los intereses parciales, las mismas diferencias estructurales desvíen los muchos beneficios que puede proporcionar a México y a los Estados Unidos, una relación respetuosa y plena de intercambios”. Después de su encuentro del 26 y 27 de noviembre de 1990, en el comunicado conjunto se señaló que

los presidentes Salinas y Bush pusieron énfasis en que el diálogo, con estricto respeto para la soberanía del otro país, es el mejor medio para fortalecer la relación bilateral a futuro; al mismo tiempo, destacaron su convicción de que la relación bilateral debe evaluarse en su conjunto y no permitir que un tema, por complejo que éste sea, pueda disminuir la necesidad de mantener ese diálogo, a fin de asegurar que las relaciones se mantengan en el nivel óptimo que tienen actualmente.²⁰

Fernando Solana, canciller hasta el 30 de noviembre de 1993, corroboró el uso de las herramientas del aislamiento, la compartamentalización y la no contaminación cuando señaló que, durante su gestión, en

¹⁹ Carlos Salinas de Gortari, “Tercer informe de gobierno”, 1 de noviembre de 1991.

²⁰ Comunicado de prensa, publicado al final de la entrevista de los presidentes Carlos Salinas de Gortari y George Bush, en la ciudad de Monterrey, 27 de noviembre de 1990. Documento 62, *DBILCAN*, p. 451.

las relaciones con Estados Unidos prevaleció un enfoque que separaba los asuntos, especialmente cuando no existía posibilidad de acuerdo. Según el canciller, la estrategia de México consistió en “sacar todos los beneficios posibles del vecindaje, sin permitir que se alteraran intereses fundamentales de nuestro país. Creo que los logramos, gracias a la estrategia de trabajar por áreas, y no permitir que se contaminaran”.²¹

Manuel Tello, canciller en el último año del gobierno salmista, también avaló plenamente la aplicación de estos principios:

es indispensable que continuemos la práctica de evitar que las diferencias que pudieran surgir en un tema determinado, afecten negativamente al resto de la agenda. De esta manera, impediremos que las posibles fricciones se magnifiquen y facilitaremos un manejo sano de la relación global. Proceder así propiciará el pleno aprovechamiento de los beneficios contenidos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.²²

Al finalizar el sexenio de Salinas hay elementos suficientes para arribar a conclusiones sobre el éxito relativo de esta estrategia. Los temas conflictivos de la relación bilateral de años recientes no afectaron al TLCAN. El interés presidencial en la negociación y ratificación de este acuerdo tuvo un impacto decisivo en su aprobación y permitió un manejo fluido de las herramientas de aislamiento, compartimentalización y no contaminación. Los gobiernos atendieron cada asunto de manera aislada o firmaron acuerdos paralelos para atender los asuntos controvertidos del medio ambiente y los derechos laborales. Lo mismo puede decirse sobre las diferencias respecto a temas de política internacional y multilaterales. Estas diferencias sustantivas no tuvieron un impacto visible sobre el TLCAN o la cooperación bilateral en otros ámbitos. Aun dentro de las negociaciones del TLCAN, ambos lados pudieron resolver sus diferencias sobre asuntos cruciales como las reglas de origen, la propiedad intelectual y la resistencia de México de modificar la propiedad estatal del petróleo.

El aislamiento, la compartimentalización y la no contaminación se dieron entre asuntos políticos y económicos, aunque dentro de cada ámbito llegaron a darse conexiones entre intereses, temas y posturas de

²¹ Fernando Solana, *Reforma*, 27 de junio de 1994.

²² Palabras del secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello, en la inauguración de la XI Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, 9 de mayo de 1994 (versión estenográfica).

negociación. Al final, la solidez de un objetivo común que tenía un fuerte respaldo de las ramas ejecutivas de cada país permitió al tratado entrar en vigor. El TLCAN creó nuevas instituciones en la región de América del Norte para la resolución de diferencias sobre comercio, el medio ambiente y los derechos laborales. Todavía falta ver cuánto tiempo durarán estos mecanismos, pero es innegable que el esfuerzo deliberado y explícito para aislar el conflicto permitió a México y Estados Unidos llegar a un objetivo común, el TLCAN.

