

00462
1A
Zej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**"LIBRECAMBISMO Y PLURALISMO: EL CONGRESO
DE LOS ESTADOS UNIDOS Y EL ACUERDO DE
LIBRE COMERCIO CON MEXICO"**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN CIENCIA POLITICA
P R E S E N T A E L
LICENCIADO CESAR PEREZ ESPINOSA**

DIRECTOR DE TESIS: DR. JOSE LUIS OROZCO ALCANTAR

CIUDAD UNIVERSITARIA.

AGOSTO 1994

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi
querida Inés
como una pequeña muestra
de gratitud por todo lo que
he recibido de ella.

Traces

Cesar Pérez
22/ agosto / 94

Le Espinosa

Mi gratitud al Dr. José Luis Orozco Alcantar, de quien tengo la fortuna de contar con su dirección académica y sobre todo con su amistad.

 Agradezco a todos aquellos familiares, amigos, y profesores que siempre me han motivado en mis estudios de posgrado. En especial a Dagoberto, Roberto y Constantino por sus valiosos comentarios, ayuda en la realización de cuadros y en la reproducción en computadora, respectivamente. Y a todos mis compañeros del Centro de Investigaciones Sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México.

 Así mismo, el más sincero agradecimiento a la Mtra. Mónica Vereza Campos y a la Dra. Barbara Driscoll, por el apoyo recibido en mi formación como investigador.

A MI MADRE:

Cata, por tu amor, esfuerzo,
apoyo y confianza he culminado un
logro más en mi vida.

GRACIAS

A MI NOVIA:

Lydia, tu amor y comprensión es
el motivo principal para obtener
un futuro prometedor.

Indice

Introducción.....	p.1
-------------------	-----

CAPITULO I

LA REPRESENTACION Y EL BUEN GOBIERNO.

1.1. Origen de un gobierno fuerte y limitado.....	p.11
1.2. Las bases de la gobernabilidad.....	p.18
1.3. La naturaleza del hombre es el mayor problema de gobierno.....	p.24
1.4. Los hombres virtuosos y sus tareas legislativas.....	p.28

CAPITULO II

EL LIDERAZGO LEGISLATIVO

2.1 El funcionamiento del liderazgo legislativo.....	p.35
2.1.1 Liderazgo, partidos y legislación.....	p.38
2.1.2 La importancia del factor "seniority".....	p.44
2.2 Los líderes de la Cámara de Representantes.....	p.46
2.3 El liderazgo en el Senado.....	p.54

CAPITULO III

EL SISTEMA DE COMITES Y SUBCOMITES

3.1 Un sistema inamovible.....	p.61
3.2. Los comités permanentes.....	p.64
3.2.1 Comités de prestigio.....	p.67

3.2.2 El comite de la Legislatura.....	p.68
3.2.3 Los comités selectos.....	p.71
3.2.4 Los comites de investigación.....	p.72
3.2.5 Comités conjuntos.....	p.74
3.3.El sistema de subcomités.....	p.75
3.3.1 El gobierno de los subcomités.....	p.79
3.3.2 Los subcomites y los asesores.....	p.82

CAPITULO IV

EL CONGRESO Y LA RELACION CON MEXICO

4.1. La creación de políticas.....	p.88
4.2. Los legisladores y su interes en México.....	p.93
4.3. La actitud hacia México.....	p.97
4.4. El debate inicial del ALCAN.....	p.99

CAPITULO V

LA RENOVACION DEL FAST-TRACK

5.1. El 102 Congreso y el ALCAN.....	p.109
5.2 El Fast-Track.....	p.111
5.3. La renovación del fasttrack.....	p.116
5.4. Los diversos líderes y las presiones en el Congreso.....	p.125
5.5. La diversidad de los legisladores hispanos.....	p.134

CAPITULO VI

ELECCIONES, CAMBIO DE PODER E INTERESES

6.1. El nuevo presidente hace cambios en la negociación.....	p.143
6.2. El 103 congreso y la nueva situación.....	p.146
6.2.1. El electorado voto por el cambio.....	p.149
6.2.2. Los legisladores y la administración.....	p.157
6.3. Las audiencias de 1992.....	p.160
6.4. La participación de otros legisladores.....	p.170

CAPITULO VII

LA RATIFICACION

7.1. El ALCAN inicia una nueva etapa en la relación bilareral	p.175
7.2. El voto final.....	p.178
Conclusiones.....	p.184
Bibliografía y Hemerografía.....	p.192

Cuadro 1

El liderazgo en la Cámara de Representantes.....	p.53
--	------

Cuadro 2

El liderazgo en la Cámara de Senadores.....	p.59
---	------

INTRODUCCION

Conocer y reflexionar sobre el Congreso de los Estados Unidos de América (EEUU) implica una gran cantidad de temas y de aproximaciones metodológicas. Existen una gran variedad de trabajos enfocados al estudio de: la función política del sistema de comités y subcomités; a la relación entre el poder Legislativo y el poder Ejecutivo; a la conformación de la agenda legislativa; a la relación existente entre el Congreso y la actividad política de su sociedad, entre otros.

Sin embargo, existen pocos estudios que aborden la relación entre el Congreso estadounidense, sus líderes y México. Y es precisamente este universo de estudio el que nos llevó a delinear los objetivos del trabajo en dos niveles.

El primero en torno a las ideas que dieron origen al sistema político de los EEUU. Destacando su concepción de lo que es un gobierno representativo y la función de sus dirigentes. La necesidad de resolver problemas comunes a través del gobierno también originó la creación de un sistema de liderazgo. La validez de esta forma de delegar responsabilidad para tomar decisiones encuentra su justificación en los planteamientos sobre las ideas políticas de la representatividad. La temática central sobre los intereses, acciones y decisiones del liderazgo legislativo se abordará de forma gradual y dentro de la estructura de poder del Congreso. La jerarquía de los líderes en ambas Cámaras es diferente. Sus poderes y métodos de trabajo tampoco son

iguales, esta desigualdad contribuye a que exista una distribución del poder en varios centros de decisión política en el interior del mismo Congreso.

El segundo nivel se desarrolla a partir del capítulo cuarto y busca explicar la importancia y función del liderazgo legislativo en el contexto de la relación Congreso estadounidense-México. Para ello se utiliza el proceso de la negociación y ratificación del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte América (ALCAN).¹ Este contexto nos permite el análisis de la forma de hacer política dentro del Congreso que a su vez nos ilustra la forma en que se manejan los temas relacionados con México. El estudio de la relación también contiene el seguimiento de algunos postulados de legisladores que ocuparon una posición de liderazgo respecto a la negociación de un ALCAN entre Estados Unidos de América, México y Canadá. La forma de hacer política en el Legislativo esta más estrechamente ligada y en forma permanente refleja los intereses locales o internos de la sociedad estadounidense. Precisamente la influencia de estos intereses de una u otra forma moldean la actitud política del Congreso.

El primer capítulo comprende las ideas políticas primeras de los llamados "padres fundadores". La acción de esa élite que se distinguió por su formación intelectual y

1. En este trabajo se utilizará predominantemente el término Acuerdo por ser el que se emplea por parte de los estadounidenses para este tipo de negociaciones comerciales. De igual forma, se deja en inglés los nombres que tengan que ver con los comités y subcomités legislativos, así como los de organizaciones estadounidenses, con el objeto de evitar confusión al traducirlos al español.

política se concretizó en las primeras reflexiones sobre lo que debe de ser, el gobierno representativo. Esta idea política se trabaja a partir del problema para designar a las personas con las cualidades necesarias para ser representantes y de discutir las tareas mas importantes que deberían realizar para cumplir con dicho cargo.²

En este sentido Wright Mills señala que el poder tiene que ver con las decisiones que toman los hombres sobre las circunstancias en que viven y sobre los acontecimientos que constituyen la historia de su época. Ocurren acontecimientos que están más allá de las decisiones humanas; las circunstancias sociales cambian sin una decisión explícita. Pero en tanto que se toman tales decisiones, el problema de quién participa en su elaboración es el problema básico del poder. Por lo que se refiere al hecho de que podrían ser tomadas y no se toman, el problema es otro: ¿quién deja de tomarlas?.³

Los planteamientos generales sobre la representatividad en el gobierno y sus élites dirigentes se relacionan con la idea del buen gobierno. El manejo del concepto de

2. Llamaremos élites estratégicas a aquellas que reclaman o tienen asignadas funciones e influencia sobre el conjunto de la sociedad. Ningún estrato social desempeña en exclusiva las funciones políticas, y las minorías que las desempeñan son distintas y especializadas. La justificación fundamental del estatus de estas minorías no esta en la sangre o la riqueza como tales, sino en el mérito y cualidades particulares. En consecuencia, esas minorías se reclutan de distintas formas, dependiendo de la función específica a realizar, y se caracterizan por su diversidad y mutabilidad. Ver Keller "Elites" en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Aguilar, p.181

3. Mills, Wright C. Poder, política y pueblo, F.C.E., Secc. de obras de Sociología, México, 1981, p.3.

representatividad política justifica la existencia de cuerpos colectivos, por ejemplo; el poder Legislativo. Y según sus argumentos, debe estar constituido por hombres virtuosos.

Para explicar el debate se utiliza *El Federalista* donde se presentan los argumentos para elaborar un gobierno "seguro" para los gobernados. Por medio de estos escritos encontramos la explicación de la estructura para crear un "buen gobierno", capaz de servir al "bien público", terminó que es interpretado en una visión del interés privado como propiedad. Y que sirve para bloquear la posibilidad del mal público que tanto preocupaba a estos políticos.

La discusión tiene una de sus principales fuentes en el décimo artículo de la obra mencionada. Por eso se hace una reflexión en particular sobre el documento y sus planteamientos sobre la representatividad y la visión del hombre. Su conclusión contra la apreciación convencional según la cual los gobiernos populares sólo son factibles en las ciudades pequeñas y homogéneas, propone que sólo una república extensa con gran variedad de grupos y de "esquemas de representación" puede remediar las secuelas del defecto mortal del gobierno popular, la "facción".⁴

La mayoría de los intérpretes han enfocado el problema de la facción desde el interés económico dejando a un lado su contenido político y social. Es en este sentido que también cabe señalar el conflicto político basado en opiniones

4. Epstein, David F. La teoría política de "El Federalista", Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales, Argentina, 1984, p. 87

religiosas y anticipa la aparición de políticas ideológicas dirigidas por un sistema de liderazgo. El mayor peligro son las facciones, por dañosas y peligrosas pues se oponen a los "intereses permanentes y agregados de la comunidad". Se reconoce que el origen más común y permanente de la facción, esta en la variada e inigualitaria distribución de la propiedad.⁵

En el segundo capítulo se analiza el fenómeno del liderazgo a través de sus funciones en la organización del trabajo legislativo. Su estudio se hace de acuerdo a su jerarquía política en cada Cámara. Se parte de la idea de que la acción de un líder en cada etapa del proceso legislativo puede ser determinante para la modificación o anulación de una iniciativa. El peso político de los líderes y la función de los mismos es variable, lo que repercute en la conformación de liderazgo en cada Cámara.

Con el fin de esclarecer la estructura en la que actúan los líderes legislativos para llevar propuestas que después se puedan materializar en políticas concretas, se demuestra la importancia del sistema de comités y subcomités como principios estructurales. En este tipo de organización encontramos los mecanismos y los instrumentos propios del Congreso como poder decisorio. Esta forma de organizar y desarrollar el trabajo legislativo protege y garantiza las decisiones por parte de un grupo de legisladores. En estos centros de poder se dan las grandes batallas políticas para

5. Idem., p.88.

defender o rechazar la consideración de una iniciativa de ley, son el corazón mismo del proceso legislativo.

Las diversas instancias que existen para el equilibrio y dispersión del poder dentro de los comités y subcomités, resultan claves para la comprensión de las diferentes formas en que los legisladores y grupos de presión hacen política en cada una de las Cámaras. Las características propias de cada Cámara influyen gradualmente y en ocasiones de forma determinante en el escenario donde el sistema de liderazgo ejerce gran parte de su influencia.

Los tres primeros capítulos sirven para instrumentar una visión más amplia de los elementos que intervienen en la relación bilateral Congreso-México. En los siguientes capítulos se desarrolla un estudio de caso de la negociación y ratificación del ALCAN donde la acción legislativa puede estar condicionada a tratar temas relacionados con México directa o indirectamente.⁶ Para ello se hace un breve estudio de los legisladores más interesados en participar en las negociaciones; resaltando su posición de liderazgo en los

6. Ver Wyman, Donal L. "The United States Congress and the Making of U.S. Policy Toward Mexico", Working Papers, Studies, University of California, San Diego Q-060, La Jolla, California, p.8. El trabajo pionero de Wyman es un acercamiento muy valioso para estructurar una posible metodología, para estudiar la importancia del Congreso en las relaciones México-Estados Unidos. La fuente que Wyman usó fue la "Computer printout, CRS, Library of Congress; Committee Calendars; Congressional Information Service Index. Su análisis contempla el estudio de las audiencias que se realizaron de 1977 a 1979, y que tuvieron que ver con la relación EUA-México. Los comités y subcomités que más trabajaron asuntos vinculados con México eran mayoritariamente los que tenían su jurisdicción en temas considerados de política interna; los menos eran los comités que tradicionalmente atienden los asuntos de la política exterior estadounidense.

temas que se debatieron durante la negociación global del Acuerdo. La selección de estos políticos no implica que estén todos los que participaron en el debate, se hizo siguiendo el criterio de estudiar a aquellos que por su posición de líderes en ambas Cámaras tienen que ver de forma permanente en el debate y de otros legisladores que por diversas razones sobresalieron en el proceso.

En el capítulo cuarto se presentan las condicionantes del tipo de interés que tiene el Congreso estadounidense en México. Uno de ellos, los intereses particulares en muchas ocasiones se ven reflejados y apoyados por diversos legisladores. Otra es la perspectiva que se tenga de los asuntos de la agenda bilateral y como los diversos actores que la conforman de una u otra forma moldean la actitud política del Congreso y sus líderes en relación con México.

Por último se realiza un estudio de los legisladores más interesados en participar en las negociaciones del TLC. Su análisis, se basa en los temas más importantes presentados en el debate político y como los grupos de interés participaron en las acciones de estos legisladores. El estudio de liderazgo se funda en la conexión con la estructura del trabajo legislativo. Por eso la selección de éstos se hizo, en función de los comités que participaron desde la autorización del proceso de vía rápida (fast-track) hasta el voto de ratificación.

Para el estudio de estos legisladores se utilizó dos variables de liderazgo que no necesariamente son excluyentes.

Al primero tipo se le denominó líder formal o de partido, es decir, los que ejercen un liderazgo permanente en función de los comités que por ley han de participar en el proceso. Y la segunda se refiere a los legisladores que solo tienen un interés temporal o espacial sobre uno o varios temas de la negociación por ello se les considera líderes informales u ocasionales.

Estos dos niveles de liderazgo permite conocer de forma un tanto empírica algunos de los rangos mas representativos del proceso de la toma de decisiones durante el proceso. Los legisladores deben ubicar su decisión tanto a nivel sectorial como nacional. El seguimiento de sus acciones permiten en segunda instancia evaluar las diversas estrategias políticas que se presentaron entre los grupos en pugna para lograr un mayor poder de decisión en las negociaciones del ALCAN.

Si conocemos los factores que intervienen en la elaboración de una política dentro del Congreso estadounidense podremos comprender los motivos e intereses de los legisladores para ser creadores o formuladores de políticas. Esta posición los lleva a asumir un papel de liderazgo durante cierto tiempo; en el caso del ALCAN se demuestra cómo las decisiones de un grupo de legisladores fueron determinantes para su negociación y ratificación.

El conjuntar los elementos del debate permite conocer la forma en que demócratas y republicanos defendieron sus intereses durante la negociación del ALCAN. El seguimiento de sus acciones demuestra una visión global del lugar que

quieren que tenga su país en el siguiente siglo. El estilo pragmático en la toma de decisiones legislativas tiene su origen y fin último en preservar, cambiar o anular intereses económicos. El trabajo destaca la forma en que estos procesos pueden llegar a repercutir en la relación entre el Congreso estadounidense con México.

El estudio solo toca de forma secundaria otros elementos del debate que tienen que ver con México, como fué el interés por incluir dentro de las negociaciones del Tratado temas como los derechos humanos, la democracia en México, problemas ecológicos o el problema del narcotráfico.

La forma en que funciona el proceso legislativo esta en relación directa con una filosofía de la praxis política. Su influencia es gradual y en ocasiones determinante en las decisiones de política exterior. Sin embargo, estas acciones se reflejan en la disminución de la capacidad de negociación de México en la defensa de áreas que son consideradas por muchos mexicanos muy importantes para un desarrollo nacional autónomo y no dependiente de la toma de decisiones en los Estados Unidos. Por último se presentan las consideraciones finales.

CAPITULO I

EL BUEN GOBIERNO Y LA REPRESENTACION POPULAR

1.1. Origen de un gobierno fuerte y limitado.

La historia ha demostrado que la convivencia política motiva a los hombres, a reflexionar en torno a los propósitos deseados mediante la creación de un gobierno. En segunda instancia, la búsqueda del tipo gubernamental más adecuado para alcanzar los objetivos originales. Pero claro, aunque se pueda considerar que es posterior la labor de convencimiento de los demás al respecto de que la organización política elegida es la mejor, se trata de una intercalación permanente entre aquellas necesidades y esta tarea.⁷

Tomando en cuenta esta verdad de la historia política, en las siguientes páginas se hace un balance de los planteamientos de los llamados Padres Fundadores ó "founding fathers", en especial de Alejandro Hamilton, James Madison y John Jay, a quienes se debe la creación de un nuevo sistema político. Estas ideas llevan consigo aspectos normativo que dan origen a un sistema de valores permanentes de donde se forma un criterio sobre lo verdadero o falso de un gobierno.

Una primera referencia del pensamiento de estos hombres la encontramos en la creencia de un "excepcionalismo" en la vida política de las 13 colonias. Su tesis era demostrar que la nación en ciernes comprendía a un pueblo singularmente bendecido. Actuaron bajo el supuesto de que sus habitantes

7. Mill, John Stuart "Representative Government", Great Books of the Western World, V.43, Chicago, Enciclopedia Británica, 1952, p.328.

habían sido elegidos por Dios, significando como pueblo la encarnación de la promesa de perfección humana.

La importancia de esta concepción radicó en que, al ser dominante en la Convención de Filadelfia, determinó el desarrollo ulterior. Y no era fortuita la coincidencia política de los constituyentes. Todos eran o representaban a hombres de negocios, comerciantes, abogados, plantadores e inversionistas. En ellos se conjugaba juventud, educación, habilidad, experiencia política y riqueza.

Se entiende entonces que su acción fue definitoria en las directrices políticas trazadas, pese a que los valores concretos de propiedad, seguridad y prosperidad marcaron alianzas y discordias entre intereses seccionales y sectoriales.⁸ En este marco el mismo Hamilton calificó a los delegados de gente con mentalidad continental; no hacía más que referirse a la experiencia acumulada por quienes provenían de zonas urbanas o del litoral marítimo y las clases más altas.

