

Actitudes estadounidenses hacia México después del TLC

El público y los funcionarios políticos

FREDERICK W. MAYER

Ofrecemos al lector el primero de una serie de artículos que son el resultado de varias reuniones programadas por expertos en los asuntos México—Estados Unidos. Dichas reuniones han sido promocionadas y financiadas por el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown y el Programa sobre México de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS) de la Universidad Johns Hopkins.

*En estas reuniones, en las cuales se analizarán temas tales como: **Instituciones políticas y la formulación de la política externa y la política popular**, se espera que los resultados del proyecto contribuyan al aprendizaje de las élites y públicos interesados en cómo opera el gobierno y la política estadounidense con respecto a México. Se espera, a su vez, que los contactos establecidos dentro de los grupos de trabajo, fortalezcan un diálogo eficiente en los niveles de toma de decisiones políticas y el análisis académico. El proyecto se inició gracias al apoyo generoso de la Fundación William & Flora Hewlett, pero nació, en realidad, gracias al interés y entusiasmo demostrado —una vez más— por Clint E. Smith.*

*Con este trabajo, nuestra revista inicia la publicación de una serie de materiales abocados al tema "**México en la política estadounidense**", siendo el presente, producto de la primera reunión: **Instituciones políticas y la formulación de la política externa**, en la que, entre otras, se trataron factores proselitistas, estructuras de los comités, aspectos de personalidad y cómo afectan la consideración de asuntos sobre México en el Congreso norteamericano; patrones de cabildeo de intereses comerciales, de derechos humanos y seguridad en relación a México. ¿Cuáles son las tendencias en cuanto a los niveles de conocimiento sobre México? ¿Han cambiado las orientaciones hacia nuestro país después de los cambios de finales de los años 80 y principios de los 90? ¿Qué impacto ha tenido el centésimocuarto Congreso norteamericano en todo ello? Interrogantes que tratarán de ser respondidos.*

*En los próximos meses aparecerán otros documentos que conformarán la serie completa de estas reuniones que ahora ponemos a la disposición de nuestros lectores, preferentemente en la sección de **Ensayo**.*

A través de ellos, deseamos completar una idea general de las condiciones actuales de nuestras relaciones bilaterales, vistas desde los expertos norteamericanos. Agradecemos a Riordan Roett (SAIS) y a John Bailey (Georgetown) el ofrecimiento de estos materiales para su publicación.

Las actitudes estadounidenses hacia México, tanto del público en general como de la élite política, han sido profundamente afectadas por el intenso debate surgido a raíz de la negociación del Tratado de Libre Comercio Norteamericano (TLC). El TLC elevó de manera dramática la presencia de México tanto en el pensamiento público como en el de las élites, transformando así su imagen de (metafóricamente) un distante país del tercer mundo a una de un vecino cercano cuyas fortunas están ligadas a las nuestras. Cada

aspecto del debate sobre el TLC, respondió de distinta manera a la posibilidad de proximidad —los opositores mostrando disgusto por la idea de asociarse con lo que ellos percibían como un país pobre, sucio y corrupto, y los proponentes aceptando con gusto la posibilidad de una asociación económica con lo que ellos percibían como una sociedad cada vez más moderna y progresista.

En la competencia entre estas imágenes de México la caracterización negativa tendía a prevalecer en el público en general, mientras que las élites tendían a aceptar más fácilmente la versión positiva. La lucha por una opinión pública, por lo tanto, tuvo que ser planteada no mediante la transformación de la imagen de México, sino por la redefinición de los términos del debate, enfocándose en la competitividad ante Japón y Europa y presentando al TLC como parte de una estrategia para solucionar los problemas relacionados con México.

El discurso relacionado con el TLC estableció las categorías para evaluar eventos subsecuentes en México. La rebelión en Chiapas, el asesinato de Luis Donald Colosio, la caída del peso y la desacreditación de Carlos Salinas, reforzó lo negativo. Para las élites favorables al TLC, las noticias debilitaban su posición. En el debate del Congreso sobre la iniciativa del paquete de ayuda a México a principios de 1995, por ejemplo, los opositores del TLC no perdieron oportunidad alguna para aseverar: "Se los dije". Los proponentes del tratado, retrocediendo en débil defensa, argumentaron que sin el TLC la situación sería aún peor. Era interesante notar, sin embargo, que las noticias de México tuvieron sólo un efecto modesto sobre la opinión pública.