LA ESTRATEGIA EN ACCIÓN: EL CASO DEL PETRÓLEO Y EL FALLO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Para evaluar la efectividad de la estrategia de aislamiento, compartimentalización y no contaminación es necesario hacer un estudio de caso que permita medir sus alcances. Para tal efecto, se han seleccionado las discusiones del petróleo en el TLCAN, en particular entre los meses de marzo y agosto de 1992, y el fallo de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos del 15 de junio de ese año sobre la no violación del tratado bilateral de extradición de 1987 por el secuestro de Humberto Álvarez Macháin. Si hubo un momento en la relación bilateral en el cual existió la posibilidad de que los asuntos conflictivos pusieran en riesgo la conclusión de las negociaciones del TLCAN, fue justo en esos duros meses del verano. Ésa fue la coyuntura que puso una prueba difícil a la estrategia de compartimentalización, aislamiento y no contaminación para el manejo de la relación con Estados Unidos.

Desde un primer momento, cuando los gobiernos de México y Estados Unidos anunciaron su interés por negociar un acuerdo de libre comercio, se desató una ola especulativa acerca de la inclusión de las actividades petroleras en las discusiones. Esta inquietud era lógica, pues, por mandato constitucional, la propiedad estatal de los hidrocarburos en México, la refinación, la producción de petroquímicos y la distribución primaria de los productos petrolíferos excluye la participación privada nacional y extranjera. La exclusividad en el abastecimiento de equipo a Pemex por parte de proveedores nacionales también estaba en la mira de los negociadores de Canadá y Estados Unidos. Sin embargo, la postura oficial del gobierno mexicano era que la Constitución no variaría en materia petrolera.

Para los intereses corporativos estadounidenses, era muy atractiva la opción de involucrarse en las actividades de exploración, transformación y distribución de petróleo mexicano, sobre todo considerando los

problemas de capacidad instalada ociosa y recesión en la industria petrolera de Estados Unidos.²³ La posibilidad de los oferentes de tecnología avanzada de acceder a un mercado vedado para diversas actividades también atraía a las empresas. Para el gobierno de ese país, era de gran interés la posibilidad de adquirir un compromiso de abastecimiento; en particular en momentos de restricciones en la oferta mundial de crudo, como de hecho ocurrió en el acuerdo bilateral de libre comercio con Canadá. Este punto era muy significativo en el contexto internacional en el cual se dieron las primeras etapas de discusión sobre el TLCAN entre agosto de 1990 y febrero de 1991. En efecto, la invasión de Irak a Kuwait y la guerra del Golfo Pérsico representaban una amenaza para la estabilidad del mercado petrolero. El gobierno de Estados Unidos estaba consciente de la postura mexicana, y reconoció la propiedad estatal de los recursos petroleros, si bien desde un primer momento expresó por medio de su representante comercial, Carla Hills, que “existe una gama de oportunidades para colaborar en el amplio sector de energéticos”.²⁴

En el caso de México, la propiedad estatal de petróleo es uno de los símbolos más importantes del nacionalismo. El control de esta industria clave le otorga al Estado una posición privilegiada como agente económico. Por ello, una vez formalizado el compromiso de iniciar negociaciones comerciales, en coincidencia con otros altos funcionarios, Francisco Rojas, director general de Pemex, señaló que se excluían de ellas el dominio y la explotación petrolera, la petroquímica básica y la comercialización, pues “mantener el dominio sobre el petróleo es condición central para el logro de los equilibrios económicos básicos, la salud de las finanzas públicas y el disfrute de una riqueza nacional por todos los miembros de nuestra sociedad”. Más allá, Pemex era considerado como el “símbolo y puntal de la soberanía nacional”.²⁵

Sin embargo, las presiones financieras colocaron a Pemex en una posición de desventaja en las actividades de prospección y explotación de yacimientos en zonas que requieren de grandes inversiones. El esquema vigente para la industria petroquímica impedía la aplicación de tecnología extranjera avanzada para diversos productos. El programa

²³ “Industry Advisors Ask Hills for Upstream ‘Arrangements’ for Mexican Oil Gas”, *Inside U.S. Trade*, vol. 9, núm. 49, 6 de diciembre de 1991, pp. 1, 16.

²⁴ *La Jornada*, 15 de junio de 1991. Consúltense también “Hills Says U.S. NAFTA Talks to Cover Energy, but not Oil Rights”, *Inside U.S. Trade*, vol. 9, núm. 21, 24 de mayo de 1991, pp. 1-2.