Otro aspecto a resaltar es la presencia de la Constitución inglesa en la mente de los padres fundadores. Es cierto que algunas de ellas ya estaban presentes en las cartas y constituciones de las trece colonias.⁹

8. Shellers, Charles et.al., *Sinopsis de la Historia de los Estados Unidos*, Editorial Fraterna, Argentina, 1988, p.135 Dentro de la diversidad de ideologías de estos políticos sobresalieron las diferencias notables de Hamilton con Madison y Jefferson. En tanto que a Hamilton le preocupaban los defectos y vicios de la humanidad, Jefferson declaraba que "la moralidad, la compasión, la generosidad, son elementos innatos de la naturaleza humana".

9. Una generación posterior de eruditos, sin embargo, fue más crítica respecto a la Constitución y a sus creadores. El historiador progresista

Sin embargo, la trascendencia de las medidas a adoptar obligaba a discusión las tesis. Así, los principios retomados se referían a un gobierno: limitado, representativo, al equilibrio en la separación de poderes y a la necesaria existencia de contrapesos entre las instituciones fundamentales a fin de garantizar la democracia.¹⁰

Una obra escrita entre 1787 y 1788 nos ilustra la discusión: *El Federalista*. Los autores, Hamilton, Madison y Jay, aprovecharon su participación en el movimiento de independencia para emitir comentarios que influirían en la nueva Carta Magna.¹¹ En estos escritos están los grandes principios y las grandes "verdades" de la política de los estadounidenses. Articula de forma convincente una visión sobre lo viable en el corto plazo, lo asociable en el mediano plazo y lo conquistable en el largo plazo. Su búsqueda era

C. Beard expuso su argumento de que los Padres Fundadores no eran patriotas altruistas sino plutócratas luchando por sus propios fines: "hombres cuyos intereses como propietarios estaban inmediatamente en juego". El resultado de su labor no representó la culminación del espíritu revolucionario democrático de 1776 sino una contrarrevolución. Por lo tanto, a través del instrumento constitucional, afirma Beard, un puñado de propietarios conservadores efectuaron un golpe de Estado para defender sus propios intereses económicos y para contener el crecimiento de la democracia popular. A Beard se le ha cuestionado el enfoque de la documentación y por tanto sus conclusiones. Se le critica su teoría sobre el conflicto de clases y autores como Brown argumentan que la Constitución de EEUU era, en el fondo, un documento democrático idealmente adaptable a la clase media estadounidense, esencialmente democrática. Ver Beard, Charles A. *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, New York: Macmillan, 1986.

10. Bibby, John F. *Governing by Consent: an Introduction to American Politics*, Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1992, p.49.

11. Ver prólogo a la edición de *El Federalista*, de Gustavo R. Velasco, F.C.E., México, 1987, p. X. Por medio de leer los "clásicos" señala Orozco podremos entender de forma mas sencilla y global, los alegatos claros y candidos a su manera. Los que proponen y traducen llanamente un proyecto de nación y de sociedad local, nacional y mundial sin alteraciones fundamentales hasta nuestros días.

una república que los alejará de un sistema tiránico. 12

Por ello, no resulta extraño el temor de la mayoría de los delegados en torno al gobierno de la monarquía y por ello se preocuparon porque su Constitución tuviera, o debería tener, como máxima la protección del individuo frente a los abusos del gobierno, de los políticos. 13

Pero detrás de estas ideas políticas estaba una visión compartida de la naturaleza humana y sus entretrejos políticos. Sus argumentos, cuestionaban los dogmas del liberalismo racionalista, los derechos naturales, la igualdad o la democracia, como un plan operativo de pluralismo y antiabsolutismo monárquico.

Su visión de lo popular, se liga a factores geográficos económicos y políticos. El planteamiento de un republicanismo y expansionismo. En consecuencia, los párrafos de El Federalista son considerados como un tratado de ciencia política, su contenido es una forma de hacer política, justificarla y legitimarla. Sus autores fueron también actores del ejercicio del poder y de esta forma reforzaron una práctica acumulativa, una tradición en estricto sentido del gobierno.14

Ahora bien, el origen teórico del gobierno

12. Madison es considerado uno de los mas importantes ideólogos en contra de la tiranía para mayor conocimiento de su sistema republicano. Ver Robert A. Dahl *A Preface to Democratic Theory*, The University of Chicago press, 1956, p.4-33.

13. Orozco, Jose Luis "Leer el Federalista", *Zona Abierta*, Suplemento de Economía, Política y Sociedad, El Financiero, 6 de Agosto de 1993, Vol.1, Núm., 46, primera parte, p.13.

14. Orozco, p.13

estadounidense encuentra su sustento en la acción de una élite política. Esta intervención elitista aporta elementos para explicar la creación un gobierno representativo. A partir de esta supuesto se da la función y estructura del gobierno.

Los 55 arquitectos de la Constitución fueron una élite excepcional. Conformaban una cúpula tanto por su origen social ("ricos y bien nacidos") como por su educación, talento y habilidad política. Con tino Jefferson los describió como "semidioses".¹⁵

La élite formo un punto de unión en la responsabilidad de pensar y crear un sistema político alternativo a la monarquía. Para ello, retomaron en sus propuestas, la experiencia de los griegos, en particular de los atenienses, en cuanto a la práctica política llamada democracia directa. Para Jefferson, Tácito y Pólipo eran obligatorios para el estadista que deseara elevar su país a la gloria, mantenerlo en el poder o preservarlo de la ruina.

Los creadores de este sistema se encontraron con varios retos. Uno de ellos era que la estructura propuesta tenía que ser funcional para un población que oscilaba entre los 2.5 y 3 millones de habitantes, que no sólo estaba formada en más de 85 por ciento por blancos sino que se distribuía en un territorio grande.¹⁶ Su recuperación de la historia los llevó

15. Citado por Dya and Zeigler, *The irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics*, Brooks/Cole publishing Company: California, 8th edition, p.23.

16. Dahl, Robert *Democracy in the United States: Promise and Performance*, Houghton Mifflin Company: Boston, 4th edition, 1981, p.7.

a evaluar, la enseñanza del Imperio Romano, pero con reservas. Recuperaron la experiencia de gobernar un gran territorio con leyes similares, sin repetir el error de no consolidar un sistema efectivo de representación. Debían construir una República *sui generis* para ese tiempo. Donde tuviera cabida, el buen gobierno para una nación con un territorio vasto y apoyado en mecanismos efectivos de representatividad. Para algunos estudiosos, estos hombres adquieren la categoría de revolucionarios al establecer la primera gran República nacional.¹⁷

Durante este periodo se logro crear consenso en reconocer que la única legitimidad soberana es la del pueblo y en establecer un gobierno nacional con autoridad limitada. Sin embargo, al abordar la discusión de los orígenes de estos principios, se reflexionó sobre la problemática de la naturaleza humana. La mayoría de los delegados ya fueran partidarios de la democracia o de la aristocracia, coincidían en que el ser humano se corrompe fácilmente por el poder. La historia de la antigüedad enseñaba lo perecedero de las repúblicas, lo transitorio de la gloria y la cambios de los asuntos humanos. Esta tradición argüía que las repúblicas vivían y morían por la virtud, y que, con el tiempo, el poder y el lujo inexcusablemente originan la corrupción y la decadencia.

El enfrentar la posibilidad de mortalidad de la república fue uno de sus mayores temores. No solo el hombre

17. Idem., p.8.

era vulnerable por su propensión al pecado, sino que las repúblicas eran vulnerables por su propensión a la corrupción. La historia mostraba que, en la incesante lucha entre la corrupción y la virtud, la primera al menos hasta 1776, siempre había triunfado.¹⁸ De ahí la necesidad de plantear un cambio en su forma de gobierno.

La lucha hacia el interior por convencer de las bondades de la unión, terminó que hace referencia a evitar el fraccionamiento de la nación si seguía la Confederación era, una clara alusión a apoyar la Federación. Entre las razones políticas se puede encontrar la utilidad de esta unión en términos económicos. Al respecto los redactores de El Federalista se oponen al fraccionamiento y abogan por la consolidación de la unión capaz de actuar propulsando una economía nacionalista, mercantilista y proteccionista.

La visión se integra en un sistema comercial, marítimo, administrativo y militar compatible con el equilibrio de poderes que la independencia del poder judicial garantiza y con otro equilibrio aun mas sutil entre los poderes de la unión y los de las autoridades estatales. Pero ello es en gran parte una representación idílica, compromisoria, tenue y veladora de otros designios. Sus planteamientos filosóficos en torno al gobierno mixto y sobre los poderes constitucionales abarcarán los reclamos por las facultades gubernamentales más amplias en lo interno y en lo

18. Schelinger, op.cit., p.25.

internacional.¹⁹

La "happy combination" según Orozco de lo local y lo nacional y la viabilidad misma de la constitución estará sujeta a que los ciudadanos se expandan territorialmente dentro del gobierno republicano y no del gobierno democrático. "Ampliar la esfera", dicta el maquiavelismo Madisoniano, la idea era pues el aceptar dentro de su sistema político una variedad mayor de partidos que a su vez representarían diferentes intereses. Esta consigna buscaba evitar la formación de una mayoría que invadiera los derechos de los demás ciudadanos.

1.2. Las bases de la gobernabilidad.

Esta situación los llevó a debatir cual es, la mejor forma de gobierno para evitar la decadencia. Un principio con cierta seguridad fue el gobierno constitucional. Sus aspectos fundamentales, se relacionan con la función del gobierno, los procedimientos y la estructura.²⁰

Este sistema aportaba un elemento importante para sus objetivos de preservar la república; la distribución del poder. La existencia de esta dispersión se pensó como factor para crear la necesidad de una constante negociación entre

19. Orozco, José Luis *La pequeña ciencia: una crítica de la ciencia política norteamericana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, p.27.

20. Watson, Richard A. *Democracia americana: logros y perspectivas*, Editorial Limusa, México, 1989, p.50.

los diferentes centros de poder durante el proceso de la toma de decisiones. Lo anterior llevaría a los ciudadanos y sobre todo a sus líderes a favorecer la solución de problemas en forma pacífica y negociada a través de un beneficio mutuo de todas las partes en conflicto.²¹

Siguiendo con este postulado, el único medio efectivo que se ha descubierto hasta ahora, de que el gobierno tenga límites. Consiste en que las personas a quienes se les confía deriven sus poderes de la masa de los gobernados y los ejerzan únicamente durante cierto tiempo.²²

La representación como gobierno presenta múltiples facetas. Y por lo tanto tiene que ser definida tan ampliamente como la propia gama de las expectativas populares en relación con el gobierno y por ende, en relación con los líderes. La necesidad de un liderazgo en el gobierno representativo bajo el supuesto de una república nacional esta en relación directa con sus responsabilidades. Entre ellas encontramos su forma de entender como evitar el abuso de poder, los peligros de la facción, libertad, propiedad, y a las tareas legislativas.

El pensar en un grupo de dirección gubernamental, llevó a los llamados padres fundadores a conceptualizar las características de esta élite. Su inclinación por un gobierno representativo y popular, estuvo condicionada a la existencia de los hombres mas virtuosos al frente del gobierno. Esta

21. Dahl, Democracy, p.13.

22. Mill, op.cit., p.344.

idea de la virtud la desarrollan de acuerdo a su visión de ciertos principios en la naturaleza humana.

El gobierno popular también comprende el respeto a la libertad pública en sentido de poder elegir a sus representantes. Dicha práctica política encuentra su antecedente en el gobierno inglés basado en un sistema de representación electoral que supone la elección de un único diputado por cada distrito.²³

Entre los puntos de consenso se encontró el reconocimiento que un gobierno de la mayoría en la democracia, es un progreso, y tiene la ventaja de poder revocarse mediante el sufragio. Sin embargo, ningún representante de ninguna mayoría, haya o no sido elegido democráticamente, es garantía suficiente de que no abusará del poder que tiene en sus manos.²⁴

El gobierno popular propuesto por el Federalista se caracteriza porque el pueblo no ejerce por sí mismo la autoridad. Este principio lleva a los hombres a buscar una satisfacción de su vida política en la adopción de "un esquema de representación".²⁵

Al incorporar este postulado encontramos que los autores de El Federalista defendían, el sistema republicano representativo. En el encontraban la posibilidad de tener perspectivas para que se observe el derecho objetivo y de

23. Ver Sartori, Giovanni "Representación" en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Aguilar, p.308.

24. El Federalista, art. 10, p.38.

25. Epstein, p.138.

que, por tanto, se preserven y protejan los derechos individuales.

Sin embargo, el debate sobre la construcción de un gobierno tiene características propias en cada sociedad. Estas peculiaridades se presentan en la forma de funcionar de sus instituciones. Una constitución establece relaciones legales entre los dirigentes y los dirigidos. Este postulado esta en el centro del proceso político de toda nación. Por otra parte, el proceso adquiere su particularidad al determinar las reglas a seguir en la competencia por el poder político y la forma de ejercerlo.²⁶

La pretensión de construir un gobierno tan equilibrado en su estructura y función llevó consigo límites y problemas en cuanto a la democracia, entendida con un sentido social mas amplio. Es así, que el sistema señalado por la constitución estadounidense y propugnado anteriormente en El Federalista, únicamente puede ser llamado democrático señala Velasco, en cuanto a que es representativo, ya el sufragio excluyo a esclavos, mujeres y parte considerable de la población carecía del derecho de voto como consecuencia de los requisitos exigidos por los estados, a los que la Constitución remitió la fijación de las condiciones de elegibilidad.²⁷

Los autores de El Federalista también basaron gran parte de su propuestas bajo el paradigma de la perfección en el

26. Watson, op.cit., p.50.

27. Velasco, prólogo, p.XIII.

gobierno. Entre las tareas principales se encontraba la de unir las opiniones discordantes de una comunidad en una sola. De este supuesto nace la necesidad prioritaria de estructurar un gobierno representativo que cumpla con tal mandato.

A través de los ensayos encontramos las ideas que dieron base al gobierno representativo de los EEUU. Madison en su famoso artículo 10 escribió las mas importantes directrices de gobierno. Es un convencido de poner todo el poder del pueblo bajo una única república.

En las páginas siguientes se presentan los argumentos para demostrar lo relevante de la unión entendida como república para su esquema de gobierno. Y como a través de esta forma de organización política era posible "garantizar el bien público y los derechos privados contra el peligro" de la facción. 29

En otro sentido la Unión se vincula a la prosperidad política de los estadounidenses pensada en términos de seguridad ante las guerras exteriores e interestatales, modos de evitar el despotismo y la insurrección, prosperidad comercial, bajos impuestos y gobierno mas económico. Madison da una sustentación compleja de como utilizar y modernizar la idea clásica y cualitativa de la política como el bien común y modificarla por una noción realista y cuantitativa del bien público. 29

El principio republicano busca impedir toda forma de

29. El Federalista, op.cit., p.38.

29. Epstein, p.22.

gobierno popular que consienta que una mayoría se transforme en facción. El problema de la democracia ligada a la representatividad en este caso adapta numerosas formas territoriales y funcionales. El factor de poder excluir a una pequeña parte o a la mayoría de la población es real. Hamilton y Jay fueron partidarios de una aristocracia en el poder apoyaron la siguiente idea: "quiénes poseen el país deben gobernarlo". Con esta perspectiva demostraron su desconfianza por crear un sistema donde las tentaciones democráticas llevaran a organizaciones indeseables.³⁰

La idea sobre el hombre de estos políticos bien puede apreciar que ninguna mayoría democrática puede crear riqueza simplemente sancionando leyes, porque ninguno de los elementos capaces de generarla se encuentra en estado libre en la naturaleza. De este supuesto se puede desprender que la riqueza es creada por los individuos: por su ambición, motivación, trabajo, ahorro, inversión, talento para la organización y, principalmente por el pensamiento y las ideas. Con este planteamiento se demuestra el determinismo económico de estos políticos.

Una vez entendido que el interés y la pasión generan la actividad del hombre y que la justicia y el bien público son los objetivos del gobierno, queda la parte de

30. La representación, en su definición mas operativa, puede ser considerada como una relación entre dos personas, el representante o mandante, en la que el representante posee autoridad para llevar a cabo diversas acciones que incorporan el consentimiento del representado. Ver Alfred de Grazia, "Representación", en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, España, Aguilar, p.302.

estructurarlo.³¹

Es así como en un plano formal, la gobernabilidad en un sistema democrático tiene como base el limitar el poder del gobierno, con la intención de crear instituciones para un gobierno limitado y un sistema representativo a nivel federal.³²

La representatividad estará sujeta no solo a las instituciones sino a los hombres que trabajen en ellas, la lucha por los intereses sera su mayor punto de equilibrio.

1.3. La naturaleza del hombre es el mayor problema de gobierno.

El problema de la facción nos remite a la naturaleza política del hombre, su forma de razonar y como a través de esta última surgen los intereses. El origen de la facción se relaciona con la libertad entendida como "esencial" a la vida política. Los hombres eligen una "vida política" y no sólo una vida animal. El estudio plantea la posibilidad de remover las causas de la facción por medio de "dar a todos los ciudadanos los mismas opiniones, los mismas pasiones y los mismos intereses". Sin embargo, este planteamiento resulta para los mismos autores "impracticable". Y en caso de llegar a este grado sería imprudente debido a la abolición de la libertad a que el hombre sería sujeto.³³

31. Epstein, op.cit., p.89.

32. Velasco prólogo, p.XIII.

33. Walter and Burnham, Democracy in the Making: American Government and

El sentido de la palabra libertad se relaciona con el de gobierno popular, o al menos participación popular en un gobierno mixto como el de Inglaterra. Los hombres se sienten "orgullosos" de ser republicanos porque la vida política les permite ejercer facultades que los separan de la "vida animal".³⁴

Los hombres pueden "despertar" su deseo hacia "cualquier bien propuesto" a través de "una debida consideración" de su valor. De esta condición se desprende la existencia de diferentes tipos de hombres y opiniones. Su elitismo los lleva a afirmar que los hombres virtuosos se forman opiniones sobre la bondad ó maldad intrínseca de los objetos. Otra cualidad es que son patrióticos y amantes de la justicia.³⁵

En esta construcción de la opinión se reconoce la asistencia de la pasión para convertirse en políticamente poderosa. Los tipos de pasión estará condicionada al número de hombres que existan. La pasión se convierte en política por influencia de la opinión, y haciendo de las opiniones un objeto de adhesión. Los diversos intereses resultan de las facultades (naturales) de los hombres, pero sólo en la medida que tales facultades estén "protegidas" por el gobierno.³⁶

Politics, second edition, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1986, p.595.

34. Epstein, p.156.

35. Epstein, p.102.

36. Epstein, p.104. Madison entendía por facción un cierto número de ciudadanos, ya sea una mayoría o minoría del todo están unidos y actúan por: algún impulso, pasión común, por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes y agregados de la comunidad. Para remediar las causas de la facción se debe conceder a cada ciudadano las mismas opiniones, las mismas pasiones y los mismos intereses.

La capacidad humana de adquirir propiedad es la base de su derecho a hacerlo, Madison retoma el argumento de John Locke sobre el carácter natural de la propiedad. Locke encontró un derecho a la propiedad en el trabajo de los hombres. En cuanto cada hombre es "propietario de su propia persona", su trabajo también le pertenece. 37

En esta visión particular del gobierno, las intenciones políticas se vuelven acciones con el fin de cuidar intereses. Al incorporar esta responsabilidad nos podemos preguntar de manera objetiva la función del gobierno en términos mercantiles. Y es así como el desarrollo de los argumentos de los padres fundadores tienen la intención de entender y justificar la función del gobierno y su relación con el interés del hombre a cuidar su derecho a la propiedad.