Las elecciones de 1994 en Estados Unidos llevaron al escenario a un Congreso muy distinto que, en parte, representa un giro en la atmósfera política nacional. El nuevo Congreso es más nacionalista y más populista. Es quizá no más hostil que su antecesor hacia tratados de libre comercio; sin embargo, es probable que sea considerablemente menos compasivo hacia los intereses de México en una serie de asuntos. Las imágenes negativas de México, implícitas, permanecieron vivas aún después de la firma del TLC, y continuarán influyendo en las actitudes hacia México, tanto de las élites como del público.

Actitudes hacia México antes del TLC

Antes de iniciar hace tres años su nueva relación en torno al TLC, México era una presencia remota para la mayoría de los estadounidenses, un "vecino distante" en gran parte no diferenciado de otros países "tercermundistas" de América Latina. Había poca cobertura sobre la situación política y social de México en la prensa. Las noticias generalmente señalaban la conexión entre México y ciertos problemas estadounidenses, especialmente los de inmigración ilegal y tráfico de drogas. México tenía un perfil relativamente bajo ante la mayoría de los funcionarios políticos estadounidenses, incluyendo la mayoría de los miembros del Congreso.

En los años 80, México creció en importancia para dos grupos claramente diferentes. El primero era un círculo de líderes económicos interesados; los escasos funcionarios y miembros del sector privado comprometidos con la renegociación de la deuda mexicana. Figuras tales como Jim Baker en el gabinete de Reagan, Bill Bradley en el Congreso, Jim Robison (gerente ejecutivo de American Express) en el sector privado y otros, defensores durante las crisis financieras de México, fueron forzados a reconocer la creciente importancia económica de este país para Estados Unidos. Además, el esfuerzo los puso en contacto con una nueva y atractiva generación de líderes mexicanos, encauzados hacia la

reforma económica y abiertos a la posibilidad de establecer relaciones más estrechas con Estados Unidos.

Esta imagen de México se contrastaba notablemente con la del segundo círculo para quienes México aumentó en importancia. Desde mediados de los ochenta, un grupo de activistas, en especial la Federación Americana de Trabajadores (AFL-CIO), comenzó a trabajar con grupos ecológicos cívicos en la frontera para investigar y divulgar las condiciones ambientales y económicas del creciente sector de maquiladoras a lo largo de la frontera con Estados Unidos. Para los sindicatos y sus aliados, la situación en México ofrecía una manera concreta de ilustrar los problemas más generales que enfrentaban los trabajadores estadounidenses en esa década. Ahí se hallaba el problema en microcosmos: empresas multinacionales cerrando sus fábricas en Estados Unidos y llevándolas a México para aprovechar la mano de obra más barata y menor regulación. Para estos activistas la historia de México era de pobreza intensa, degradación ambiental, avaricia corporativa y corrupción política. La elección de Carlos Salinas, acompañada como fue de acusaciones de fraude electoral, indicaba ausencia de reformas y continuación de los negocios de siempre.

Es importante reconocer que antes del TLC ambos grupos de activistas eran pequeños. A tal grado que los asuntos de deuda que catalizaron nuevas corrientes de pensamiento en algunos círculos de las élites, penetraron los medios de comunicación y sirvieron para reconfirmar en la opinión pública la percepción de la situación de México como uno de aquellos países deudores del tercer mundo. Aunque los sindicatos montaron una campaña educacional enfocada hacia sus trabajadores y a los medios de comunicación, el público en general permaneció casi ajeno a la realidad mexicana, buena y mala, lo cual también se aplicaba a todos, menos a unos cuantos funcionarios en Washington.