²⁵ Francisco Rojas, Informe del director general de Petróleos Mexicanos, 18 de marzo de 1991.

neoliberal, comprometido de lleno con la desincorporación de empresas paraestatales y la introducción de criterios de producción eficiente, tenía en la industria petrolera el caso crítico de sus alcances modernizadores.²⁶ El régimen salinista tenía que encontrar un equilibrio entre las presiones nacionalistas, las necesidades de modernización de la empresa, los intereses estratégicos de Washington y las demandas corporativas para lograr una apertura en la actividad petrolera en México.

Para propósitos de este trabajo, el tema del petróleo revela hasta qué grado fue exitosa la estrategia de aislar conflictos en aras de lograr un objetivo común. En las negociaciones del TLCAN, el tema energético generó diferencias sustantivas al grado que la conclusión de las negociaciones trilaterales estuvo a punto de descarrilarse por las posturas encontradas de los gobiernos. A partir de la reunión ministerial de Montreal de principios de abril de 1992, el asunto petrolero agudizaba las diferencias. En esa ocasión, Hills señaló que se respetaban las restricciones constitucionales de México pero reiteró que había “áreas de este sector en las que se puede lograr acordar asuntos de beneficio mutuo”.²⁷ En el borrador del TLCAN, el capítulo petrolero tenía más corchetes, como reflejo de las diferentes posturas.²⁸ El momento de mayor diferencia fue justo cuando surgían tensiones en otras áreas de la relación por la decisión de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos de considerar que llevar a cabo secuestros no violaba el tratado de extradición entre ambos países.

El antecedente inmediato de esta resolución de la corte suprema fue el secuestro en Guadalajara de Humberto Álvarez Macháin el 2 de abril de 1990 por agentes de la agencia antinarcoóticos estadounidense (Drug Enforcement Agency, DEA).²⁹ En general, puede afirmarse que a pesar de las protestas mexicanas por la violación de la soberanía y del

²⁶ Como un reflejo de las posturas que pedían una adecuación de Pemex a las nuevas condiciones de la economía, Luis Rubio escribió que, por las características estratégicas del recurso, debía permanecer en manos del Estado, “mas no necesariamente el modo de operación de la empresa. Nada debería impedir que se preserve la propiedad del petróleo a la vez que se desarrolla el recurso y sus derivados”. Luis Rubio, “El petróleo en el TLC”, *La Jornada*, 14 de febrero de 1992.

²⁷ *La Jornada*, 9 de abril de 1992. Sobre el estancamiento de posturas, véase “NAFTA Energy Talks Hampered by Mexico’s Interpretation of Constitution”, *Inside U.S. Trade*, vol. 10, núm. 22, 29 de mayo de 1992, pp. 14-15.

²⁸ Carlos Puig, “Al TLC se le agota el tiempo y el petróleo sigue entre corchetes”, *Proceso*, núm. 816, 22 de junio de 1992, pp. 6-9.

²⁹ Un recuento del incidente y su impacto en la relación aparece en Gil Villegas,

tratado bilateral de extradición, este tema se mantuvo aislado del resto de la relación. El caso Álvarez Macháin siguió su dinámica propia en el sistema jurídico estadounidense y el gobierno de México, por medio de la Procuraduría General de la República y la SRE, reclamaba la devolución del médico tapatío. En dos ocasiones, la corte federal de apelaciones de Estados Unidos señaló que no procedía enjuiciarlo, pues su aprehensión era ilegal y contraria al tratado de extradición.

Ante las apelaciones del fiscal, el caso llegó a la Suprema Corte de Justicia, la cual finalmente emitió un fallo que avaló el secuestro, señaló que la acción no era incompatible con el tratado bilateral de extradición y que, en todo caso, correspondía al Ejecutivo determinar la repatriación del acusado.³⁰ Ese mismo día el gobierno de México, por medio de la SRE, anunció una prohibición para que agentes de la DEA actuaran en México, la suspensión indefinida del programa de cooperación antinarcóticos y la suspensión unilateral del tratado de extradición. La respuesta fue considerada como dura, pero acertada. Sin embargo, tuvo una corta duración pues al día siguiente, frente a la decisión del gobierno de Estados Unidos de aceptar la revisión al tratado en cuestión, se anunciaba la reanudación de dicho programa. De esta manera, el conflicto se diluyó y comenzaron las negociaciones de alto nivel para atender el asunto. Como reflejo de la voluntad de ambas partes de no contaminar otros ámbitos de la relación, John Dimitri Negroponte, embajador estadounidense en México, señaló:

la relación bilateral entre nuestros países es muy compleja e incluye una amplia gama de asuntos; la batalla contra las drogas es sólo una de las áreas de cooperación, pero es necesario entender que no es la única... [y agregó que se trataba de] manejar este asunto de manera que no afecte negativamente la totalidad de la relación.³¹