Es así como el problema también abarca la cooperación humana, y el hecho de que hay gente que recurre a la acción violenta sin someterse a las reglas necesarias para la preservación y el funcionamiento del mercado. A fin de prevenir la acción violenta y hacer posible el funcionamiento del mercado y de la cooperación en la sociedad humana, es necesario según ellos, contar con una institución que proteja el mercado contra la violencia; es decir, contra la gente que ignora o rechaza someterse a las reglas del intercambio pacífico de bienes y servicios; esta es la función del

37. El principio señala que, el trabajo da un derecho a la propiedad de la tierra ya que, un cultivador toma sólo materiales "casi sin valor" de la naturaleza y contribuye con el 9, el 99 o el 999 a la valoración, a través de su propio "esfuerzo". Epstein, op.cit., p.105.

gobierno.

El realismo de Madison se basara entonces en quiénes poseen y no poseen propiedad. Esta diferencia llevará a intereses distintos en la sociedad. Las facultades de adquisición de los hombres son "diferentes y desiguales", con diversas "clases" y "grados" de propiedad.

La desigualdad sera un mal necesario bajo este esquema de gobierno ya que los hombres no buscan proteger una propiedad particular sino mas bien sus facultades de adquirir propiedad. El gobierno asegura la capacidad del hombre de adquirir mas propiedad en el futuro. Quiénes son acreedores y quiénes son deudores caen bajo la misma distinción. El interés predial, el interés manufacturero el interés mercantil y el interés monetario, al lado de los numerosos intereses menores, se desarrolla necesariamente en las naciones civilizadas y las dividen en clases diferentes impulsadas por diferentes sentimientos y perspectivas.³⁸

En suma, las facultades desiguales dan a los hombres distintas opiniones y propiedades; el amor por sí mismos los liga ardorosamente a las primeras, y los interesa fríamente en las segundas. La relación existente entre gobierno y protección de los derechos lleva a un régimen de división de poderes. ³⁹

38. Orozco, op. cit., p.13.

39. Epstein, op. cit., p.110.

1.4. Los hombres virtuosos y sus tareas legislativas.

El sistema se obliga a emitir leyes que vean por el resguardo de los derechos individuales esenciales. Madison haciendo uso de su sentir elitista, sugiere que el pueblo no entiende bien lo que es el bien público.

La acción legislativa y la justicia como el bien público se sustenta en la cuestión acerca de la existencia de un conflicto continuo entre esos fines. La solución plantea como la principal tarea de la legislación moderna el principal objetivo del gobierno: la protección de facultades a través de la regulación de intereses variados.⁴⁰

Charles Beard y sus sucesores han enfatizado las facciones interesadas, citando las observaciones de Madison según las cuales las divisiones económicas son las más "comunes y durables", y la regulación es la "principal tarea de la legislación moderna".⁴¹

Legislar, va a ser una tarea donde se busque reforzar las leyes de la naturaleza, a partir de la opinión del legislador. El desempeño del legislador se hará bajo lo subjetivo de creer en las virtudes individuales.⁴²

El argumento se extiende y explica a los legisladores entendidos como hombres de Estado. Al juzgar son de hecho "abogados y partes"; y esto simplemente porque son hombres

40. "El Federalista", op. cit., p.38.

41. Beard, op.cit., p.14-16.

42. Este supuesto parte de que los gobernantes son responsables y han de rendir cuentas ante los gobernados. Ver Sartori, op.cit., p.307.

con intereses propios o porque hablan por los intereses de los constituyentes. El debate se torna otra vez complejo en la distinción de varios conceptos como son el de justicia con un gobierno popular, bien público, facciones, intereses, derechos, minorías y mayorías. 43

La relación entre el buen gobierno y la tarea de los legisladores se vuelve esencial. Un buen legislador debería tener en cuenta tanto a la justicia como al bien público. La forma de entender estas simetrías y asimetrías en las funciones políticas de estos hombres "virtuosos" se encuentra en su labor política. Su trabajo se relaciona directamente con la forma de impartir justicia y sirven al "bien público". Aunque la justicia era objeto de una alarma generalizada, sólo una élite de los "ciudadanos más virtuosos y considerados" estaba comprometida con el bien público. Justicia va a significar o al menos incluye, la protección del derecho de cada hombre a ejercer sus facultades.44

Con la expresión "interés del pueblo" Madison indica que el tema sigue siendo el bien público, mas que los derechos de alguna parte del público. El pueblo es considerado como un todo vulnerable a los malos hombres. Un "cuerpo elegido" no

43. Es en este sentido donde se dan las expectativas populares en relación con el gobierno. Bajo estos argumentos encontramos la justificación de una clase autodisciplinada, habituada a la presencia de personalidades rectoras e individuos de estatus elevado, puede manejar una colectividad política durante un largo periodo de tiempo: la masa de la población, mas tarde o mas temprano, debe sucumbir ante la tentadora elección de lo grande sobre lo pequeño, la majestad frente a la insignificancia, los sentimientos, frente al calculo. Ver Grazia, op. cit., p. 305.

44. Epstein, op.cit., p121.

es garantía de una buena elección; los "otros medios", además de la intriga y la corrupción, presumiblemente incluyen la confianza en la ingenuidad de un pueblo con comprensión defectuosa del bien público.⁴⁵

La protección es, respetar la "libre elección" de dichos hombres. Los legisladores justos deben considerar los méritos de la vida manufacturera y de la vida granjera. El bien público para Madison, reclamaría entonces políticas que permitieran que algunos hombres fueran inmerecidamente ricos, o estimularía a algunos hombres a vivir una vida moderada. Es así como, el bien público es una condición de los derechos privados, estos últimos aparecen aquí como medios necesarios para el bien público.

El sentido de los "hombres de Estado ilustrados" comparte la ambigüedad que antes hallamos en la influencia de la opinión sobre la pasión. Tales hombres pueden ser seres cuya razón vea que los intereses permanentes y agregados son un bien mayor que su propio interés; o pueden, simplemente comprender los efectos "indirectos y remotos" que pueden tener sus políticas, para su propio bien. ⁴⁶

La solución al problema de las diferencias provocadas por las facciones esta ligado al logro de un bien público realista y elitistamente diseñado. Los legisladores se consideran como "hombres virtuosos" siempre y cuando al ser funcionales puedan resolver los problemas que tiene toda

45. Epstein, op.cit., p136.

46. El Federalista, op.cit., p.38.

sociedad y a su vez lograr sus objetivos, de integrar las demandas sociales al sistema.

El problema de gobernabilidad también se aborda desde una perspectiva numérica. Un "control adecuado" de un gran número de hombres es más necesario porque los individuos pueden ser castigados y las minorías limitadas, pero las mayorías en un gobierno popular son aparentemente impunes. Dentro del sentir de Madison esta posibilidad es una de las principales causas por la que se opone a un gobierno popular donde una facción mayoritaria ejerza el poder.

Tanto Weber como Schumpeter han realizado una crítica a la teoría clásica de la democracia que supone que los gobernantes actúan para llevar a cabo la voluntad del pueblo. Schumpeter niega la posibilidad de una *volonté générale* y del "bien común" y considera que "ambos pilares de la teoría clásica se desmoronan en polvo inevitablemente". En la medida en que el bienestar tiene distintas significaciones para los diferentes individuos y grupos, es necesario construir una concepción mas realista de la democracia.⁴⁷

La creación de El Federalista corresponde no solo a la necesidad de dirigir el debate interno sino, erige el muro de contención al liberalismo racionalista y radical a punto de desatarse en Europa. Los creadores del sistema político rechazan que en medio de la elasticidad política y la dogmática realista que sustrae al sistema de las alteraciones

47. Citado por Gina Zabludovsky en "Autoridad, Liderazgo y Democracia", Estudios: Filosofía, historia, letras, ITAM, Otoño 1993, Núm.34, p.46.

localistas o mayoritarias.

Así Madison da respuesta al problema de la representación proporcional en el legislativo al afirmar "nada puede resultar más falaz que el fundar nuestros cálculos políticos sobre principios aritméticos", afirma en el artículo cincuenta y cinco. La idea de crear un gobierno diferente a los que hasta entonces existían también buscaba según su criterio una representación que no se basará en los simples "números políticos", de la democracia. Desde el primer escrito del federalista Alexander Hamilton invoca la evidencia de la verdad que es prevenir contra la mas destructiva de las pasiones políticas la desunión alentada por los números. Se recupera a Hobbes al señalar que "El vigor del gobierno es esencial para la seguridad de la libertad".

Para cubrir la dimensión cualitativa de su republicanismo Madison bosqueja un "plan de representación de un cuerpo escogido de ciudadanos", es así como este cuerpo de escogido de ciudadanos tendrá entre otras tareas el perfeccionar y ampliar las opiniones públicas.

"El verdadero interés del país", se discutirá mejor en la sabiduría de quiénes se apartan de la multitud y cuyo patriotismo y amor a la justicia no estén dispuestos a sacrificarlos ante consideraciones temporales o parciales.⁴⁸

En este tipo de argumentos encontramos la justificación de la necesidad de agrupar en un conjunto u órgano político a

48. Orozco, op.cit.p.13.

los hombres de Estado también se dan las bases para la formación y trabajo de una élite. El bien público está ligado a los diferentes intereses. Este gobierno popular contempla otro ángulo, el existente entre el interés local y el interés nacional. Los legisladores deben estar "comprometidos" con el bien local, pero deben "buscar" lo nacional. Una esfera más pequeña entrega un bien público, más simple, accesible e inmediato. Por otra parte la otra diferencia entre un gobierno republicano y el gobierno democrático es el tamaño, es decir el "número de ciudadanos" y la "extensión del territorio". 49

Madison pide que la constitución federal norteamericana divida el territorio. Esta propuesta busca que las principales tareas de un gobierno mantenga sanos unos estados para sofocar a otros, que proscriban las agregaciones sociales que generen la concentración total de la fuerza y que esta quede fuera del ámbito de la probabilidad humana.

El interés de estos políticos fue lograr un gobierno diferente para necesidades sociales diferentes. La ventaja superlativa de Estados Unidos sobre los gobiernos antiguos radicará "En la exclusión total del pueblo en su capacidad colectiva" de la toma directa de decisiones.

49. El Federalista, número 10, op.cit., p.40.

CAPITULO II
EL LIDERAZGO LEGISLATIVO

2.1 El funcionamiento del liderazgo legislativo.

Es sobre todo al interior del Congreso donde el juego político desarrolla y ejercita gran parte de los planteamientos del gobierno popular ya estudiados del sistema estadounidense. Los hombres encargados de ejercer el poder de legislar deben con su acción reflejar el bien público según el pensamiento de los padres fundadores. Sin embargo, la necesidad de una dirección elitista también se encuentra en las acciones de los "hombres virtuosos". Para tal efecto se da al concepto de liderazgo legislativo la connotación de estatus y jerarquía dentro del poder estructurado y definido en la competencia y jurisdicción del poder Legislativo estadounidense. 50

El hacer política a través de una renovación constante y gradual de los hombres de estado es uno de los principios difundidos y establecidos en el S. XVIII. Este principio aspiraba a formar las condiciones políticas necesarias para lograr el desarrollo económico. Sus defensores deseaban construir un imperio comercial basado en el derecho a la propiedad, el cual como ya se analizó fué el primer derecho elemental garantizado en su territorio. 51

Esta élite gobernante ha evolucionado junto con las

50. Seligaman, Lester G. "Liderazgo, aspectos políticos" en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Aguilar, p.603.

51. Adams, Willi Paul., Los Estados Unidos de América, Siglo XXI editores, S.A., México, 1982, p. 46.

instituciones políticas. El poder, estructurado y definido en la Constitución y en las leyes, es inherente al cargo, no a la persona. La ley fija entonces los límites de la competencia y jurisdicción de los funcionarios públicos, en este sentido de los legisladores para impedir el abuso de poder. En el sistema político de los EEUU, el liderazgo legislativo no es ya un simple instrumento del gobierno, sino que se ha convertido en el núcleo organizativo de buena parte del trabajo legislativo. Y sus actos de gobierno se tienen que entender en un marco institucional.⁵²

Los líderes legislativos pertenecen y se deben a una estructura de poder. Sin embargo las características personales de mando los lleva a tener perspectivas diferentes o iguales de ejercerlo. El estudio mas particular de estas posiciones es necesaria para entender la importancia de los líderes de partido en el proceso de la negociación del acuerdo comercial con México.

Para entender este fenómeno, es necesario analizar de una manera detallada y gradual: la importancia y participación de estos legisladores en dicho proceso. Y la forma en usan las reglas formales e informales que rigen los procedimientos en el trabajo de las Cámaras para fortalecer su posición de mando.

En el caso del Congreso, la Constitución estadounidense autoriza tanto a la Cámara de Representantes como al Senado para que formulen sus propias reglas. Aunque establece

52. Seligaman, op.cit., p.603.

algunos procedimientos y convenios tanto formales como informales básicos para las decisiones finales de ambas Cámaras.⁵³

La concepción de la élite gobernante de tener clara la función administrativa y las tareas políticas del poder Legislativo llevó al Vice-Presidente Thomas Jefferson (1797-1801) a escribir, el primer manual para el proceso legislativo del Senado. Pero irónicamente fué la Cámara de Representantes la que en 1837 lo hizo parte formal de su forma de trabajo. Jefferson en ese manual hacía énfasis en la importancia que tenían las reglas, el orden y la decencia para cualquier cuerpo legislativo. Aunque lamentablemente, en la realidad del acontecer político, es cada vez más frecuente que se olviden estos principios y surjan pugnas entre los diversos sectores.⁵⁴

Los procedimientos y las reglas, como estudiaremos más adelante, le sirven al Congreso para: darle estabilidad, legitimidad a sus decisiones, a dividir responsabilidades, a reducir conflictos y sobre todo le facilitan la distribución formal del poder. ⁵⁵ La representatividad de los legisladores es definida también por estos procedimientos al ser parte del poder colectivo de una Cámara. Los problemas de representatividad en el sentido de defensa de intereses se ubican en la forma de operar del sistema político.

53. Ver Constitución de los EEUU, art. 1, sec. 5.

54. Guide to Congress, Congressional Quarterly's, third edition, 1982, p.79.

55. Oleszek, op. cit. p.5.

2.1.1. Liderazgo, partidos y legislación.

Los diferentes tipos de líderes y su organización resultan importantes para conocer y entender la manera de operar de cualquier cuerpo legislativo. La estructura del liderazgo legislativo es compleja, dado su contexto organizativo, institucional y de papeles múltiples. Esta compleja estructura necesita, para mantenerse estar legitimada. Un líder legislativo tendrá más legitimidad en tanto logre una aceptación e identificación con los valores fundamentales, políticos o no, de su sistema social. También es importante la forma en que es reclutado y la función simbólica que representa. Todo lo anterior tiene que influir en uno de sus mas importantes deberes su función decisoria.⁵⁶

La forma demasiado general en que la Constitución estadounidense señala muy levemente la organización del Congreso ha servido para crear un sistema de liderazgo perfectible. Dentro del mandato constitucional se le da a el Vice- Presidente la tarea de ser quien debe presidir el Senado y la Cámara de Representante deber elegir a su Presidente ó "Speaker". El resto de la organización interna es dejado al criterio de cada una de las Cámaras. Es en esta parte donde los partidos políticos juegan un papel importante en el proceso legislativo, por ser ellos los que designan las posiciones de mando en el sistema.

⁵⁶. Seligaman, op.cit., p.604.

El Senado y la Cámara de Representantes aunque similares en algunos aspectos, son diferentes en su organización y en su sistema de liderazgo. Factores importantes como el tamaño y la carga de trabajo de la Cámara de Representantes hace necesario para su funcionamiento un liderazgo fuerte; por lo anterior, surge un orden más jerárquico y formal en su organización que en su contraparte, el Senado.

Las características del sistema de liderazgo las encontramos en dos niveles de funcionamiento. Si bien es cierto, las posiciones del liderazgo en cada Cámara tiene una importancia formal en un primer nivel, mucho del poder que llegan a adquirir esos puestos de poder se debe más a las características personales de la gente que las tenga que a su papel institucional.

La complejidad del trabajo legislativo demanda un líder que solucione los problemas tanto al interior de su propio partido como en las esferas diversas de trabajo. Las responsabilidades del principal líder de partido son diversas entre ellas esta, el preocuparse e incluso asegurar el entendimiento entre los líderes bajo su responsabilidad; tanto de su partido como con los del partido contrario lo que facilita que, los acuerdos políticos se tomen por consenso.⁵⁷

Las costumbres, procedimientos y leyes que rigen la vida política del Congreso sirven para que sus líderes aumenten sus espacios de poder. Los legisladores que ocupan estas posiciones también son favorecidos con altos salarios y

57. Chelf, op. cit. p. 64.

cuentan con más facilidades administrativas para llevar a cabo su trabajo. Además son estos líderes los que tiene mayor interés para la opinión pública, ellos lo saben y procuran aprovechar esa importancia para conseguir el respaldo popular para sus acciones políticas. Entre los cambios importantes que se han hecho sobre todo en la segunda parte de este siglo esta el incrementar el número de asesores para estos legisladores, lo que les ha facilitado enormemente su trabajo.

Las prácticas y costumbres del partido también pueden servirle al líder para adquirir más poder. Los demócratas del Senado permiten que su líder este al frente de varios comités importantes. Los republicanos tiene reglas para dispersar mas el poder ya que los diversos comités importantes tienen diferentes senadores al frente.

Los partidos para seleccionar a sus líderes toman en cuenta diversos aspectos como: la ideología, la reputación, la capacidad de organización, el balance geográfico del liderazgo dentro del partido. En la decisión se considera también los atributos más personales como la inteligencia, el talento para persuadir y su conocimiento práctico de la política.

En el proceso de votación sólo intervienen los congresistas aunque la consulta previa es mas amplia. Existen actores externos como el Presidente de los Estados Unidos, los grupos de presión que influyen en el proceso de selección de los líderes aunque su intervención esta condicionada entre

otros factores al momento político en que se realice dicha solución.

La organización partidista en el Congreso ha evolucionado aunque la forma de elección de sus líderes en ocasiones se le ha cuestionado el no ser tan democrática. Los partidos se reúnen periódicamente según sea el asunto a tratar. Los representantes demócratas le dan a su reunión el nombre en inglés de "caucuses" y los senadores le llaman "conferences" al igual que los republicanos de ambas Cámaras. Los partidos en dichas reuniones se reúnen para diversos fines destacando el discutir, y definir las posiciones de partido dentro del trabajo legislativo. También se reúnen para aprobar los nombramientos para los comités, y en raras ocasiones para discutir la disciplina de los miembros del partido. Es a partir de la década de los sesentas de este siglo cuando esos consejos de partidos vuelven adquirir importancia.⁵⁸

El Senado y la Cámara de Representantes tienen diferencias importantes para realizar su trabajo legislativo. Por la gran cantidad de asuntos y funciones la Cámara de Representantes necesita trabajar bajo un liderazgo fuerte; lo que conduce a un orden más jerárquico y formal en su organización. Ser líder de esta Cámara es una posición que requiere de tiempo completo para cumplir con sus deberes mientras que el líder del partido mayoritario en el Senado

58. Bailey, Christopher J. *The US Congress*, Basil Blackwell: New York, 1989, p.119

tiene la facilidad política y administrativa de servir a varios comités gracias, al menor tamaño de la Cámara, sin descuidar sus tareas como dirigente. 59

Las posiciones del liderazgo en cada Cámara tiene una importancia formal, mucho del poder que llegan a adquirir esas posiciones de poder se debe más a las características personales de la gente que las tenga que a su papel institucional.