El debate sobre el TLC

El anuncio en 1990 de los presidentes Bush y Salinas, delineando su intención de negociar un tratado de libre comercio, dio inicio a un periodo de tres años de atención de Estados Unidos hacia México sin precedente. El TLC creó un momento de movilización política en gran medida desproporcionada en cuanto a los efectos económicos de éste. Un espectro asombroso de grupos de interés estadounidenses entraron en el debate: sindicatos, grupos ecologistas, religiosos, empresariales y una serie de organizaciones profesionales y cívicas, algunas incluso sin nada en juego en cuanto al resultado de las negociaciones, pero que sintieron la necesidad de tomar posición en el debate.

El debate afectó profundamente las actitudes estadounidenses hacia México. Primero, redujo notablemente la "distancia" entre México y Estados Unidos en la mente pública y de los funcionarios políticos. Segundo, estableció firmemente ciertas categorías acerca de las percepciones de México y sobre cómo interpretar eventos subsecuentes. Ambos efectos tienen importantes repercusiones en la política futura de Estados Unidos hacia México.

La cobertura sobre México aumentó de modo impresionante después de mediados de 1990. Gran parte de ésta no se relacionaba directamente al TLC, sino más bien se enfocaba a las condiciones ambientales y laborales en las maquiladoras, en inmigración y el narcotráfico. Cuando el presidente Bush le pidió al Congreso que le diera autoridad para el "fast track" y negociar con México (Canadá incluido) en 1991, surgió una fuerte confrontación entre la recién creada coalición de grupos de oposición y el sector privado. La disputa no sólo atrajo más publicidad, sino también forzó a los miembros del Congreso a entrar en el

debate; muchos de ellos cubriendo el tema por primera vez. Los opositores casi anularon el TLC antes de ser negociado, y sólo un intenso esfuerzo de cabildeo por parte del sector privado y una promesa del presidente Bush de negociar acuerdos paralelos con México para cubrir las áreas del medio ambiente y el sector laboral, salvaron la legislación. Aunque sólo algunos segmentos de la población en general prestaban atención a la situación del "fast track" de 1991, el debate sí logró ampliar el círculo de grupos de interés movilizados ante el tema y definió más claramente las actitudes hacia México en las dos corrientes.

Al agudizarse el debate sobre el TLC en 1993, el número de grupos de interés involucrados en el tema creció. La oposición notoria de Ross Perot, Pat Buchanan, Jerry Brown y otras figuras prominentes tuvo el efecto de definir el perfil del TLC ante el público. La cobertura de la prensa aumentó. Virtualmente todos los periódicos del país publicaban editoriales y artículos de opinión sobre el asunto, la mayoría favorables. Hacia el final del año, cuando el presidente Clinton y el sector privado finalmente entraron al debate con gran fuerza para sobrellevar los esfuerzos de la oposición, el TLC adquirió las inevitables características de una campaña electoral, con todo y anuncios, programas especiales y debates en televisión y radio.

Aunque ambas corrientes contribuyeron a elevar el perfil en Estados Unidos, sus mensajes sobre México diferían drásticamente. En su esencia, la oposición al TLC era en gran parte populista. Se presentaba de distintos tintes, algunos más nacionalistas que otros, unos más enfocados al asunto de empleos, otros más al medio ambiente, otros a la inmigración, y algunos a la soberanía nacional. El mensaje central era que el TLC servía sólo a los intereses de las multinacionales, quienes estaban bien dispuestas a llevar aún más empleos a México para explotar la mano de obra barata y las leyes blandas de regulación ambiental, y que unas relaciones más estrechas con México se darían a un precio muy alto para el estadounidense medio. Metafóricamente, el mensaje era de contagio: al acercarse a México, Estados Unidos se arriesgaba a adquirir los males de su vecino, visto como un país corrupto, sucio, subdesarrollado y pobre. Era imperativo, por lo tanto, mantener cierta distancia.

En contraste, los proponentes del TLC intentaban presentar un panorama muy distinto. Al inicio, el argumento principal era que el libre comercio crearía más empleos. México era ya el tercer socio comercial de Estados Unidos, y las exportaciones ya mantenían cientos de miles de empleos en Estados Unidos; con el TLC, se crearían aún más. La imagen de México en la que se basaba este panorama era la de una sociedad en vías de modernización, con una creciente clase media deseosa de adquirir productos estadounidenses. Sin embargo, el problema para los que apoyaban el tratado, era que esta imagen de México no tenía resonancia en el público. Aunque las élites creían en la lógica del libre comercio y estaban en general impresionadas por los cambios que observaban en México, el público en general permanecía escéptico. México simplemente parecía demasiado pobre como para comprar nuestros productos.