Como consecuencia de la agudización de posturas en un contexto difícil, Bush y Salinas se vieron en la necesidad de reunirse en San Die-

"La nueva 'relación especial'...", *op. cit.*, pp. 21-41. Consúltese también Ellen L. Lutz, "State Sponsored Abductions: the Human Rights Ramifications of Alvarez Machain", *World Policy Journal*, vol. 9, núm. 4, otoño-invierno de 1992, pp. 687-703. Para una selección de documentos oficiales sobre este caso, véase Secretaría de Relaciones Exteriores, *Límites de la jurisdicción nacional; documentos y resoluciones judiciales del caso Álvarez Macháin*, México, SRE, 1992.

³⁰ *La Jornada*, 16 de junio de 1992, y Lucía Luna, "Energía efímera: el gobierno suspendió las actividades de la DEA durante 24 horas", *Proceso*, 22 de junio de 1992, pp. 10-15.

³¹ *La Jornada*, 25 de junio de 1992.

go el 14 de julio de 1992 para poner a prueba la solidez de la estrategia de compartimentalización y salieron relativamente airosos. El día que se hizo el anuncio de la visita, el presidente estadounidense envió una carta a su contraparte mexicana, en la cual se comprometió a no avalar más secuestros. Las bases de la actuación de los agentes de la DEA fueron restringidas y se decidió que la revisión del tratado de extradición se haría por medio de la Comisión Binacional.³² Al finalizar el encuentro de San Diego, Salinas mencionó que se discutieron temas de comercio, el TLCAN y la resolución de la Suprema Corte de Justicia, entre otros. Al respecto, agregó: “el diálogo fue franco, directo y respetuoso, diálogo que realizamos sobre los temas que han introducido tensión en nuestras relaciones, y también sobre los temas que pueden permitir relaciones más benéficas para ambas naciones”.³³ Frente al compromiso de dar fin a los secuestros y de la revisión del tratado de extradición, cuya firma se obtuvo finalmente el 23 de noviembre de 1994, el conflicto se diluyó. Sería el 15 de diciembre de 1992 cuando Humberto Álvarez Macháin obtuviera su liberación por falta de evidencia.

En el contexto de estos difíciles momentos, en un viaje por Europa posterior al encuentro de San Diego, el presidente Salinas llegó a plantear que era necesario buscar la diversificación de relaciones para no atarse a un solo polo.³⁴ Por otra parte, la negociación del TLCAN siguió su dinámica propia. En materia petrolera, después de dos reuniones ministeriales, pudo finalmente llegarse a un acuerdo. Para la segunda semana de agosto, los representantes de los tres países habían llegado a un acuerdo en el tema energético y con ello al poco tiempo concluyó la negociación.

El interés por cooperar no impidió la controversia en materia petrolera. De hecho, el responsable de la Secofi llegó a señalar que el dominio directo del petróleo no estaba sujeto a negociación ni tampoco lo estaban la producción y comercialización de petróleo, gas, refinados y petroquímicos básicos; por instrucción presidencial, “ese fue un punto que podía romper con la posición mexicana y simplemente levantarlos de la mesa”.³⁵ En última instancia, el gobierno de México mantuvo

³² *La Jornada*, 2 de julio de 1992, y México, “Normas que regulan la estancia temporal de los agentes representantes de entidades de gobiernos extranjeros que en su país tienen a su cargo funciones de policía, de inspección o vigilancia de la aplicación de leyes y reglamentos, así como técnicos especializados”, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de julio de 1992.

³³ México, Presidencia de la República, *El Gobierno Mexicano*, núm. 44, julio de 1992, p. 167.

³⁴ *La Jornada*, 19 de julio de 1992.

³⁵ *La Jornada*, 14 de agosto de 1992.

la propiedad formal y el reconocimiento explícito de las normas constitucionales sobre los hidrocarburos. Los llamados cinco principios de energía se pudieron mantener vigentes.³⁶ A cambio, Estados Unidos obtuvo una apertura de 100% para 2003 en las compras de Pemex, aunque, ya para 1994, se consideraba 50%.³⁷ Además, hubo apertura en algunas actividades productivas de derivados del petróleo, sobre todo en el sector petroquímico, al reclasificarse catorce productos en los cuales había exclusividad para Pemex.