Un liderazgo efectivo es fundamental en el buen funcionamiento del Congreso. Entre sus labores esta el de coordinar el entendimiento entre su partido y aún con los del partido contrario lo que facilita que los acuerdos políticos se tomen por consenso.60

Las costumbres, procedimientos y leyes que rigen la vida política del Congreso son utilizados por sus líderes legislativos para aumentar sus espacios de poder. Los que ocupan una posición de liderazgo también son favorecidos con altos salarios, tiene un cuerpo de asesores más grande y cuentan con más facilidades administrativas para llevar a cabo su trabajo. Además tienen un mayor interés para la opinión pública, ellos lo saben y procuran aprovechar esa importancia para conseguir el respaldo popular para sus acciones políticas.

Las prácticas y costumbres del partido también pueden servirle al líder para adquirir más poder. Un ejemplo de ello

59. Davidson, Roger H., Oleszek, Walter J., *Congress and its Members*, 2 ed., Congressional Quarterly Inc. Washington D.C. U.S.A. 1985, p.188.

60. Chelf, op. cit. p.64.

son los demócratas del Senado al permitirle a su líder estar al de frente varios comités importantes. Los republicanos en cambio tiene reglas que aseguran que los diversos comités importantes se han presididos por diferentes senadores.

Los partidos para seleccionar a sus líderes toman en cuenta diversos aspectos como: la ideología, la reputación, la capacidad de organización, el balance geográfico del liderazgo dentro del partido y atributos más personales como la inteligencia, el talento para persuadir y su conocimiento práctico de la política.

Existen factores externos como el Presidente de los Estados Unidos, los grupos de presión que influyen en el proceso de selección de los líderes aunque su intervención esta condicionada entre otros factores al momento político en que se realice dicha solución.

A través de los años ambos partidos han realizado periódicamente conferencias o consejos, los demócratas de la Cámara Baja o Casa le dan el nombre en inglés de "Caucuses" y los de la Cámara Alta o Senado le llaman "Conferences" al igual que los republicanos de ambas Cámaras, los partidos en dichos consejos o conferencias se reúnen para adoptar las posiciones de partido dentro del trabajo legislativo; para elegir a sus líderes de partido para el Congreso, aprobar los nombramientos para los comités, y en raras ocasiones para discutir la disciplina de los miembros del partido. Es a partir de la década de los sesentas de este siglo cuando esos consejos de partidos vuelven adquirir importancia.

En la mayoría de los casos el proceso de los partidos para elegir líderes al Congreso son cerrados y tiene un proceso rígido. Al llevarse a cabo, los miembros que han ocupado puestos de liderazgo tienen amplias facilidades para conservar sus posiciones. El hecho que las designaciones para los puestos de mayor liderazgo sean aún tomadas por la cúpula dirigente del partido ayuda a que el proceso no cause gran agitación política.

Lo que sirve como un soporte para la disciplina de partido que es de por sí muy frágil y poco respetada por la mayoría de los legisladores norteamericanos.

2.1.2. La importancia del factor "seniority".

Otro de los factores más importantes para poder ser elegido, es la antigüedad. Este sistema que premia los años de estar en el Congreso se le llama en inglés, "seniority". Algunos legisladores desde su ingreso tiene en mente ser unos profesionales de la política legislativa por lo cual les interesa alcanzar el status de "seniority" a través del tiempo que han servido como tales lo que les otorga derechos y privilegios.

Este requisito es especialmente importante para la designación de los principales líderes de la Cámara de Representantes y no tanto para el Senado. Aunque es notorio el uso de esta costumbre en ambas Cámaras al designar en sus puestos mas importantes a aquellos que tiene varios años de

servicio y de experiencia legislativa dentro de su partido.

Casos como el del líder Sam Rayburn, demócrata de Texas quién tuvo que servir 27 años de legislador antes de ser elegido "speaker" de la Cámara de Representantes. Ningún legislador que ha presidido la Casa en lo que va del siglo ha llegado al puesto con menos de 15 años de servicio.

En la década de los setentas, se origina un movimiento político encabezado por los jóvenes legisladores sobre todo de los demócratas liberales, los cuales luchan por cambiar ciertos aspectos de la vida legislativa especialmente, se criticó, la manera de designar dirigentes en base al factor "seniority".

Cabe destacar que el factor "seniority" no ha sido nunca el único criterio para la elección de los líderes más importantes como el presidente de la Casa y los dos líderes de "piso" o "floors leaders" de los dos partidos principales. El factor "seniority" es más decisivo en la elección para los presidentes de comités o "chairman". Fué ahí donde las reformas de 1973 tuvieron un mayor impacto, al lograr que fueran elegidos en votación secreta.⁶¹

Estas reformas no modificaron la estructura formal del liderazgo. Lograron cambios en su función. Los presidentes de los subcomités cobraron mayor importancia en las decisiones. Los presidentes de los comités se vieron obligados a tomar en cuenta la posición de sus colegas antes de actuar.

Esas reformas cambiaron la estructura de poder del

61. Mc Neil, op. cit. p.109.

Congreso, descentralizaron la autoridad legislativa. Sin embargo, irónicamente fortalecieron más la posición política del "speaker". Los demócratas también autorizaron al "speaker" para nombrar a todos los legisladores de su partido al Comité de Reglas que es uno de los comités más importantes dentro del proceso legislativo. Todas esas nominaciones están sujetas a la ratificación del "caucus". 62

El Senado también sufrió cambios importantes a finales de esa década. Sobre todo en la reorganización de su sistema de comités, al limitar el número de comités y subcomités donde los senadores pudieran tener incumbencia. La idea era hacer mas viable las posiciones de liderazgo para los jóvenes senadores. El uso de "seniority" sufrió mayores cambios en la Casa que en el Senado. 63

2.2. Los líderes de la Cámara de Representantes.

Son cinco los líderes más importantes dentro del funcionamiento político de la Cámara. El líder que preside las labores legislativas recibe el nombre de "speaker". La supremacía del "speaker" tiene sus orígenes desde la forma de gobierno que tenían las colonias especialmente la de Virginia. Es el líder mas importante de la Cámara y por tradición se elige dentro del partido que mas legisladores tenga en esos Congreso.

62. Keefe, William J. *The American Legislative Process: Congress and the States*, 7th ed., Prentice-Hall Inc., p.159.

63. Mc Neil., p.102.

El poder que le han conferido para dirigir gran parte del proceso legislativo ha ido cambiando conforme se ha hecho mas democrático el proceso de nombramiento de los dirigentes. A principios de este siglo tenía el derecho de designar los comités y presidentes con los que trabajaría la legislación. La rebelión contra estas facultades se baso en cuestionar la falta de protección a las libertades de las personas y que sus acciones ya no correspondían a los intereses del pueblo.⁶⁴

El "speaker" es el dirigente estructural más importante, tiene varias formas de extender su peso político sobre los demás legisladores. Uno de ellos es influir en el nombramiento de sus colaboradores más cercanos los cuales resultan ser casi siempre el resto de los líderes de partido, incluyendo a los presidentes de los comités y subcomités más importantes. Con esta acción él busca tener un mayor apoyo activo de estos líderes dentro del trabajo político

Entre sus funciones en el salón legislativo esta el de moderar el debate, conceder la palabra, crear comisiones y nombrar a los integrantes. En ocasiones a través de los representantes elegidos interviene en el trato que se le de a una iniciativa de ley. El funcionamiento del sistema de comités y subcomités al ser decisivo en el trabajo de los congresistas reproduce las jerarquías dentro de ellos. Tiene medios para influir en el Comité de Reglas, uno de los

64. Brown, George R. *The Leadership of Congress*, reprint ed., 1974, Arno Press Inc., p.225.

comités más poderosos. Todas estas facilidades políticas hacen del legislador que ocupe dicho puesto un personaje con tal poder que, para muchos políticos solo esta abajo del Presidente de los Estados Unidos. 65

Otra gran responsabilidad como líder máximo de la Cámara es cuidar el trato con el Presidente de su país. La relación entre los dos poderes, debe estar basada en la independencia de acción política sin importar que pertenezcan al mismo partido. Ya que de lo contrario, se expone muy fácilmente a severas críticas por parte de sus compañeros y de la opinión pública. Han existido "speakers" como Sam Rayburn que se preocupó por hacer notar que él nunca legisló "bajo" el mandato de ningún Presidente sino legisló "con" ocho Presidentes.

El "speaker", cuenta con otro elemento privilegiado para hacer política, la información. El estar bien enterado de lo que sucede en la política nacional e internacional le permite dar información exclusiva a sus colegas para facilitar su trabajo. Esta acción en ocasiones se considera como un favor personal lo que significa adquirir un compromiso político que tarde o temprano será cobrado por el líder. Lo complicado que resulta dirigir a un cuerpo legislativo con las características descritas lleva a el hombre que ocupe dicho puesto a dominar diferentes tipos de liderazgo. Sus decisiones tienen que tener en cuenta el contexto histórico

65. Harris, Joseph P. *Congress and the Legislative Process*, McGraw Hill Book Company, U.S.A., 1972, p.98.

en que se encuentre debido a que algunas consecuencias se dan a nivel nacional e internacional. 66

El siguiente puesto en importancia es el líder de la mayoría en el "piso", llamado en inglés "majority leader or floor leader". Tradicionalmente el líder mayoritario es a excepción del "speaker" el que tiene mayor influencia en la legislatura. Su trabajo radica en planear el trabajo de la Cámara en sus diferentes niveles, como en los comités, subcomités y reuniones de partido.

Mucho de su poder depende de su inteligencia, personalidad y apoyo. Es muy importante para decidir la agenda legislativa y ver su cumplimiento. Su trabajo hace que tenga una comunicación muy frecuente con los presidentes de los comités y con los otros líderes claves de su partido.67

En tercer nivel de mando esta el líder denominado "majority whip" que se encarga de "controlar" las votaciones de sus compañeros de partido -si le es posible- y es asistente en otras tareas legislativas del "majority leader".

El partido minoritario tiene dos posiciones similares a este nivel, la que ocupa su máximo líder y representante oficial para hablar por el partido (minority leader) y el de su líder asistente o "minority whip".68

Por lo general, un miembro del Congreso va adquiriendo de manera progresiva, los puestos más importantes de liderazgo dentro de su partido ejemplo: cuando el puesto de

66. Chelf, op. cit., p.63.

67. Keefe, op.cit., p.237.

68. Chelf, op. cit., p.66.

"speaker" queda vacante, casi siempre es ocupado por el líder de partido que le sigue en importancia en este caso, el "majority leader"; ese puesto vacante pasa a ser ocupado por el llamado "majority whip" y así sucesivamente. En el caso de que el partido mayoritario pase a ser el partido minoritario, el legislador que ocupa el puesto de "speaker" pasa a ser el "minority leader" y el que ocupaba dicha posición se vuelve el "minority whip", los demás cambios de liderazgo también se degradan. Aunque en los últimos Congresos, los legisladores han realizado cambios frecuentes en los puestos de "whips".

Tanto el partido mayoritario como el partido minoritario necesitan un líder que dirija las estrategias políticas en el momento de la discusión previa al voto, lugar que se le conoce como piso o "floor". Estos líderes son el "majority leader" y el "minority leader" quiénes juegan un papel central en la elaboración de alianzas dentro del proceso legislativo. Las pugnas no solamente se dan entre los partidos y hacia el interior de los mismos. Se preocupa por ayudar a sus compañeros de partido a cumplir con sus funciones legislativas; procura evitar los conflictos entre sus compañeros y trabaja para fortalecer la cooperación entre los miembros del partido, lo que muchas veces le resulta difícil por la gran cantidad de intereses en juego. 69

Casi siempre este puesto es ocupado por un legislador experimentado ya que entre sus deberes esta el de ser, el defensor y orador principal de su partido. Además ayudar en

69. Harris, op. cit. p.100.

la elaboración y planeación de las agendas legislativas del diario, semanales e inclusive anuales. Es de los líderes que más contacto tiene con el titular del Poder Ejecutivo especialmente cuando el Presidente es de su mismo partido. También influyen en la posición política de sus compañeros para que éstos apoyen una alianza o por el contrario rompan con ella. En lo general trabajan de manera fuerte para cumplir con los propósitos y programas de sus partidos. La función que jugó este líder en el acuerdo comercial con México fue clave para entender las votaciones.

El "minority leader" es el principal líder de su partido cuando se está en la última etapa de discusión previa a la votación por parte de toda la Cámara. Aunque los primeros en usar este tipo de liderazgo fueron los demócratas en la primera mitad de este siglo pronto fue adoptada también por los republicanos. Entre las tareas más relevantes se encuentra la de vigilar el progreso de las iniciativas de ley o "bills" a través de su paso por los comités o subcomités, defiende los derechos del sector minoritario de legisladores a los que representa. Las características de la forma de hacer política en el Senado llevan a este líder a buscar en lo posible alianzas con los miembros opositores para implementar su metas políticas.

Aun en estos días este cargo no está completamente institucionalizado por eso dentro de las cualidades personales que más se aprecian en un líder de "piso" está su inteligencia y la capacidad que tenga para cumplir con sus

tareas. A través del tiempo, los senadores que ocupan este puesto han tenido diferentes consideraciones de como cumplir con su trabajo.

Bertran Snell, republicano de New York, fué líder minoritario de 1931 a 1939 y describe sus funciones de la siguiente manera:

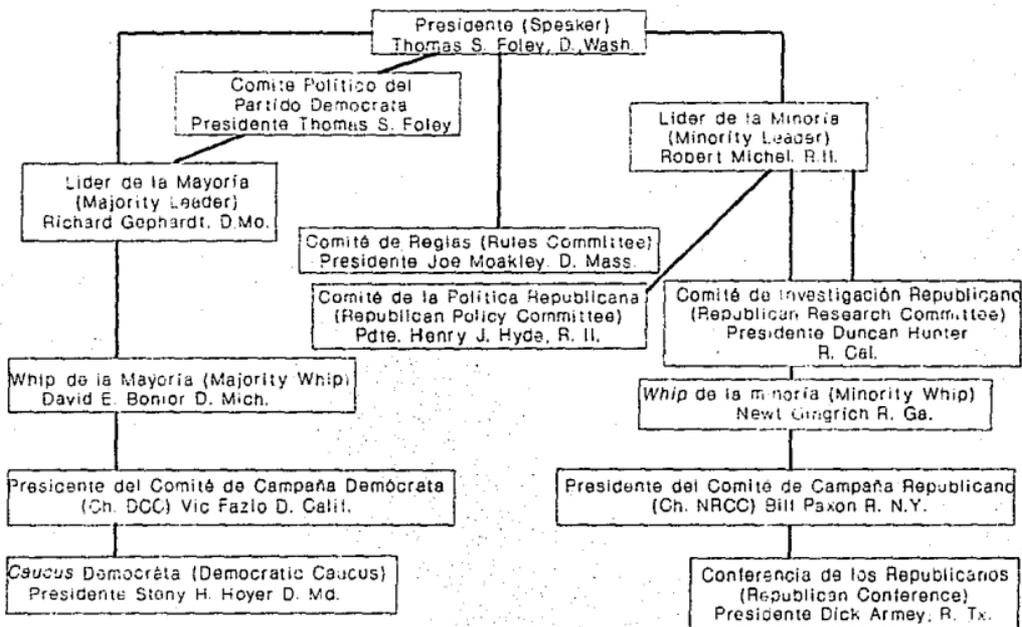
"Es el orador de su partido y el que anuncia sus políticas. El siempre debe de estar alerta para defender los derechos de la minoría. En sus funciones y deberes está el de criticar constructivamente la política y el programa del partido mayoritario para lograr este fin deberá emplear las tácticas parlamentarias y poner mucha atención a toda propuesta legislativa".⁷⁰

La duración formal del "majority whip" y "minority whip", es de dos años. Su trabajo es auxiliar en sus funciones a los líderes superiores, para mantener la disciplina de partido a la hora de votaciones importante.

En el proceso de negociación del Acuerdo comercial todos los líderes mencionados tuvieron una participación importante para la conducción del proceso. La lucha por defender intereses llevó sobretodo a los Whips" del partido demócrata a sufrir una división respecto a la labor que deberían realizar en torno a la negociación comercial.

70. Davidson, Oleszek, op. cit., p.179. Para conocer mas de la evolución histórica del liderazgo en el Senado ver Dodd Lawrence C. *Congress Reconsidered*, third Edition, Congressional Quarterly Inc., 1985, p.226.

Cuadro 1 La estructura del liderazgo en la Cámara de Representantes, 103 Congreso



Fuente: *Politics in America, 1994. The 103rd Congress*, CQ's Political Staff, Phil Duncan, editor, 1993, Estados Unidos, pp. 1730-1731. D= Demócrata, R= Republicano

2.3. El liderazgo en el Senado.

En el Senado el poder de dirección es más difuso que en la Cámara de Representantes al no existir claros centros de autoridad estructural. A diferencia del "speaker", el líder mayoritario no es el que preside el Senado. De hecho, ésta Cámara tiene tres categorías de Presidente: la primera, corresponde al Presidente por Constitución, puesto que le pertenece al Vice-Presidente de los Estados Unidos, el cual raramente preside las sesiones del Senado excepto para ceremonias y tiene la facultad de votar para romper un empate.⁷¹

Su papel consiste en hacer labor de convencimiento entre los senadores a favor de la política realizada por la administración central. La Constitución hace referencia a un presidente temporal o "pro-tempore", que preside durante ausencia del Vice-Presidente. En la práctica este puesto es ocupado por el senador del partido mayoritario con más tiempo de servicio previa ratificación por medio del voto de sus compañeros. La labor política de este líder se valora sobre todo en el terreno de la política exterior pues muchos de ellos son reconocidos estadistas y tienen un interés permanente en intervenir en las decisiones de esa índole.

El todavía importante senador demócrata Robert C. Byrd, W. Va., decía al respecto:

71. Constitución de los EEUU, Art. 1, secc. 3.

"Por su posición de ser un miembro antiguo del partido y por presidir un Comité clave, los demás líderes consultan regularmente al Presidente pro-tempore para que les diga su punto de vista de las políticas y acciones del partido".⁷²

Una tercera forma se da cuando más o menos una docena de senadores, generalmente miembros nuevos, presiden cada uno por un tiempo de media hora. Dentro del Senado se ha manifestado una inquietud constante por parte de sus miembros para apoyar la creación de una regla que les permita elegir un presidente con carácter permanente por parte de los miembros de ese cuerpo legislativo. Cabe destacar que ninguna de las tres primeras formas se le puede comparar al poder político y a las labores legislativas del "speaker".

Existen grandes diferencias entre las dos Cámaras no solamente en el número de sus miembros sino también en la composición estructural de sus líderes. Los miembros del Senado son designados por un período tres veces más largo que el de los representantes; los senadores en su conjunto tiene una importancia política más grande que su colegas representantes puesto que los senadores son figuras políticas con prestigio tanto a nivel estatal como nacional.