Los defensores del TLC cambiaron de táctica. En lugar de intentar transformar la imagen de México, buscaron cambiar el marco del debate de dos formas. Primero, el TLC era parte de una estrategia para solucionar los problemas en México, limpiar la frontera, limitar los niveles de inmigración, aumentar el combate antidrogas, asegurar que México aplicara sus leyes ambientales y laborales, etcétera. No obstante, debe tomarse en cuenta que este escenario no requiere de ninguna modificación de las imágenes negativas de México. Segundo, el TLC era parte de una estrategia para mejorar la competitividad estadounidense frente a Japón y Europa. Este panorama, presentado con éxito por el presidente Clinton y

por el principal representante del sector privado, Lee Iacocca, parece haber producido frutos. Debe notarse que éste también no dependía de cambiar las imágenes de México en Estados Unidos, aunque implicaba una necesidad de matrimonio por conveniencia.

Los efectos de eventos subsecuentes

Son ya dos años desde que el Congreso estadounidense aprobó el TLC. Mucho ha sucedido: en México la rebelión chiapaneca, el asesinato de Luis Donald Colosio y la caída del peso y sus consecuencias económicas; en Estados Unidos la elección de un nuevo Congreso, la caída de exportaciones hacia México y el debate sobre el paquete de ayuda; eventos que han producido efectos diversos en las actitudes de Estados Unidos hacia México.

En 1994, la opinión pública sobre el TLC mejoraba. Los buenos resultados comerciales parecían al menos disipar los temores de un sonido succionador ("sucking sound") de empleos hacia el sur. Una encuesta Gallup conducida por el Consejo de Relaciones Exteriores de Chicago en octubre encontró que por un margen del 50 al 31%, los estadounidenses accedían a la idea de que el TLC era "en gran parte favorable para la economía". Aún así, habría que recordar que este tratado no había sido un tema central en las elecciones del Congreso como lo temían muchos de sus miembros durante la etapa más intensa. De acuerdo a las encuestas realizadas para las elecciones al Congreso en noviembre, el TLC determinó muy pocos de los votos.

Los sucesos en Chiapas y los asesinatos en México sí recibieron una amplia cobertura en la prensa, sin duda más de la que hubieran recibido antes del TLC, pero parecen haber tenido un impacto reducido en las actitudes públicas en cuanto al tratado. En cambio, para los grupos opositores a él, estos sucesos sirvieron para reforzar su creencia de que el tratado no era benéfico. Para los defensores, por otro lado, que generalmente habían visto a México como un país en vías de modernización y guiado por sofisticados líderes reformistas, un vistazo al lado oscuro de la política mexicana les era problemático. Así las cosas, para las élites que apoyaron el TLC, la crisis monetaria de diciembre de 1994 y sus consecuencias fueron desalentadoras. En un principio, se hizo inmediatamente obvio que el aumento de exportaciones pronosticado para Estados Unidos no se materializaría y que, en efecto, era probable que cayera en un déficit comercial por algún tiempo. Segundo, y aún más preocupante, la imagen de liderazgo competente tan cuidadosamente cultivada por Carlos Salinas y su gabinete se dañó irreparablemente. En contraste, los opositores del TLC poco podían hacer por contener el impulso de decir: "Se los dije", y de hecho muchos lo hicieron en sesión en el Congreso. Cuando el presidente Clinton buscó apoyo en éste, al inicio de 1995, para un paquete de garantías de préstamo a México, el debate que le siguió propició que se reactivara la discusión sobre el TLC de 1993. Los opositores del tratado tomaron el frente en el Congreso para bloquear la ayuda a México y a los inversionistas ricos. Esta vez la retórica populista arrolló la perspectiva de las élites que afirmaba que el paquete de ayuda era necesario y que caía dentro del interés nacional de Estados Unidos. Cuando a fines de enero se publicó una encuesta Times-Mirror que mostraba que los estadounidenses se oponían por un margen del 79 al 18% al paquete de ayuda, los líderes del Congreso, de los cuales la mayoría apoyaban al presidente, tuvieron que informarle que simplemente no contaba con los votos necesarios.