Con estos resultados, quedó comprobada la utilidad de la estrategia de compartimentalización, aislamiento y no contaminación para el manejo de la relación con Estados Unidos. Existían otros momentos y ámbitos de la relación cuando este enfoque se puso en vigor. Si bien es conveniente evaluar su pertinencia, es indudable que el verano de 1992 permitió a ambos gobiernos encontrar vías para canalizar grandes diferencias y llegar a objetivos comunes. En efecto, el 7 de octubre de ese mismo año, Bush, Mulroney y Salinas se reunieron en San Antonio, Texas, para rubricar el texto final del TLCAN y someterlo a sus respectivos poderes legislativos para su eventual aprobación.

CONCLUSIÓN

Al terminar la administración del presidente Salinas, es válido preguntarse hasta qué grado fue efectiva para la relación con Estados Unidos la estrategia fundamentada en torno a las herramientas de la compartimentalización, el aislamiento y la no contaminación. La evaluación no puede dejar de lado el hecho de que el gobierno mexicano se vio obligado a ceder en más de una ocasión a fin de evitar el conflicto. En otras

³⁶ Para el resultado de la negociación petrolera, véanse artículos 601-609, *TLCAN*, pp. 219-228. Los cinco principios son plena soberanía y dominio directo del Estado sobre el petróleo; exclusividad del Estado para el comercio directo de petróleo, gas, refinados y petroquímica básica; prohibición de celebrar contratos riesgo; ninguna obligación de garantizar el abasto petrolero, y prohibición de operación de gasolineras extranjeras en México.

³⁷ Para la apertura de compras en Pemex, véanse artículos 1001 y anexos 1001.1a-2 y 1001.2a, *TLCAN*, pp. 309, 344 y 375-376. Sobre la apertura de compras en Pemex, véase "U.S. Team on NAFTA Procurement under Rising Pressure from Oilfield Industry", *Inside U.S. Trade*, vol. 10, núm. 28, 10 de julio de 1992, pp. 1, 17-18, y "NAFTA Negotiators Take New Approach in Government Procurement Talks", *Inside U.S. Trade*, vol. 10, núm. 29, 17 de julio de 1992, pp. 1, 10. Sobre las negociaciones que ataron los cinco principios a la apertura de compras, véase Carlos Puig, "Las urgencias de los tres gobernantes marcaron el ritmo al fin de la negociación", *Proceso*, núm. 824, 17 de agosto de 1992, pp. 6-12.

palabras, una de las condiciones que garantizaba la efectividad de esta estrategia fue la disposición de uno de los actores de ofrecer concesiones.

De entrada, es necesario enfatizar que se trató de un enfoque gubernamental en el cual las voluntades presidenciales estaban plenamente comprometidas. Este hecho señala sus límites: a partir del momento en que uno de los dos jefes de Estado decidiera abandonarla, perdería su efectividad y, de manera casi natural, se establecerían vínculos entre asuntos. Desde el momento en el cual se define su carácter gubernamental a nivel federal, se establecen otros límites: los actores estatales y locales, así como los grupos de la sociedad civil, no tienen por qué aceptar de forma automática la validez de la estrategia. Incluso tienen la capacidad de enturbiar las relaciones y poner a prueba su efectividad. A futuro, el tema migratorio se plantea como un posible detonador de conflictos con potencial para contaminar varios ámbitos de la relación.

Para México, la parte más débil en esta relación asimétrica, el riesgo es mayor, pues el poderoso puede obtener más concesiones por medio de una estrategia de negociación integral. La estrategia de aislamiento, compartimentalización y no contaminación es funcional en tanto haya coincidencia de intereses, como ocurrió en el caso del TLCAN. Ante situaciones de alta prioridad para Washington, es previsible que se hagan a un lado estas herramientas.

Sin duda, uno de los retos inmediatos para la relación con Estados Unidos es garantizar que las incipientes instituciones surgidas a partir del TLCAN puedan resistir el conflicto y canalizar las diferencias. Extender el enfoque a otros ámbitos parece ser más difícil, sobre todo considerando que en ellos operan actores poco dispuestos a cooperar, como ocurre en el caso de la migración. Ante problemas complejos y críticos como éste, una de las opciones consistirá en acercar de nuevo la diplomacia a la política económica internacional para así fortalecer la posición negociadora del país frente a Estados Unidos.