Su sentido de responsabilidad junto con la gran flexibilidad de reglas y procedimientos que rigen el Senado hacen que sus integrantes se consideren en un ambiente político de igualdad. Esta situación les facilita una actitud individualista en lo político y un rechazo a aceptar un

72. Idem., p.180.

liderazgo fuerte por parte de otro de sus compañeros. Es un cuerpo muy difícil de liderar. Al Senado se le compara frecuentemente como un "club de caballeros", donde la tradición de cortesía aunque un poco desgastada todavía rige muchas de las acciones entre los senadores. 73

El "majority leader" es la cabeza del partido mayoritario y es su líder más importante dentro de las tareas legislativas del Senado, su designación surge en una reunión de su partido. En contra parte a esta el "minority leader" que también es elegido vía partido por votación secreta. Su labor política ha ido cambiando con el tiempo ya que estos líderes no tenían un reconocimiento oficial antes de 1920.⁷⁴

La capacidad de influencia que lleguen a tener estos líderes en muchos se debe al esfuerzo permanente por conocer las exigencias de sus compañeros de partido y la identificación que hagan de estas con los asuntos políticos de la agenda legislativa. Su instrumento principal para cumplir con sus funciones es la persuasión.

Al igual que en la Cámara de Representantes el liderazgo se tiene que reflejar también en el entendimiento entre los poderes. El líder del partido mayoritario sirve como enlace en asuntos de política exterior especialmente con el Presidente. Esta relación se estrecha cuando los líderes son del mismo partido. Coordina también las actividades de la

73. Mikva, op. cit. p.115.

74. Davidson, Roger H. *Senate Leaders: Janitors for an Untidy Chamber?* en Dodd and Oppenheimer (edit.) *Congress Reconsidered*, third edition, Congressional Quarterly Press, 1985, p.226 ss.

otra Cámara lo que muchas veces resulta difícil de implementar aún cuando sean del mismo partido.⁷⁵

En estos tiempos algunas funciones políticas del "majority leader" tienen cierta similitud con las que realiza el "speaker"; aunque tiene menos facilidades para controlar por medio del reglamento. Sin embargo, cuenta con gran información, conoce la vida, los valores y las metas de cada Senador de su partido generalmente gracias a que ha servido como "whip" de su partido en años anteriores. Es conocedor del proceso para hacer política en el "piso", todo lo anterior le otorga un considerable conocimiento del proceso legislativo, sobre todo en el "piso" permitiéndole coordinar las estrategias de su partido.

La forma de dirigir el Senado se basa más en el consenso y convencimiento que en posturas individuales. En ocasiones se utilizan ciertos procesos internos para en un momento dado tomar decisiones aunque no sean suficientemente discutidas y así aprobarlas.

Por la importancia que tiene llegar a acuerdos por unanimidad en el Senado, el "minority leader" juega un papel más significativo que las de su contraparte en la Casa. Tal vez, su función más importante sea la de evitar al máximo los conflictos internos de su partido y el de crear estrategias coherentes y fuertes que cuenten con el apoyo de la mayoría de los miembros de su partido. Al lograr consenso es más fácil que las iniciativas logren su aprobación.

75. Sinclair, op. cit., p.114.

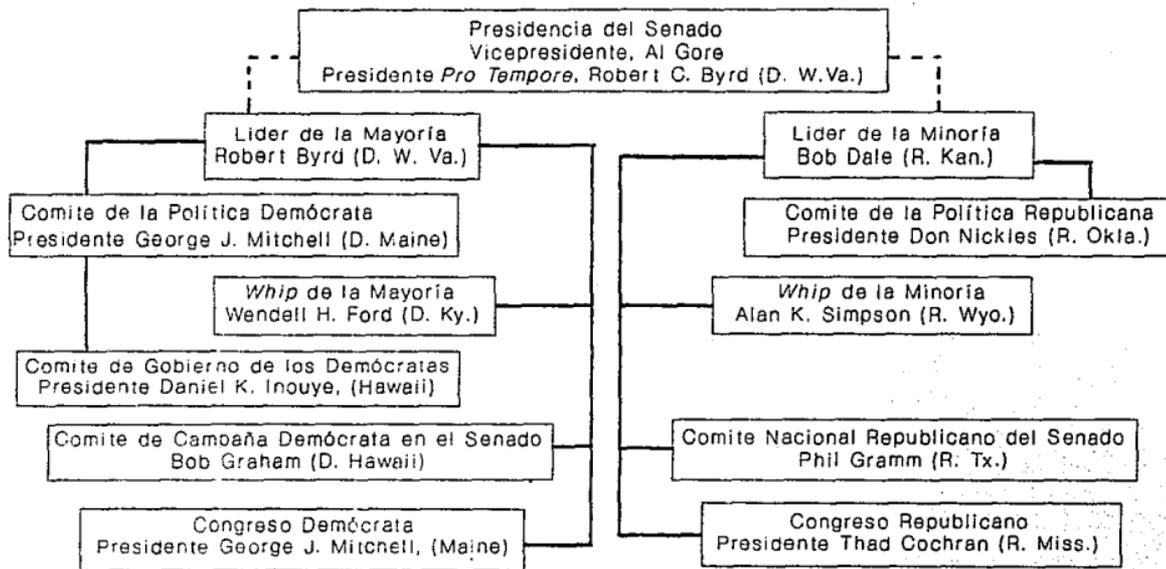
La organización de los líderes llamados "whips" tanto de los demócratas como de los republicanos dentro del Senado es menos elaborada que la de la Casa. El jefe de los "whips" es electo por los miembros del partido en su conferencia y le esta permitido escoger a sus ayudantes.

El menor número de miembros en el Senado facilita a los "whips", el tener información política referente a la posición política de sus miembros, más aún; en el sistema de llegar a acuerdos por unanimidad, la presión de ver y cuidar la forma de votación de los miembros de su partido, es menor. En general, la función del los "whips" es informal y muy pocas veces coercitiva. En años recientes el líder de la mayoría ha delegado gran parte de su trabajo en el piso a estos líderes de tercer nivel.⁷⁶

El mismo proceso se sigue en el Senado con la diferencia que el factor "seniority" no es tan decisivo para elegir a sus líderes. Como ya lo habíamos afirmado, este sistema favorece un status que solo permite cambios graduales en la élite dirigente y en su manera de hacer política. Aun con todos los cambios sucedidos en la forma de liderar parece ser que el imperativo de su funcionamiento sigue basandose en la personalidad y en las prioridades del legislador que ocupa ese mando.

76. Mikva, op. cit. p.122.

Cuadro 2. ESTRUCTURA DEL LIDERAZGO EN EL SENADO, 103 CONGRESO



Fuente: *Politics in America, 1994. The 103rd Congress, CO's Political Staff*, Phil Duncan editor, 1993, Estados Unidos, pág. 1711.

CAPITULO III**EL SISTEMA DE COMITES Y SUBCOMITES**

3.1. Un sistema inamovible.

Los comités por largo tiempo han sido la parte central de la estructura legislativa. Su historia, en muchos sentidos, es un reflejo de la evolución del Congreso y de los EEUU. En la época contemporánea, la mayor parte de los conflictos político en el Capitolio se resuelven durante el tiempo que los comités consideran las iniciativas del ley. La creciente demanda de soluciones a los problemas sociales ha influido para buscar un mejoramiento del sistema. 77

Actualmente esta forma de trabajo legislativo es imprescindible para el cumplimiento de las tareas políticas que desarrollan los miembros de las Cámaras. Sus consideraciones son de orden normativo y están relacionados con los valores fundamentales y los fines últimos de una comunidad política, al tiempo que son parte sustancial de la legitimidad del trabajo legislativo. Esta forma de trabajo es funcional en cuanto relaja la tensión del sistema legislativo. En los últimos años ha sido presionado por su sociedad que esta compuesta de intereses opuestos e interactivos individuales y de grupo. El Congreso como parte del gobierno tiene la responsabilidad de suavizar o resolver estos conflictos sociales. 78

77. Para un análisis sobre la relación del Congreso, burocracia y ciudadanos y su vinculación con la estabilidad política de EEUU ver Fiorina, Morris P. *Congress: Keystone of the Washington Establishment*, Yale University Press, 1989.

78. Apter., op.cit., p.175.

Los factores que buscan intervenir en una decisión legislativa también encuentran un canal de acceso si participan en este sistema. Los legisladores tienen la obligación de basar gran parte de su trabajo teniendo en cuenta los diversos tipos de comités y subcomités a los que pertenecen. Los hombres más importantes dentro del sistema son los presidentes o "chairmen", pues son ellos los que deciden gran parte de la agenda de trabajo y con sus opiniones influyen algunas veces de forma determinante en el futuro de una iniciativa.⁷⁹

El sistema de comités para muchos especialistas del Congreso, es el corazón del proceso legislativo; es el lugar donde se dan las batallas políticas importantes para decidir la modificación, vida o la muerte de una iniciativa de ley. La manera en que funcionan contribuye a la dispersión del poder y permite que los comités más importantes lleguen a ser considerados como centros de poder independientes con gran influencia en las resoluciones tomadas dentro de las Cámaras.

Las características del trabajo realizado por los comités y subcomités proporcionan al poder legislativo: la experiencia, la destreza, y la estructura organizativa necesaria para que los legisladores puedan cumplir con sus obligaciones legislativas. La carga de trabajo para los miembros del Congreso se ha acrecentado y complicado, de manera significativa a lo largo del presente siglo.

79. Smith, op.cit., p.119.

La responsabilidad de trabajar las iniciativas asignadas de una manera eficaz ha provocado una reorganización y especialización de su trabajo. Como consecuencia del incremento de los problemas y en ocasiones, del alto grado de conocimientos que se necesitan para resolverlos, el trabajo realizado por este sistema cada vez se especializa más. Esta característica hace que los comités y subcomités se vuelvan imprescindibles para el poder legislativo ya que es, la única manera para satisfacer las necesidades legislativas de su país. Y de poder cumplir con otro mandato de su Constitución en de ejercer una vigilancia real de las diversas actividades políticas del Poder Ejecutivo; el cual tiene una mayor disponibilidad de recursos tanto humanos como económicos y tecnológicos.

Los miembros de las Cámaras como entes individuales, a excepción de los integrantes de la élite dirigente, tienen poca influencia en el desarrollo general del trabajo legislativo. Esta situación puede variar para aquellos que logren adquirir una mayor experiencia en los asuntos legislativos referentes a su jurisdicción. Esta experiencia los lleva a ser especialistas primeramente a nivel de subcomité posteriormente a nivel de comité, con el paso del tiempo, y si llega a ocupar una presidencia dentro del sistema tiene la posibilidad de influir a nivel de su Cámara.

Otra característica importante es que los comités y subcomités sirven de filtro para eliminar una gran cantidad de las más o menos 20,000 iniciativas de ley que recibe el

Congreso al inicio de cada período. A través de la distribución, selección y eliminación de iniciativas, los comités y sus comités ayudan a resolver y a poner orden a esa pesada carga legislativa.⁸⁰

3.2. Los comités permanentes.

En sus orígenes el Congreso tenía un número reducido de comités, actualmente usa varios tipos de comités destacando entre ellos por su trabajo constante dentro del proceso legislativo los llamados comités permanentes o "standing committees" de las dos Cámaras. Estos comités representan la continuidad del proceso y casi siempre sus reglas permanecen de un Congreso a otro. Este hecho es otro factor que hace posible que sus miembros adquieran prestigio y se vuelvan unos especialistas en los campos de su jurisdicción. Normalmente estos comités tienen la autoridad legislativa para presentar su informe de labores sobre las iniciativas asignadas ante el pleno o "piso" de la Cámara, correspondiente.

Los comités permanentes a partir de 1825 se han convertido en los principales instrumentos legislativos dentro de las Cámaras, creciendo en cantidad y calidad. Esta distinción también ha originado que existan comités con más importancia y poder que otros. Fue hasta mediados de la década de los cuarentas del presente siglo cuando por medio

80. Chelf, op. cit., p.88.

de unas reformas impulsadas por la llamada "Legislative Reorganization Act of 1946", se acordó disminuir el número de los comités permanentes.

En la mayoría de los casos los temas que conforman una iniciativa de ley son de interés para la jurisdicción de varios comités, en ese caso, los involucrados y que lo crean conveniente trabajarán la iniciativa en forma sucesiva de acuerdo a las prioridades de su jurisdicción. Los comités también varían en la cantidad de los miembros que los integran, así tenemos que el Comité del Distrito Columbia tiene generalmente cuatro veces menos miembros que el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes. El número de miembros ha sido cuestión de debate por varios años, la Casa retiró de sus reglas a partir de 1975 cualquier referencia al tamaño de sus comités.

La importancia de tamaño esta en relación con la fuerza que llegue a adquirir uno u otro partido dentro del sistema. El tamaño de los comités y el número de los miembros del partido mayoritario y del minoritario que lo integren, son negociados por los líderes de ambos partidos con sumo interés. Los líderes de ambos partidos, según la correlación de fuerzas general en las Cámaras, procuran ganar o en su caso mantener sus lugares en los comités que en ese momento resulten claves. Mantener sus puestos es para poder realizar sus estrategias legislativas relacionadas con la toma de decisiones.⁸¹

81. Davidson, op. cit., p.211.

Las reformas realizadas para modificar los métodos y las costumbres de trabajo de un comité no han logrado igualarlos. Algunos comités debido a las reglas que siguen son más democráticos que otros en el momento de tomar las decisiones. Su forma de trabajo también es variada mientras comités de poca y mediana importancia trabajan a puertas abiertas los mas poderosos como el "Appropriations Committee" llega a sesionar a puerta cerrada.

Para autores como Vogler y Waldman los comités permanentes de la Cámara de Representantes se dividen en tres categorías como son: los de mayor estabilidad, los de prestigio y los políticos. Los primeros se caracterizan por que sus miembros siguen más las normas de la reciprocidad y generalmente el pleno del comité acepta las recomendaciones de sus subcomités. Esto ocurre porque los intereses de los miembros del comité han sido incorporados a los propósitos de los subcomités. La reciprocidad también se da entre comités al darse mutuo apoyo cuando sus informes son discutidos por el pleno de la Cámara. Estos comités son los que más fácilmente pueden llegar a acuerdos sólidos entre sus miembros al tener mayor posibilidad de satisfacer sus necesidades políticas y facilitarles elementos para poder reelegirse.

Los comités políticos son aquellos en que sus miembros se ven envueltos con problemas de mayor interés para la nación, lo que los hace más conflictivos. Las normas de reciprocidad, de respeto y de no interferencia en las labores

legislativas de sus miembros no rigen las acciones hacia el interior de este tipo de comités. Las recomendaciones de sus subcomités son frecuentemente enmendadas en tanto en el pleno del comité como a la hora de ser votada en el "piso" de la Cámara.

Los miembros de estos comités tienen su propia agenda política lo que no les impide mostrarse interesados en participar en los diversos asuntos de sus comités. Las reformas de los setentas lograron que los legisladores se interesaran más en la participación dentro de los subcomités. Los legisladores de estos comités buscan relacionar o lograr un beneficio para sus distritos por parte de los programas de política pública que realicen sus comités y subcomités. Estos comités tienen dificultad para poder tomar decisiones con el respaldo de una mayoría situación que se repite en los subcomités.

3.2.1 Comités de prestigio.

Los comités de prestigio son los que tienen mayor importancia e influencia dentro de la Cámara. La jurisdicción de estos comités es muy amplia y casi tienen que ver de una u otra forma con todos los problemas legislativos de la Cámara. Dentro de éstos comités podemos ubicar los siguientes: "Ways and Means", "Appropriations", y el "Rules Committees". Las áreas de su jurisdicción les permite un fuerte control de la

Cámara de Representantes.⁸²

Los representantes que laboran en los comités de prestigio tienen grandes facilidades para poder reelegirse ya que la mayoría de la veces, sus distritos salen beneficiados por las decisiones tomadas por éstos comités. El beneficio puede ser indirecto por medio de los programas de trabajo de otros comités que de una manera u otra han sido favorecidos por el respaldo de los comités de prestigio.⁸³

Los senadores por su mayor prestigio e influencia tienen un comportamiento hasta cierto grado diferente dentro de sus sistema de comités y subcomités, como se analizará en páginas posteriores.

3.2.2 El Comité de la Legislatura.

El Comité de la Legislatura ó "Committee of the Whole", es el comité más grande y viejo del Congreso. Su creación se da en los orígenes de esa nación y fué el núcleo de trabajo del Congreso Continental, de las primeras legislaturas de los Estados y de la Convención Constitucionalista. Este comité tiene dentro de su forma de funcionar simbolismos importantes de la libertad en el trabajo legislativo. Es así como en sus inicios cuando el comité legislaba no se le permitía la estancia dentro de él, al representante del Rey o "speaker" con el fin de poder debatir libremente.

82. Ver cuadros de referencia en Smith op.cit., p.182.

83. Vogler, op. cit. pp.61-75.

En la actualidad el "Committee of the Whole", solamente necesita de 100 legisladores para tener quórum mientras que el pleno de la Casa necesita de 218 Representante para poder legislar. El presidente del comité es designado por el "speaker"; éste último solamente puede votar para romper un empate pero su presencia es aceptada y suele participar frecuentemente en el debate.⁸⁴

La mayoría de las iniciativas son debatidas en el "Committee of the Whole House on the States of the Union", su nombre formal, antes de ser pasadas al pleno de la Cámara de Representantes para su votación. Son pocas las ocasiones, en las que el Comité de Reglas propone una regla para una iniciativa la cual, deberá de ser aprobada por el pleno de la Cámara antes de que pueda efectuarse el debate de dicha iniciativa en el "Committee of the Whole" bajo los términos que señale la regla antes mencionada.

El Comité de Reglas especifica que el "Committee of the Whole", considerará la iniciativa primeramente en un debate general posteriormente, la podrá enmendar en forma limitada o ilimitada según lo estipule la regla acordada. Casi siempre es por un tiempo de 5 minutos. Durante este tiempo los representantes pueden hablar sobre cualquier asunto relacionado con la iniciativa que se discuta en ese momento; el debate tiene procedimientos para realizarse lo que permite que sea limitado.⁸⁵

84. Watson, *op. cit.* p.602.

85. *How Our Laws Are Made*, Revised and Updated by Edward F. Willett, Jr., United States House of Representatives, 101 Congress, 2d Session,

Una vez terminado el debate, el comité hace un informe de la iniciativa donde señala las enmiendas realizadas, si es que la hubo, al pleno de la Casa con su resolución a favor o en contra de la iniciativa.

Mucho de los usos y costumbre del "Committee of the Whole" provienen del sistema parlamentario británico. Es por eso que, actualmente se sigue conservando la tradición de cambiar al "speaker" de su lugar cuando la Cámara este en sesión plenaria. En ese momento un Representante pide, previo consentimiento de la mayoría o por hacer cumplir una regla previamente establecida por el Comité de Reglas, que el pleno de la Cámara se transforme en el "Committee of the Whole House on the States of the Union", para poder proceder a debatir y enmendar dicha iniciativa.

Cuando eso sucede, el "speaker" deja su lugar y ejerciendo su derecho, designa al Representante que deber presidir la sesión. Mientras la sesión dure el mazo símbolo de su poder es depositado en el suelo. Una vez que el Comité ha terminado de debatir y de hacer enmiendas a la iniciativa; el líder encargado de la enmienda, pide se levante la sesión del Comité. Es hasta entonces que el "speaker" regresa a ocupar su silla y el mazo le es devuelto como signo del regreso de su poder. El legislador que presidio el Comité, le informa de las enmiendas que se realizaron, si es que las hubo, y le da la resolución del Comité después el pleno de la Casa presidida por el "speaker" continua con las últimas

etapas del proceso legislativo. Este rito aunque de manera simbólica, pretende recordarle a los legisladores que los asuntos de estado deben de protegerse del dominio particular de cualquier persona.⁸⁶

Debido a las ventajas de este procedimiento muchos de los problemas legislativos que presente una iniciativa se puede negociar y aún solucionar dentro de esta etapa ya que solo necesita de 100 legisladores para que exista quórum; los problemas o dificultades son más fáciles de resolver por la flexibilidad del procedimiento y la Cámara tiene total control de comité lo que le permite aceptar las decisiones de dicho comité de una manera oficial.