Clinton, por supuesto, se vio entonces forzado a actuar sin la aprobación del Congreso, una maniobra que le brindó muestras de apoyo en algunos círculos de las élites, aunque categóricamente rechazado por muchos, pues contó con una oposición del 65 al 24% por

parte del público. Aún así, a pesar de esta oposición manifiesta hacia el paquete de ayuda, y de la creencia de que el TLC había perjudicado a Estados Unidos más de lo que lo había beneficiado hasta la fecha, el público continuó apoyando el tratado por un margen del 43 al 38% en marzo, aproximadamente los mismos porcentajes que prevalecían durante la temporada de votación del TLC.

Estas cifras aparentan revelar una profunda ambivalencia hacia México. Por un lado sugieren una disposición para tomar la medicina del libre comercio y así combatir la inmigración y a los japoneses. Por el otro lado sugieren una disposición muy limitada para asociarse con México en distintas áreas.

El nuevo Congreso

Esta divergencia en actitudes hacia el libre comercio y otras formas de cooperación internacional es importante para entender el Congreso elegido en 1994. Muchos han especulado si éste hubiera aprobado el TLC o no. Uno puede argumentar a favor de las dos posibilidades. Pero en otras dimensiones políticas en relación a México, el Congreso es menos favorable a los intereses mexicanos.

En el nuevo Congreso los republicanos conservadores reemplazaron a los demócratas moderados, llevando a la mayoría marcadamente hacia la derecha. Las consecuencias de los cambios para las relaciones México-Estados Unidos no son inmediatamente obvias. Aunque muchos de los demócratas moderados que apoyaron el TLC ahora ya no están, no está claro si este Congreso hubiera sido más hostil hacia un tratado de libre comercio. Hay algunos republicanos nuevos de la corriente de Duncan Hunter (líder de opositores al TLC), pero muchos de ellos, posiblemente, hubieran encontrado el modo de apoyar un tratado de libre comercio. De hecho, en algunos aspectos el TLC hubiera sido mejor recibido en este Congreso ya que no tendrían que haberse requerido acuerdos laterales como condición para aceptarlo.

Además, en general, el nuevo liderazgo republicano es más favorable al TLC en comparación a los demócratas que reemplazaron. En la Cámara de Diputados el conjunto de líderes demócratas opositores —el líder mayoritario Gephardt, el líder Bonior y los presidentes de comité Dingell, González y Ford— han sido reemplazados por republicanos que apoyaron el TLC (aunque el liderazgo de lo que ahora es el Comité de Relaciones Internacionales pasó del defensor del TLC y amigo de México, Lee Hamilton, al opositor del TLC, Ben Gilman). En el Senado los cambios son mixtos, con el opositor del TLC Moynihan (Comité de Finanzas) siendo reemplazado por el defensor del tratado Roth, pero con el defensor del TLC, Pell (Comité de Relaciones Exteriores) reemplazado por el opositor Helms.

Hay que tener cuidado, de no asociar las perspectivas hacia el TLC con actitudes hacia México. Por muchos motivos, México probablemente encontrará que este Congreso está menos dispuesto a simpatizar con sus perspectivas en una variedad de asuntos que le conciernen. Y estará también menos dispuesto a cooperar en el área de desarrollo y en asuntos ambientales (sería difícil imaginar que se aprobara un Banco Norteamericano de Desarrollo, por ejemplo). Tomará una posición más dura hacia la inmigración; está más abierto a la iniciativa de hacer del inglés el idioma oficial del país y es más agresivo hacia Cuba. Temas que podrían causar más fricciones con México. Y como se pudo observar en el debate sobre el paquete de ayuda, aún el apoyo casi unánime del liderazgo del Congreso

no pudo compensar la intensa antipatía hacia todo lo que parezca ayuda financiera al exterior.