3.2.3 Los comités selectos.

Los Comités Selectos o "Select or Special Committe", tienen la responsabilidad de trabajar un asunto en particular y una vez cumplida su tarea, son disueltos. También pueden durar hasta que se termine el periodo del Congreso en que fueron creados. Estos comités generalmente no tienen autoridad legislativa para que sus informes o reportes sean votados en el "piso" de la Cámara a que pertenezcan. Solamente pueden estudiar, investigar y dar recomendaciones de las iniciativas que se les haya encomendado. El legislador que llega a presidir este tipo de comités tiene una buena oportunidad de hacer mas popular su carrera política debido a

⁸⁶. Mikva, op. cit., pp.90,91,134.

que los medios de comunicación de ese país tienen la mayoría de las veces un interés especial en cubrir las actividades que han sido encomendadas a los comités especiales.

Los políticos nombrados para estos comités tienen que cumplir también con sus obligaciones en sus respectivos comités y subcomités; casi siempre los legisladores se hacen acompañar por sus ayudantes y cuentan con recursos propios para sus funciones.

En el Senado o "Hill", los legisladores de estos comités son elegidos vía "caucus" mientras que en la otra Cámara son elegidos por el "speaker". Los comités especiales son uno de los puntos de acceso de los grupos de presión para ver por sus intereses; muchas veces son creados como complemento de los comités permanentes. Los ayudan a supervisar e investigar asuntos que los comités permanentes no tiene tiempo de hacerlo o prefieren no tomarlos en cuenta. Finalmente los comités especiales pueden ser creados para coordinar las consideraciones de los problemas que tiene que ver con la jurisdicción de los comités permanentes; con la intención de reducir las disputas que entre ellos se originen.⁸⁷

3.2.4 Los comités de investigación.

Otro tipo de comités que han sido usados por el Congreso desde 1792, son los comités de investigación o "Investigations Committees". Este tipo de comité ha tenido

87. Davidson, op. cit., p.213.

que ver con los asuntos más importantes de la historia reciente de los Estados Unidos, la mayoría de las veces su labor consiste en vigilar las acciones del Ejecutivo. En las últimas guerras en las que ha intervenido ese país, su Congreso ha seguido utilizando el poder de investigación para mantenerse informado. Y tratar de controlar las acciones emprendidas tanto en cuestiones de política exterior como, en el campo militar. Tal fue el caso del prestigiado senador William Fulbright el cual condujo numerosas investigaciones sobre la conducta militar de las tropas norteamericanas en la Guerra de Vietnam. 88

A este tipo de comités se les ha acusado de usar procedimientos ilícitos durante sus investigaciones y de no respetar los derechos individuales de muchas personas que son sometidas a una investigación de manera injusta. Como sucedió a principios de la Guerra Fría con las investigaciones que hizo el Presidente del Comité de Asuntos Gubernamentales, el senador republicano por Wisconsin Joseph McCarthy quién se caracterizó por ser el principal "casa comunistas".

Este Senador llegó a tener tal poder que esa época de la historia del Congreso (1947-1954) ha recibido el nombre de macartismo. Dicho nombre es sinónimo de la tenaz campaña terrorista dirigida por ciertos sectores del gobierno de ese país contra grupos de intelectuales y artistas norteamericanos progresistas. 89

88. Mikva, op. cit., p.138.

89. Hellman, Lillian., *Tiempo de Canallas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p.27. Este libro nos relata claramente el comportamiento de

3.2.5 Comités conjuntos.

Otro tipo de comités usados por el Congreso desde sus primeros años son los comités conjuntos o "Joint Committees", los cuales deben de estar compuestos por el mismo número de Senadores y de Representantes. Por años fueron los Senadores los que presidían estos comités pero con el tiempo los representantes han logrado que la presidencia sea rotativa entre las dos Cámaras y los miembros con más antigüedad son los que presiden. Su número es de aproximadamente nueve, tienen la posibilidad de contar con un equipo nuevo de asesores propios y con subcomités para ayudarlos en su tarea de investigación. Con la labor de estos comités se pretende fortalecer la comunicación entre las Cámaras para evitar duplicar funciones y ahorrar tiempo.⁹⁰

Una clase especial de comité conjunto usado con el Congreso es el Comité de Conferencia o "Conference Committee", su función es muy importante para que una iniciativa pueda convertirse en ley. La Constitución estadounidense manda que toda iniciativa antes de poder ser considerada como ley debe de ser aceptada por las dos Cámaras en idéntica versión. Debido a que muchas iniciativas pasan por la Casa en una forma diferente a la versión del Senado.

los comités de ambas Cámaras en ese tiempo; describiendo el panorama político del gobierno estadounidense y sus actos de persecución irracional e inquisitoria.

90. Burnham, op.cit., p.409.

La función del Comité de Conferencia es lograr que miembros de ambas Cámaras trabajen conjuntamente las dos versiones para solucionar los desacuerdos y así poder hacer una sola versión que después se presente a cada Cámara para su aprobación. Este Comité está gobernado por reglas informales, las cuales facilitan su función política.⁹¹

El Comité de Conferencia está integrado por un número de legisladores que varía según el caso. Los miembros de la Casa son elegidos por el "speaker" previa recomendación del Presidente del comité interesado, mientras que en el Senado la aprobación es por parte del líder mayoritario y del líder minoritario. Generalmente está integrado por los legisladores más interesados y por los más experimentados en el tema a tratar. La presidencia es turnada entre las dos Cámaras y es presidida por los miembros con más antigüedad. Tradicionalmente trabaja a puertas cerradas, esta forma de trabajo sirve a sus miembros para poder negociar más abiertamente y así tener mayores posibilidades para llegar a acuerdos de una manera flexible y discreta. Su informe, solo es aceptado o rechazado.⁹²

3.3. El sistema de subcomités.

Otro elemento obscuro dentro del proceso son los muchos subcomités existentes. Casi todos los comités permanentes

91. How Our Laws Are Made, op.cit., p.37.

92. Idem.

delegan gran parte de sus funciones en varios de sus subcomités. Los subcomités presentan una gran diversidad en tamaño, modos de trabajar, importancia y en el grado de influencia tanto a nivel de su comité respectivo como a nivel de cada Cámara.

Existen algunos comités permanentes como el de "Ways and Means" que en épocas pasadas eran renuentes a usar subcomités. En cambio existen otros como el "Appropriations", que se caracterizan por dejar a sus subcomités la realización de mucho de su trabajo legislativo y que ejerzan gran influencia sobre el pleno del Comité. El sistema de comités y subcomités hace que la distribución del poder sea tan compleja dentro del Congreso que existen algunos presidentes de subcomités importantes con un poder real mayor en comparación con algunos de los presidentes de ciertos comités permanentes. El sistema de subcomités también ha sufrido reformas las mas importantes fueron en 1946 y 1970.⁹³

Los comités al delegar su trabajo cumplir más fácilmente con sus tareas legislativas, a la vez que promueve la especialización de sus miembros a tal punto que muchos de ellos son expertos en ciertas áreas. Las reformas al sistema en la década de los setentas, ampliaron los espacios de liderazgo y participación para los legisladores con poca antigüedad. Mientras estos son opacados por los miembros con mas antigüedad o "seniority" en el pleno del Comité y en el

93. Smith and Deering, *Committees in Congress*, 2ed, Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1990, p.135.

"piso", los jóvenes legisladores tienen mayor oportunidad de brillar con luz propia y de tener puestos de influencia dentro del trabajo realizado en los subcomité. 94

Aunque sus funciones varían, los subcomités llegan a ejercer una influencia substancial en el proceso. Un pequeño subcomité de tres a cinco miembros liderados por un poderoso presidente o "chairman" puede jugar un papel clave en la determinación de la política nacional.

El papel de expertos que tiene los legisladores en una área particular de su comité, hace que las recomendaciones de los integrantes de un subcomité tengan peso y ejerzan una fuerte influencia en la manera en que se considere una iniciativa en el pleno del comité. Es usual que el pleno del comité ratifique el reporte de su subcomité aunque como ya señalamos, esto puede variar dependiendo el tipo de comité y claro el pleno de la Cámara puede hacer preguntas, proponer enmiendas y realizar cambios sustanciales dentro del reporte hecho por el comité. 95

Por lo ya expuesto, podemos afirmar que los diversos comités existentes realizan una gran variedad de funciones dentro del proceso legislativo y la principal es hacer las leyes. Esta función de los comités ha sido enriquecida por los adelantos tecnológicos y por la misma evolución del proceso legislativo. Por su tendencia a la especialización los comités forman los expertos que el Congreso necesita para

94. Idem.

95. Chelf, op. cit., pp.90-92.

solucionar los problemas difíciles que se les presentan en cada período; facilitan la discusión política esencial, ayudando a conciliar los diversos intereses. Toda medida establecida en una ley es producto del proceso de comités.

En las últimas sesiones los comités dan forma al reporte antes de su discusión en el pleno de la Cámara, generalmente en estas últimas sesiones se discute a puerta cerrada con el objetivo de llegar a acuerdos sólidos y se analiza lo que puede suceder en el "piso" cuando se discuta su reporte. Cuando un comité manda una iniciativa al piso es por que ya hizo lo necesario para que el pleno de la Cámara resuelva a su favor aunque esto no es siempre seguro.⁹⁶

Los comités también se encargan de calendarizar y realizar las audiencias o "hearings", en torno a las iniciativas que hayan recibido. Su objetivo es el de recabar información sobre el tema a legislar. Los testimonios son archivados y publicados, usualmente escuchan a todo aquél que desee hacerlo.⁹⁷ En teoría esta etapa "legítima" el proceso ante el pueblo norteamericano al servir de enlace entre los legisladores y las inquietudes de los diversos sectores de la sociedad interesados en una iniciativa o resolución.

En última estancia, las audiencias promovidas por los comités son probablemente más valoradas como un método de comunicación que como un método de información para los legisladores.

96. Idem., p. 93.

97. Ver How Our Laws Are Made, op.cit., p.11.

Para muchos de los miembros del Congreso, la actividad que realizan en sus comités les quita la mayor parte de su tiempo aunque saben que no es tiempo perdido debido a que el trabajo de comité es lo que les ayuda a formar su reputación legislativa. Casi siempre, los nuevos legisladores sobre todo en la Cámara de Representantes son designados a comités poco importantes para sus intereses personales y para los de su distrito. Los que por casualidad llegan al comité deseado, suben sus posibilidades de hacer una carrera política de éxitos.

En cambio en el Senado los legisladores sirven en dos comités de prestigio y en uno de calidad menor. Un miembro nuevo tiene la oportunidad de expresar los comités de su preferencia en orden de prioridad. En ocasiones algunos legisladores ponen como prioridad los comités que les favorezcan para permanecer en la Cámara y no el que más le convenga a su distrito. Es dentro de los comités de partido donde se designan los lugares para los nuevos miembros, después de considerar su experiencia política, su ideología, su personalidad y su militancia de partido, aunque éste requisito es más valorado por los republicanos que por los demócratas.

3.3.1. El gobierno de los subcomités.

Los líderes seleccionan los sitios dentro de los comités de mayor prestigio para aquellos congresistas que

tengan un distrito que les asegure su reelección y sobre todo que sea un congresista confiable a la hora de tomar decisiones políticas. Se dan casos en que los legisladores dejan muchos años de trabajo en que un comité de poco prestigio, es decir su "seniority" con el fin de alcanzar un puesto en un comité con mayor prestigio o con el fin de bloquear la entrada de otro legislador a un comité de prestigio.

Otro motivo de consideración para las designaciones y cambios dentro de los comités es el factor geográfico. Este criterio resulta importante pues busca mantener un adecuado balance regional dentro de los comités que tienen un manejo político a nivel nacional; como lo son: el de "Appropriations", "Ways and Means" y el de reglas por parte de la Casa.

En el Senado se encuentran: el de "Appropriations", "Armed Services", el de Finanzas y el de Relaciones Exteriores. Los candidatos que son más fáciles de descalificar son aquellos en el que su Estado o región ya haya cubierto su cuota en dicho(s) comité(s) o porque el asiento vacante es considerado como la propiedad particular de un Estado. Esta consideración es válida para los texanos. Los cuales son muy cuidadosos de tener siempre un representante en el Comité de "Ways and Means", para que cuide sus intereses petroleros, tal fué el caso de George Bush, en el año de 1971.⁹⁸

98. Chelf, op. cit., p.100.

La experiencia junto con la antigüedad son las bases del poder de muchos legisladores. Aunque es importante que tengan un puesto de liderazgo para evitar que se disminuya al respecto Morris Udall dice:

"El miembro del Comité que ha servido 20 años, no es solamente 5% más poderoso que el miembro que tiene 19 años de servicio. Si él es, el Presidente es 1,000% más poderoso".⁹⁹

Son varias las circunstancias de trabajo que ayudan al presidente de un Comité a ser un personaje poderoso en el Congreso. Entre ellas están: la tradición de antigüedad para los puestos de mando, la necesidad de delegar la autoridad legislativa a los comités, y los métodos usados para la distribución de favores, protección y otros privilegios.

Los presidentes de comités controlan la organización; la agenda de trabajo del comité, las asignaciones a los subcomités, la contratación del personal auxiliar o "staff", la designación de las iniciativas a los subcomités. Usualmente el presidente es el que más conocimientos tiene sobre los procedimientos y deberes legislativos de su comité y subcomités. Tiene la responsabilidad política de dirigir la estrategia adecuada para que se aprueben las iniciativas de su Comité en el "piso".¹⁰⁰

El estilo individual y la personalidad de cada presidente marca la manera de operar de cada Comité; algunos

99. Chelf, p.102.

100. Smith, op.cit., p.156.

ejercen su poder con "mano dura", otros trabajan con un alto grado de democracia. Estos líderes usan varios métodos para controlar e influir en las labores de sus colegas. A los que se rehusan a colaborar con ellos por lo general, trabajan en un subcomité de poca importancia, anulándolos políticamente y a los que son disciplinados los ayudan con su carrera política. Por estos motivos los presidentes tiene mucho poder para dejar que una iniciativa viva o muera dentro de su comité. 101

3.3.2 Los subcomités y los asesores.

Los equipos de asesores ó "staff", son parte importante dentro de la forma de trabajo de los comités y subcomités, al ayudar a la continuidad y estabilidad de las funciones legislativas. La importancia que lleguen a tener los asesores depende mucho de las decisiones personales del presidente del comité al que pertenezcan. En la mayoría de los casos mucho del trabajo legislativo de los comités tienen que ver con sus asesores.

Los presidentes generalmente les dan el trabajo de hacer los documentos de la audiencias, hacer las agendas, ser testigos y tomar nota de lo que sucede día a día en las labores de rutina del Congreso. La mayoría de los reportes que presentan los comités ante el "piso", son la labor de sus asistentes y muchas de las iniciativas presentadas por los

101. Chelf, p. 109.

legisladores son propuestas hechas para ellos, por parte de la gente de su "staff". Esta labor se ve facilitada por diversas fuentes de información con que cuentan los asesores para investigar sobre un tema; el "Congressional Research Service" es uno de estos organismos aunque también se pueden apoyar en las instituciones gubernamentales o privadas que estén interesadas en la legislación.

El grado creciente de complejidad y tecnificación de la vida legislativa, aunado a las presiones constantes hacen que muchos legisladores se apoyen en el personal auxiliar a su servicio o en el del servicio del comité para cumplir con sus cargas de trabajo. Esta dependencia provoca que algunos asesores lleguen a ejercer gran influencia durante las tareas legislativas de los comités y subcomités.

Es frecuente que un miembro importante de un "Staff" perteneciente a un poderoso comité y que tenga la confianza del presidente de dicho comité puede llegar a ejercer una mayor influencia dentro del proceso legislativo de ese órgano que un legislador de nuevo ingreso.

A partir de 1975, las dos Cámaras han ampliado el número de asesores para uso personal de algunos legisladores. En la Casa se llegó al acuerdo de otorgarle "staff" profesional tanto a los presidentes como a los legisladores del partido minoritario con menor jerarquía de todos los subcomités. En el Senado las resoluciones aceptadas garantizaron a cada Senador un "staff" profesional personal por cada comité de prestigio a que fuera asignado. Los apoyos del "staff",

contribuyen a fomentar la autonomía de los senadores con respecto a su comité y a su líder de partido ya que por medio de su "staff" puede adquirir la experiencia que se necesita para cumplir técnicamente con sus funciones legislativas y tener un centro de consulta política propia.¹⁰²

En cambio, algunos estudiosos consideran que en la Casa, los Representantes perciben que la lealtad de los miembros de los "staff" de los comités, es más para los presidentes y para los líderes del partido minoritario de ese comité. El número de integrantes del "staff" ha crecido en el Congreso como una necesidad legislativa tanto de carácter interno como externo debido a que el Poder Ejecutivo también ha crecido en sus equipos de asesores. Lo que origina que la rivalidad existente entre los dos poderes los lleve a tener el mejor acopio y análisis de la información necesaria para desempeñar sus funciones.¹⁰³

En las palabras del Representante Dave Martín republicano de Nebraska, los comités son "el corazón y el alma del proceso legislativo" en el Congreso. Tienen el poder para decidir sobre la suerte de las iniciativas que estén bajo su jurisdicción. A partir de su jurisdicción como filtro, los comités son discretos en el manejo que les dan a las iniciativas, las pueden aprobar sin cambios o las pueden modificar casi por completo. Si se desea cambiar minuciosamente una iniciativa se puede hacer a puertas

102. Bailey, op.cit., p.87.

103. Mikva, op. cit., p.59.

cerrada y es entonces donde los cambios que se hagan pueden favorecer los intereses de personas poderosas o de grupos de presión. Es aquí, donde las alianzas de algunos miembros del Congreso con grupos de presión salen a relucir, quedando demostrado la influencia que los grupos de presión pueden llegar a tener y el carácter selectivo de la "democracia estadounidense".

Si la acción política dentro del comité es indicativa de un apoyo unánime para una iniciativa es casi seguro, que dicha iniciativa sera ratificada en el pleno de la Cámara caso contrario cuando los miembros del comité están divididos no reportan la iniciativa como lista y se lo llegasen hacer, es muy probable que no sea ratificada en el pleno de la Cámara.

Los comités poseen la especialización legislativa necesaria para fungir como centros independientes de poder dentro del proceso legislativo. En ambos partidos pero especialmente en el demócrata, la costumbre de la antigüedad ha servido para que los miembros más conservadores se mantengan en los puestos claves del poder parlamentario.

Para autores como Chelf, esto origina serios problemas de representatividad y de ubicación con la realidad social estadounidense. En la década de los setentas el promedio de edad de los ciudadanos norteamericanos era de 30 años mientras que el de los principales presidentes de los comités era de 60 años. En el censo de ese tiempo, los Estados Unidos contaban con que el 70% de su población era urbana pero

solamente un puñado de presidentes de comités era representantes de distritos con más del 50% de población urbana en la Cámara de Representantes.

Lo que permite pensar que en la Casa, la dominación regional sigue siendo otro factor de control político importante. Por ejemplo en el 92 Congreso, ocho de los doce subcomités del Comité de Apropiaciones eran presididos por representantes sureños. Esto ha sido frecuente en los últimos Congresos donde los representantes demócratas sobre todo sureños han tenido un número desproporcionado de presidencias en comparación con el resto de las fracciones demócratas.

Aún hoy, las reformas de los setentas no han tenido el efecto esperado y los presidentes siguen siendo hombres muy poderosos dentro del sistema de comités y subcomités. Chelf señala que la solución no se realiza sólo con cambiar el método de selección sino en disminuir realmente la autoridad de los presidentes. 104

104. Chelf, op. cit., p.119.

CAPITULO IV
EL CONGRESO Y LA RELACION CON MEXICO.

4.1. La creación de políticas.

La relación bilateral Congreso-México esta condicionada por diversos factores. Su estudio nos obliga, a establecer una metodología general sobre los diversos tópicos que se presentaron durante la negociación del ALCAN.¹⁰⁵

La importancia del Congreso en la relación bilateral se puede valorar al conocer su interés en los asuntos relacionados con nuestro país. Esta condición requiere considerar las diversas características políticas del poder Legislativo y como influyen éstas en la forma en que se tratan los asuntos bilaterales en cada Cámara. El proceso de la toma de decisiones en temas que tienen injerencia en la relación con México estará condiciona por la forma en que se elabora la política interna sobre un asunto en particular. Lo complejo del proceso no limita el elemento definitorio de la política interna que en ocasiones interviene como factor y provoca repercusiones en el ámbito de su política exterior.¹⁰⁶

La organización y la forma en que se asume la elaboración de una política hacia México dentro del Congreso esta condicionada por la forma en que se toman las decisiones. Estas acciones se dan en un sistema de comités fragmentado

105. La naturaleza de la agenda legislativa, se conforma por la importancia que en su momento lleguen a tener los diversos temas prioritarios entre los dos países.

106 Wyman, op. cit., p.4.

con intereses dispersos en los asuntos varios que tiene que trabajar entre ambas Cámaras. Los legisladores pueden pedir estudios sobre los tópicos que consideren necesarios, así como llamar a audiencias públicas o entablar pláticas y acuerdos con el sector privado estadounidense para complementar su marco de referencia en su toma de decisiones. Los miembros del Congreso tienen la posibilidad real de determinar cuales grupos podrían resultar beneficiados del acuerdo y cuales serían excluidos.¹⁰⁷

Todo ello enmarcado en la sensibilidad política del Congreso para alentar su autoridad en los temas más típicos de la agenda bilateral. La acción legislativa durante el lapso de negociación estuvo dirigida y condicionada a los actores y de electores con intereses especiales que se plasmaron su acción en los votos claves.

La política que se formuló fue definitiva para su configuración. La importancia económica, política y social que tiene este Tratado se contempla dentro de la seguridad nacional de EEUU.

El análisis histórico de la política del Congreso hacia México esta ligado a varias circunstancias. En el pasado reciente México cobró mayor relevancia para el Congreso después de la Segunda Guerra Mundial. En ese tiempo el nacionalismo mexicano era considerado por muchos

107. "United States-Mexico Economic Relations", Hearings before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, House of Representatives, 101st Congress, 2nd Session, June 14 and 28, 1990, Serial 101-108, pp.438.

estadounidenses como un factor importante que influía de forma constante en la relación bilateral. Posteriormente durante la guerra fría el interés del Congreso en México decayó. Esta pérdida de interés es explicada por Wyman como resultado de que los asuntos internos del gobierno estadounidenses que se relacionaban con México solo tenían una atracción limitada. 108

En la época de los setenta, México volvió a cobrar importancia por diversos factores, entre ellos el crecimiento de su industria petrolera. Al mismo tiempo, en el medio político estadounidense se dió un reconocimiento en el sentido del impacto de los asuntos internos de México dentro de los Estados Unidos. Se incrementó la percepción sobre lo estrechamente vinculados del bienestar estadounidense y el flujo de inmigrantes mexicanos. Otro aspecto fue el fracaso de la negociación para construir un gasoducto. 109

El incremento de interés por México fue más personal que institucional por parte de los legisladores estadounidenses. Es decir, nuestro país no era lo suficientemente atractivo para que se pudiera considerar como un asunto de política exterior general.

El trabajo legislativo con referencia a México en sus diferentes niveles en esa década, no propició un mayor debate. Sin embargo, las grandes diferencias en asuntos

108 Idem., p. 5.

109 Fernández de Castro, Rafael "La importancia del Congreso Estadounidense en la Relación Bilateral México-Estados Unidos", Cuadernos Semestrales núm. 20, CIDE, México, 1988, p. 287.

particulares como es el caso de la inmigración seguían presentes. Esta actitud se explica si se tomando como referencia las condiciones de interés de los legisladores, éstos no incrementarían su atención en tanto la relación no involucrara temas concernientes a la defensa o considerados como asuntos estratégico para su país. 110

El interés del Congreso durante la década de los ochentas estuvo condicionado en gran parte por la crisis económica de nuestro país.¹¹¹ A fines de 1983 el Subcomité de Comercio Internacional y el Subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental organizaron conjuntamente, seminarios que reunieron a conocidos especialistas en México de diversos medios.¹¹²

A mediados de la década de los ochentas, en mayo y junio de 1986 se programaron audiencias sobre la situación de México, la petición fue hecha por el ultraconservador Jesse Helms, entonces Presidente del Subcomité de Asuntos del

110 Wyman, op. cit., p.6. Al parecer el actual estado de las relaciones entre los dos países cumple con esta condición ya que los estadounidenses contempla las futuras negociaciones del ALC como parte de su estrategia comercial que reafirme su seguridad nacional para el siguiente siglo, cuando menos en el Horte del Continente Americano.

111 Desde 1989, el "Subcommittee on Western Hemisphere Affairs of the Committee on Foreign Affairs" realizaron audiencias para debatir sobre la relación bilateral Estados Unidos-México; este mismo subcomité para junio de 1990 realizó audiencias sobre un posible Acuerdo de Libre Comercio con México. Ver "Hearing Subcommittee on Western Hemisphere Affairs of the Committee on Foreign Affairs", House of Representatives, 101st Congress, 1st Session, June 7, 1989, U.S. Government Printing Office, Washington, 1990.

112. El aumento de interés en México dentro del Congreso se puede constatar a través de materiales legislativos y de conversaciones con legisladores y miembros de sus "staffs" o equipos de asesores: ya que estos hablan hecho más viajes, y publicado más documentos relacionados con México.

Hemisferio Occidental del Senado. Para Helms, el origen del problema de las drogas y de los otros problemas de México se encontraba en su gobierno al que señalaba como dominado por la corrupción y el fraude. En las audiencias hubo otros que opinaron que tanto el problema de las drogas como los demás problemas eran bastantes mas complejos. Aunque estos actos solamente representaban el sentir de un grupo legislativo y no de todo el Congreso en México produjo rabia contenida e intransigencia. Esta acción legislativa volvió más tensa la relación entre los dos países, la enmienda Helms fue cuestionada por otros senadores importantes y derrotada por 49 contra 39.113

La diversidad y flexibilidad de la agenda se ve afectada por los cambios en los gobiernos. Esta circunstancia provoca que las personas encargadas de tomar decisiones al respecto en ambos países, en ocasiones tengan que enfrentar un gran número de problemas de diferentes grados de importancia para cada una de las partes. En el trabajo legislativo existen varias formas de llamar la atención sobre un problema sin embargo los políticos son especialmente sensibles a incorporar a la agenda de trabajo a aquellos temas que reciban mayor atención por la opinión pública. 114

113. Para una mayor visión del problema de la droga y de los otros temas en la relación bilateral ver Castañeda Jorge y Robert A. Pastor, *Limites en la amistad. México y Estados Unidos*. Joaquin Mortiz Edit. Planeta, México, 1989, cap.9, pp.449-459.

114 Boer, Delal M. "Mexico and the United States: Leadership Transitions and the Unfinished Agenda", Significant Issues Series, Mexico Monograph Series, Volume X, Number 5, The Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., 1988, p. 45. Para una mayor información de la agenda ver Coobb, Roger W. y Elder, Charles D. *Participación en Política*

Es por eso que los grupos de presión son muy cuidadosos de hacer campañas publicitarias a su favor en los medios masivos de comunicación.

4.2. Los legisladores y su interés en México.

La naturaleza del interés de los legisladores para los asuntos que intervengan en la elaboración de la agenda tienen su origen en diferentes factores. El primero de ellos se encuentra en la estructura legislativa es decir, el interés se condiciona a la responsabilidad de pertenecer a un sistema de comités y subcomités para cumplir su función de representante. La obligación nace de trabajar en este sistema temas relacionados con la agenda bilateral.

En este supuesto se encuentra el interés de varios legisladores, entre ellos el senador demócrata por Massachusetts, Edward Kennedy. Este legislador es el presidente del Subcomité en Inmigración y Asuntos sobre Refugiados (Immigration an Refugee Affairs). Dentro de sus obligaciones se encuentra el hacer un seguimiento permanente del problema de la inmigración en su país.

Al ser México el país con el que limitan hacia el Sur y ser el fenómeno migratorio uno de los principales problemas entre los dos países tiene este legislador la obligación de estar al tanto de lo que sucede con este problema.¹¹⁵

Americana: la dinámica de la estructuración de la agenda, Noema Editores, México, 1986, p. 111.
115 "The U.S. Congress Handbook, 1990", 101st Congress (Second Session),

Otro ejemplo lo encontramos en el Comité Selecto en Abuso y Control de Narcóticos, que obliga a quien lo presida a tener información a nivel mundial del problema. El tema del narcotráfico en la relación bilateral ha sido en las últimas décadas de bastante interés para los estadounidenses. Así lo demostró el trabajo realizado por los dos últimos presidentes del comité Lester Wolf y el actual dirigente, el representante Charles Rangel demócrata de Nueva York. Rangel ha seguido muy de cerca la política antinarcóticos del gobierno mexicano en los últimos diez años. 116

Otra causa de interés por México se da en un ámbito personal. Esta actitud es consecuencia o se deriva de la labor específica que realice dentro de un comité o la inquietud de logra un voto en particular.

En el primer supuesto, el exsenador Mike Mansfield, quien enseñó historia de América Latina especialmente sobre México en la Universidad Estatal de Montana. Su labor académica le llevó a ser uno de los miembros más destacados del grupo bilateral interparlamentario de esos tiempos. En su caso existió una coincidencia entre su interés en promover las relaciones económicas y la inquietud de varias corporaciones-base de Nueva York que eran parte de sus electores. 117

Las reuniones entre funcionarios de los dos gobiernos es un mecanismo institucionalizado conocido como las reuniones

Virginia, Information compiled as of Jan. 15, 1990. p.49.

116 Idem., p.169.

117 Wyman., op. cit., p.13.

interparlamentarias entre los dos países. Esta forma de trabajo ha resultado poco efectiva para buscar soluciones a los problemas. En otro sentido solo sirven como una oportunidad anual para que los legisladores de ambos países intercambien ideas y para que se toleren públicamente unos a otros en su retórica. La falta de información pública se ve limitada por las reuniones con carácter de privadas. Las interparlamentarias no intentan y no intentarán resolver diferencias, son un mecanismo para ventilar los problemas y para forzar a los legisladores estadounidenses a centrar su atención en la relación bilateral por uno pocos días.

El origen de la participación de la gran mayoría de los legisladores interesados en México reside en el factor geopolítico de la frontera común. Los factores de interés no son excluyentes lo que puede originar que un legislador representante de un distrito fronterizo con México tenga mas de un interés. Sin embargo, la preocupación de los electores estadounidense sobre ciertos problemas originados o derivados de asuntos concernientes a las áreas habitacionales ubicadas cerca de México motiva acciones legislativas. Es decir, su vecindad provoca que sean afectadas de manera permanente y gradual su comunidad.

La situación de conflicto motiva la acción de un elector -físico o moral- para que sea considerado. La forma en que se manifieste es diversa aunque es muy común el mandar cartas a su representante en el Capitolio. Su importancia para el legislador estará en relación a lo suficientemente bien

financiado ú organizado que este.

En las negociaciones del ALCAN este factor de interés fue permanente y de los más importantes para comprender el gran apoyo bipartidista que se dio en las votaciones claves por parte de los estados fronterizos.

Muchos de los legisladores sujetos a las presiones de sus electores por cuestiones relacionadas con México tienen asesores. Cada miembro del Congreso emplea asesores que trabajan sobre las demandas del electorado y plantea, escribe propuestas al respecto.¹¹⁸ En este caso les delegan la responsabilidad de tratar específicamente los asuntos de sus distritos que tengan que ver con México y el seguimiento de los asuntos bilaterales de forma permanente. En algunos casos como parte de la responsabilidad general sobre una política exterior, en otros como un tema que puede llegar a ser tratado bajo el título "asuntos hispanos".

La última elección de 1992 cambio la correlación de fuerzas en el grupo de legisladores hispanos llamado "Hispanic Caucus" ahora la mayoría ya no pertenece a la zona fronteriza y la descendencia de origen mexicano también disminuyó. Los legisladores de origen hispano han tenido que trabajar conjuntamente con otras minorías para poder tener mayor capacidad de influencia en el trabajo legislativo.¹¹⁹

118. Lowi, op. cit., p.97.

119 Entrevistas realizadas a un asesor del congresista Esteban Torres demócrata de California y Margarita Roque Directora Ejecutiva del "Congressional Hispanic Caucus" durante el 101 Congreso.

4.3. La actitud hacia México.

Por otra parte se encuentra la actitud de "presunción hegemónica" concepto que retoma Wyman de Abraham Lowenthal, para explicar la actitud relativa a ciertos asuntos relacionados con México y a su vez temas concernientes a las relaciones entre los dos países.

El paternalismo en el Congreso estadounidense sigue vigente tanto en su sentir real como en un plan retórico. La idea de poder influir en la política exterior de México es contemplada con cierto optimismo por parte de algunos congresistas al considerar la relación económica tan estrecha entre los dos países y que esta dependencia económica de los Estados Unidos sirve para establecer los parámetros de una aceptable política mexicana. 120

Los que defienden este punto de vista se les olvida o no resaltan mucho en su análisis que ciertas posturas estadounidenses sobre la economía mexicana también podrían tener repercusiones en la economía del vecino país del norte.

La asociación se ve reforzada por la actitud que tienen ciertos comités con respecto a su jurisdicción en asuntos que de una u otra forma tienen que ver con México. Muchos de los temas que son importantes en la relación México-Estados Unidos son esencialmente tópicos de política doméstica o

120 Wyman, op., cit., p.16.

interna. 121

En las décadas pasadas la más seria actitud del Congreso hacia México estaba basada en la ignorancia ya que, muy pocos legisladores sabían más allá de lo esencial respecto a la política, economía, cultura e historia de México. Aunque existían sus excepciones; la mayoría de los legisladores tenían una imagen poco clara de lo que era México.

Esta concepción no ha cambiado de forma importante si bien, es cierto existe un mayor interés por parte de algunos grupos privados como es el caso de "The Center for Strategic and International Studies" y su proyecto sobre México a Cargo de M. Delal Baer. Este centro estudia la relación entre el Congreso y México por medio de trabajos conjuntos sobre los diversos temas que conforman la agenda y reúne tanto a especialistas en el tema como a los congresistas más interesados o implicados en algunos temas con México.¹²²

Consecuencia de los cambios surgidos en la década de los sesentas y setentas ya se contemplaba desde los primeros años de la década de los ochentas una creciente atención del Congreso para seguir más de cerca la relación con México. Especialmente por considerarlo como una potencia media, a nivel internacional debido a los recientes descubrimientos petroleros y por los conflictos con los inmigrantes.

La cantidad de informes y de audiencias que se hicieron

121 Idem, p.18.

122 Ver "The Congress and Mexico, bodering on change", Mexico Monograph Series, Volume XI, Number 8, The Center for Strategic and International Studies, Congressional Study Group on México, 1989.

en esos tiempos, son algunas muestras del creciente entusiasmo por México. Su mayor consideración se dió con temas atractivos para los legisladores de algún comité con jurisdicción sobre el problema. La presión sobre los legisladores para considerar un problema también puede generarse por parte de aquellos electores que tengan una posición de influencia en la agenda legislativa. 123

4.4. El debate inicial del ALCAN.

La naturaleza de la relación bilateral para muchos ha cambiado de forma notable y de caracterizarse en gran parte por un distanciamiento ahora se busca una unión formal y permanente, por conveniencia en la forma de un acuerdo comercial. Esta negociación busca derribar las viejas barreras arancelarias y administrativas entre dos economías notoriamente desiguales y enmarcadas por fuertes diferencias políticas y culturales de naturaleza histórica.124

La decisión del gobierno mexicano de proponer a EEUU una reestructuración del contexto de la relación económica a principios de 1990, se deriva de la lógica de la revolución económica neoliberal que inició a mediados del decenio pasado como respuesta a la gran crisis estructural del modelo de desarrollo vigente desde los años cuarenta. El gobierno

123 Idem., p.20.

124. Meyer, Lorenzo "México, Estados Unidos y un Tratado de Libre Comercio: el gran viraje de una relación", Revista de Occidente, Madrid, abril 1992, No.131, p.131.

salinista es partidario de esta percepción sin embargo, lo contradictorio de la relación parece ser mas determinante que las ganas de modificar el contexto de la misma. La decisión enfrenta serios cuestionamientos al encontrarla opuesta a la idea hasta entonces dominante de que el interés nacional de México frente a EEUU, en materia económica y política, requería de cierto nivel de autonomía frente al gobierno de Washington como precondition para mantener la soberanía e identidad nacionales.¹²⁵

La estrategia política del gobierno estadounidense para cumplir con el proceso constitucional que implica la realización y confirmación de un acuerdo comercial con México es similar a la que siguió cuando lo negoció con Canadá. En esa ocasión se acrecentaron los problemas por la falta de cooperación entre los poderes ejecutivo y legislativo. Los problemas entre las dos ramas de gobierno tuvo su origen en un Ejecutivo republicano y en un Congreso demócrata. El proceso de negociación de este tipo de acuerdos es muy delicado por todos los intereses que se manejan. La visión de legisladores importantes como Max Baucus, demócrata de Montana y presidente del Subcomité de Comercio Internacional del Comité de Finanzas, resulta ilustrativa para entender sus parámetros de acción. Como alternativa de solución planteo que tanto el Ejecutivo como el legislativo así como los grupos de interés, sientan que están haciendo un buen negocio.

125. Idem.

Entre los temas que más interés despertaron entre los congresistas al momento de aprobar el TLC con Canadá estuvieron las consideraciones que se realizaron por los posibles efectos regionales que tendría dicho Tratado. Esta preocupación contemplaba que alguna parte de la negociación pudiera tener efectos sobre ciertos sectores importantes para la economía estadounidense como el de servicios, manufacturas o agricultura. El punto de vista que sobresalió en ese tiempo si bien, sabían que dicho acuerdo beneficiaría en general a la nación estadounidense también tendría efectos diferentes en varias regiones de la unión americana.