Conclusión

Que el TLC continúa siendo un tema de debate en la actual campaña presidencial, es un comentario extraordinario sobre la fuerza emotiva de éste, y un tema central en el discurso político del precandidato Pat Buchanan. Es poco probable, sin embargo, que el TLC sea un tema más importante en 1996 de lo que fue en las elecciones de 1994. Es más probable que el tema de inmigración (estrechamente asociado con México en la mente pública), surja como relevante. Las encuestas ahora lo señalan como de gran preocupación para los estadounidenses, y la mayoría de los precandidatos republicanos al frente de la carrera, asumieron una posición dura hacia el mismo.

El asunto sobre la política de inmigración será conducido dentro del marco de las imágenes de México en la conciencia pública y de los políticos durante el debate del tratado. El legado del TLC en la política estadounidense es un mayor entendimiento acerca de qué tan próximo se encuentra Estados Unidos de México, y una ambivalencia perdurable sobre nuestra proximidad apenas descubierta.

Profesor asistente de Estudios de Política Pública de la Duke University, Estados Unidos

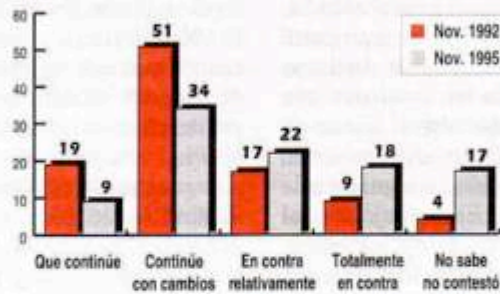
Para mayor información o comentarios favor de comunicarse con:

Dr. John Bailey Dr. Riordan Roett Director Interino Director Centro de Estudios Latinoamericanos Programa sobre México *Director del proyecto*, Lic. Rachel Rubin Lic. Guadalupe Paz *Coordinadora del proyecto Coordinadora del proyecto* Universidad de Georgetown SAIS, Johns Hopkins Univ. Washington, D.C. Washington, D.C. Tel: (202) 687-0144 Tel: (202) 663-5731 Fax: (202) 687-0141 Fax: (202) 663-5609.

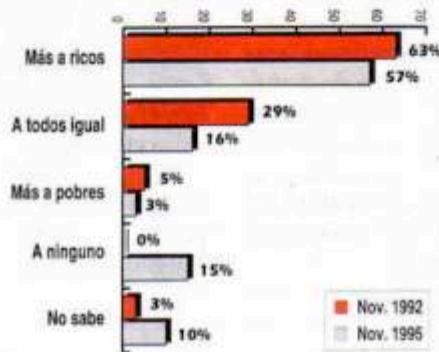
TLC: Un balance en la opinión pública

TLC: UN BALANCE EN LA OPINION PUBLICA

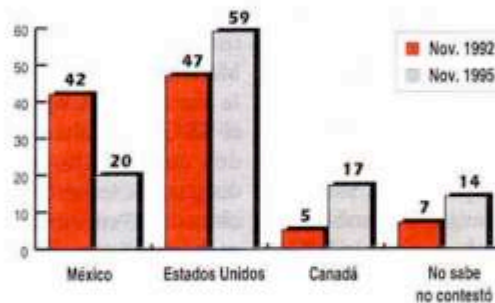
En general, ¿cuál es su opinión sobre el TLC: a favor de que continúe, que continúe con cambios, en contra relativamente o totalmente en contra



¿Considera usted que el Tratado de Libre Comercio ha beneficiado más a los ricos o a los pobres?



¿Cuál de los tres países ha tenido mayor interés en la operación del Tratado de Libre Comercio?



La encuesta omnibus de MORI de México de noviembre de 1995 fue sobre el TLC. En los resultados que aquí aparecen se encuentran una serie de datos obtenidos mediante la encuesta aplicada por CENII-IMES durante noviembre de 1992. La compatibilidad de las muestras permite su comparación en puntos relativamente precisos.

Vitrinas metodológicas

Tamaño de la muestra: 500 entrevistas (MORI de México, nov. 95)

y 550 entrevistas (CENII-IMES, nov. 92) en la Ciudad de México

Método de muestreo: aleatorio por conglomerados;

Margen de error: ±4.3%;

Confianza estadística: 95%.