Los congresistas pertenecientes a las regiones afectadas sobre todo en productos agrícolas, manifestaron su rechazo o preocupación por temas que ellos consideraban perjudicial a los intereses de la región o del estado representado. Los legisladores pensaron en un primer momento que sería difícil llegar a un acuerdo en el área de la agricultura, sobre todo por las grandes diferencias existentes entre los dos sistemas. Otro de los temas más importantes de la negociación según Baucus, fue lo concerniente a los criterios que sostenía cada país para considerar la creación de las leyes "antidumping". 126

Si bien las negociaciones del TLC con Canadá se iniciaron en diciembre de 1985 fue hasta el 1 de enero de 1990, cuando entro en vigor. La oposición demócrata fue en varios sectores como la de John B. Breaux, senador por Lousiana y presidente

126 Baucus, op. cit., p.20.

del Subcomité de Marina Mercante del Comité de Comercio del Senado, quien amenazó con objetar las medidas marítimas del Acuerdo.

El hecho de que congresistas claves como el texano Lloyd Bentsen, presidente del Comité de Fianzas del Senado y el representante Dan Rostenkowski, demócrata de Illinois y jefe del Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes, expresarán su simpatía por la idea de un comercio más libre con Canadá facilitó en gran parte la solución de los conflictos. 127

La lucha de intereses comerciales puede dividir en ocasiones a las regiones de un mismo estado. Esto le sucedió al senador Peter V. Domencini de Nuevo México. Este republicano es propietario de industrias de alta tecnología ubicadas en los alrededores de Albuquerque, y dió su apoyo al gobierno federal. Mientras que los mineros de Nuevo México, no favorecieron el acuerdo porque preveía eliminar una prohibición legislativa contra el uranio enriquecido en Canadá. En defensa de los mineros, el senador Domencini escribió una carta al presidente Reagan, en la que indicaba que el acuerdo: "garantiza que la industria del uranio de Estados Unidos no tendrá oportunidad de sobrevivir" ante lo que él llamó, una competencia canadiense muy subsidiada.

Hubo otros ejemplos de los intereses en juego al realizar el Acuerdo, como lo cauteloso que fue el poderoso senador

127 Castro Martinez, Pedro F. "El Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá", en Comercio Exterior, col. 39, núm. 4, México, abril de 1989, pp.339-347.

Bensten en sus opiniones sobre los probables perjuicios a la industria de energéticos de Estados Unidos. Los cerveceros estadounidenses no obtuvieron mayor acceso al mercado canadiense, pues el gobierno de Reagan, preocupado por la reacción del Congreso, rehusó atemperar las estrictas cuotas de importación de azúcar. En cambio los productores de vino podrán competir de manera más equitativa, ya que disminuirá o se eliminará la protección canadiense mediante la discriminación de precios. 128

La American Federation Labor-Congress of Industrial Organization (AFL-CIO) destacó que era improbable que el Acuerdo resolviera los problemas del Comercio entre Estados Unidos y Canadá, en particular el superávit comercial entre ellos. Un economista de la AFL-CIO, llamado Anderson seleccionó cuatro áreas de preocupación para la organización laboral: 1) muchas que impiden el libre comercio seguirán en vigor; las desigualdades arancelarias permanecerán por lo menos durante un decenio; 3) es posible que el petróleo de Alaska que se venda a Canadá se reexpida luego a Japón, y 4) los desequilibrios del pacto automovilístico de 1965 permanecerán. 129

La participación de Canadá al principio de la negociación con México fue dudosa. El Presidente George Bush cuando notificó formalmente al Congreso -26 de septiembre de 1990- su interés por un TLC, no pidió autorización para hacer un

128 Ibidem, p.344.

129 Ibidem., p.345.

convenio trilateral aunque mencionó marginalmente a Canadá y esto fué suficiente para considerarlo incluido. Algunos legisladores pensaron que la inclusión de Canadá podría retrasar y complicar la negociación. 130

Desde las primeras señales de una futura negociación algunos funcionarios mexicanos, planteaba lo rápido que podría ser su conclusión. Esta opinión era aceptar una subestimación de la forma de funcionar del sistema político estadounidense. La fluidez en el procedimiento estaba condicionado no solo al trato cordial entre los gobiernos interesados sino en la capacidad de acción de los sectores sociales opuestos a la negociación.

Los representantes reaccionaron mas rápidamente a la propuesta de la futura negociación y convocaron la realización de audiencias para discutir un posible TLC con México. El 28 de junio de 1990 el señor Anderson vocero de la AFL-CIO, declaró ante el Subcomité de Comercio perteneciente al Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes que, un posible ALC con México engrosaría las ganancias de las grandes corporaciones y ayudaría a "una pequeña élite" en México.

Según Anderson, "Un Acuerdo de libre Comercio con México, un país donde los salarios y las protecciones sociales casi no existen comparadas a las nuestras, simplemente invitan al desastre para los trabajadores

130 Puig, Carlos "Adelantos en la búsqueda del Acuerdo Trilateral de Comercio", *Proceso*, enero de 1991, p.27.

estadounidenses".131

En esa misma sesión Steve Beckman, economista internacional de la United Auto Workers, cuestionó la representatividad del gobierno salinista. Sin embargo, en las mismas audiencias Williams D. Rogers asistente del Departamento de Estado para asuntos interamericanos, apoyo la política económica implementada por el Presidente Salinas y habló del gran número de estadounidenses interesados en el Acuerdo y de la opinión favorable al mismo por parte de los sectores mexicanos. 132

La estrategia política mexicana en ese momento buscaba tener un mayor acercamiento con todos los sectores del gobierno estadounidense que participaran en el proceso de negociación del TLC especialmente con los líderes legislativos de ambos partidos. Una política unipartidista resultaría muy peligrosa por las características del bipartidismo estadounidense. El escenario político resultaba variable por múltiples razones una de ellas era el férreo dominio del partido demócrata en ambas Cámaras por varios Congresos. 133

Señalar el año de 1990 como el inició de un cambio en la amplia y compleja relación no resulta aventurado ya que es el

131 United States-Mexico Economic Relation, "Hearings", Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, House of Representative, One hundred first Congress, Secon Session, June 14 and 28, 1990, Serial 101-108.

132 "Labor Groups Pan Mexico Pact", en *Congressional Quaterly Inc.*, June 30, 1990., p.2039.

133 Entrevista con personal de la Embajada de México en Washington, D.C., en noviembre de 1990.

inicio del primer paso de un proyecto mas ambicioso: la integración de toda América Latina en el mercado estadounidense y canadiense mediante la creación de una zona de libre comercio continental.

Las disparidades son notables, al concretarse es una unión comercial entre una gran sociedad postindustrial y una de industrialización tardía y truncada, con grandes zonas de marginalidad y miseria absoluta.¹³⁴

En la relación bilateral, la variable comercial siempre ha sido de las mas importantes. La aceptación del gobierno estadounidense se entendió como una estrategia comercial para cuidar la hegemonía de ese país en el siglo XXI. La iniciativa para las Américas se entiende como un proyecto que intenta formar un nuevo esquema económico dentro del cual los Estados Unidos buscan garantizar además de un mercado mayor para sus productos, un suministro de petróleo constante.

En el ámbito político mexicano esta primera etapa se vió insertada con las primeras elecciones federales del período salinista donde se renovó toda la Cámara de Diputados y un tercio del Senado. Algunos partidos de oposición (PRD, PPS) declararon que el gobierno con esas acciones solo esta vendiendo la nación a intereses extranjeros. La falta de espacios de discusión hacia el interno de la sociedad mexicana resulto en la disminución del poder de negociación del gobierno mexicano. La apertura de este espacio hubiera resultado como una mayor fuente de legitimidad para negociar

134. Meyer, México, EEUU..., op.cit., p.133.

con todos los diversos sectores estadounidenses. La estrategia de negociación solo la realizó el gobierno con los algunos de los grupos empresariales pro-gobierno.

CAPITULO V
LA RENOVACION DEL FAST-TRACK

5.1. El 102 Congreso y el ALCAN.

El impacto del Congreso en la relación bilateral esta condicionado en gran medida por la problemática interna estadounidense. Las posiciones políticas que se presentaron durante la negociación del ALC intervinieron directamente con dicha problemática. La defensa de intereses también tiene un campo de influencia en los argumentos políticos, condicionando el debate. El seguimiento de los reglamentos internos llevó al Congreso a la aprobación o desaprobación de la vía rápida ó "fast-track".

Los temas que dirigieron el debate son importantes para conocer y entender mejor cual fué el papel político del Congreso en el ALC. El contexto político en el cual se negoció al igual que las actitudes de diversos sectores de la sociedad estadounidense fueron importantes para el resultado de la negociación.

La participación política de los legisladores como se indicó al principio del trabajo esta condicionada por diversos intereses. Los congresistas involucrados en el debate fueron principalmente aquellos que trabajan en los comités que por reglamento tuvieron que resolver parte del proceso.

Las decisiones en el proceso se basaron en parte a la estructura del trabajo legislativo. Es por eso que los demócratas dominaban desde un principio de la negociación lo

referente al trabajo de los comités. La diferencia entre demócratas y republicanos resulto muy importante para los sectores que apoyaban la negociación. Lo difícil de crear consenso en temas tan polémicos como este obligó a los legisladores que impulsaban el acuerdo a establecer desde un principio una estrategia bipartidista.

Tener una mayoría en los comités claves para el proceso fue indispensable así el Comité de "Ways and Means" integrado en el 101 Congreso por 24 demócratas y 13 republicanos llevaba a ser alianza entre los dos partidos. En esta situación la gran diferencia entre el número de integrantes no resultó fundamental para el manejo político del tema.¹³⁵

Lo complejo y encontrado de los intereses a negociar llevó a algunos representantes a tener una posición ambigua al respecto. El representante Sam M. Gibbson (D-Florida), contradictoriamente impulsor durante su carrera de la política librecambista, por presiones de otros demócratas al principio de la negociación replanteo sus ideas. Sus observaciones lo volvió para algunos, más crítico de las prácticas comerciales transoceánica al favorecer una posición más proteccionista. La importancia de este político radicó en la posición de liderazgo hacia el interior del comité pues era el segundo de Dan Rostenkowski. Debido a su experiencia impulsaron la Ley de Comercio. ¹³⁶

135 "The U.S. Congress Handbook, 1990", 101st Congress, (Second Session). p.166.

136 Whalen, Richard J. and Whalen Cristopher R. *Trade Warriors: The Guide*

5.2. El fast-track.

Por mandato Constitucional, el Congreso estadounidense tiene jurisdicción en materia comercial. El poder que tiene el Legislativo en materia comercial es muy amplio y lo ha ejercido a través de toda la historia norteamericana. El Ejecutivo también tiene formas de lograr Acuerdos con otros países. Sin embargo, el Congreso tiene facultades para anular o vetar dichos acuerdos en caso que los legisladores consideren que es una política comercial errónea, otra limitante que tienen los acuerdos Ejecutivos es que expiran cuando el mandato del Presidente que los firmo finaliza.

Para que el Ejecutivo pueda participar en negociaciones comerciales usando la vía rápida, el Congreso debe otorgarle autoridad para conducir las en caso que de que se piense en negociar un acuerdo con validez de ley. Una vez, dada la autoridad el Congreso, se interesa en imponer condiciones para asegurarse que durante el proceso de negociación a cargo del Ejecutivo será consultado y que los puntos de vista de los legisladores serán tomados en cuenta.¹³⁷

El objetivo político de usar el método de vía rápida es evitar que el resultado de cualquier negociación comercial se vea anulado, interrumpido, o congelado; evitando el riesgo

to the Politics of Trade and Investment, Whalen Company Publication, Washington, D.C. p.280.

137 "Making Foreign Policy", Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1988. p.30-40.

potencial al llevarse dicho proceso a través de los canales normales. Los negociadores estadounidenses también contemplan la reciprocidad puesto que el Tratado ratificado por el Senado Mexicano tendría validez de ley a nivel constitucional. Esta validez jurídica asegura a los negociadores estadounidenses que la anulación o modificación de ese tratado por futuros gobiernos mexicanos no sería fácil de hacer. 138

La petición de la autorización se realizó cuando la administración Bush, estimo que -basado en las acciones de cabildeo de las partes interesadas, en este caso la administración Bush y la administración de Salinas, en el Congreso- las fuerzas a favor son más que las fuerzas en contra y que, por tanto, contaban con los votos suficientes para continuar adelante con el proceso.139

Formalmente inicia el proceso cuando el poder Ejecutivo norteamericano realiza una petición por escrito al Congreso estadounidense pidiendo autorización para negociar un Tratado comercial por esta vía. La petición es estudiada en un lapso de 60 días legislativos laborables -estos días legislativos son aquellos en que ambas Cámaras del Congreso están en sesión y no consideran los días de descanso o de receso-, por dos comités únicamente. El Comité de Finanzas en el Senado y por parte de la Cámara de Representantes, el Comité de Medios y Procedimientos.

138 Ver Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

139 Documento realizado por la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior, mimeo, s/f, p.2.

El Presidente George Bush presentó el día 26 de septiembre de 1990 la carta a los presidentes de los comités encargados de aprobar el inicio de negociaciones. Bush expreso lo siguiente:

"Considerando que existen reales oportunidades para logra mutuo beneficios con una mayor reducción de los impedimentos que afectan a la inversiones, así como al comercio bilateral de mercancías y servicios". 140

Previo a este comunicado, el 11 de junio de 1990, en una reunión los presidentes Salinas y Bush, anunciaron el deseo de expandir sus relaciones comerciales.

Durante estos 60 días legislativos estos comités realizan audiencias y consultas, durante las cuales deberán manifestarse partidarios y opositores del acuerdo, sobre la conveniencia de realizar las negociaciones.

Estos espacios de tiempo sirven para que los grupos de interés por medio del cabildeo, hagan valer sus puntos de vista ante el Congreso, buscando influir en la toma de decisiones a favor de sus intereses. Después de esos 60 días, los comités votan porque siga o se cancele las negociaciones. Las normas legislativas que rigen el Fast-Track, señalan que estrictamente hablando no es necesario logra una votación a favor, bastaría que su recomendación fuera de no oposición. Una votación en contra lo eliminaría.¹⁴¹

140 "Insta Bush al Congreso a agilizar el acuerdo comercial con nuestro país", La Jornada, jueves 27 de septiembre de 1990, p.20.

141 Omnibus Trade And Competitiveness Act of 1988, 100th Congress, 2d

Si la votación es positiva, se inician negociaciones entre las comisiones que para ello hallan sido nombradas por las partes interesadas en el ALC. El período de negociaciones puede extenderse todo lo que sea necesario. En el caso del Acuerdo con Canadá este proceso duró 16 meses, de abril de 1986 a octubre de 1987.

La siguiente fase importante es la notificación al Congreso. Una vez concluidas las negociaciones y con una anticipación mínima de 90 días calendario a la fecha en que los poderes ejecutivo pretendan firmar el Tratado, el Ejecutivo emitirá una notificación sobre su intención de llevarlo a cabo. La entrada en vigor estaría solamente sujeta a la aprobación de los Congresos.

Una vez firmado el Acuerdo, el Congreso iniciaría el proceso de lo que es conocido como "mark-up", que es una revisión minuciosa del texto negociado en éste caso, de la iniciativa de ley relativa a la implementación del Acuerdo, de cualquier otra iniciativa de ley que contenga medidas administrativas necesarias, y de la declaración del Ejecutivo que informe que el Acuerdo negociado beneficiará el espíritu y las metas de las leyes comerciales americanas.

Cabe destacar que actualmente el Comité de Finanzas esta presidido por el experimentado Lloyd Bentsen senador por el estado de Texas que tendrá, mucho interés en influir en las negociaciones por su condición de estado fronterizo. Este Comité de Medios y Métodos esta presidido por el

representante Rostenkowski, demócrata de Illinois, quien estaba al frente de 23 demócratas por 13 republicanos.¹⁴²

Esta correlación de fuerzas se repite en todos los comités, lo que obligó a los negociadores tanto de la administración Bush como de los negociadores del gobierno mexicanos a tener que hacer un amplio trabajo de cabildeo con los líderes demócratas formales e informales del 102 Congreso. Prueba de ello fué la visita que el Senador republicano Orrin Hatch, presidente de la Comisión para Asuntos Mexicanos en la Cámara Alta realizó al Presidente de México para platicar sobre el posible TLC. Al final del período de 90 días calendario correspondientes al proceso de "Fast-Track". El Congreso emitirá su votación final para aprobar o rechazar en paquete al Acuerdo firmado producto de las negociaciones. Una vez lograda la aprobación del Congreso, el Acuerdo entra en vigor de conformidad con la fecha acordada por ambos países. En esa fecha se comenzaría el proceso de eliminación de barreras comerciales.

El Acuerdo de Estados Unidos y Canadá contempla un plazo de 10 años para la eliminación total de las barreras negociadas. Cabe señalar que el proceso de aprobación del Acuerdo americano-canadiense contado a partir de que el Primer Ministro Mulroney y el Presidente Reagan anunciaron su intención de llevarlo a cabo (marzo de 1985) hasta la fecha de entrada en vigor (enero de 1989), fué de tres años y nueve

142 "The U.S. Congress Handbook, 1990", op.cit., pp.46,166.

meses. 143

El permiso para negociar por medio del "carril rápido", se renovó por el Congreso en 1991 aunque un número importante de legisladores intentó modificar la medida que otorga al Presidente la capacidad de negociar por la vía rápida. Dentro de los planteamientos de oposición se propuso, el adaptar un nuevo reglamento que fuera más compatible para los intereses legislativos en relación a la negociación con México y a los nuevos tiempos del Gatt.¹⁴⁴

5.3. La renovación del fast-track.

El Congreso estadounidense por mandato Constitucional y por tradición histórica, tiene jurisdicción en materia comercial; su poder en esta materia es muy amplio y lo ha ejercido de diferente manera. Uno de los problemas fundamentales en la lucha por dirigir la política comercial entre el poder Legislativo y el poder Ejecutivo, ha sido la tendencia del Congreso a pretender introducir enmiendas o reformas en el texto de los Tratados, Acuerdos y otros documentos de negociación realizados por el Ejecutivo estadounidense con otra nación.¹⁴⁵

Es en este contexto en el que, para facilitar la negociación en el área comercial con otro país, se introduce

143 Documento realizado por la Coordinadora de Organismos Empresariales en Comercio Exterior, agosto de 1990.

144 Aguilar, Zinser Adolfo "ALC: La buena voluntad no basta", El Financiero, Viernes 15 de febrero de 1991, p.12.

145. Ver Constitución de los Estados Unidos de América, Art. I, Secc. 8.

la figura del "fast-track". Es este un procedimiento de negociación y ratificación privilegiada contemplada en la ley norteamericana de Comercio de 1988.¹⁴⁶

En este procedimiento el poder Legislativo cede al poder Ejecutivo -voluntaria y temporalmente- facultades en el propósito de simplificar y agilizar determinadas negociaciones comerciales internacionales consideradas especiales e importantes para los intereses estadounidenses. El permiso es renovado periódicamente por el Congreso, el primero de marzo de 1991 el Presidente Bush presentó la solicitud donde pide que se le renueve por dos años su autoridad negociadora por la vía rápida.¹⁴⁷

El objetivo político de usar el método "fast-track" es asegurar que el resultado de la negociación comercial no pueda ser enmendado por los legisladores. Este proceso evita que si alguna parte del contenido del Acuerdo no es satisfactoria para ciertos legisladores, éstos puedan pedir su devolución a los mismos para otra revisión. Bajo la reglamentación actual que rige este proceso, las dos Cámaras solamente tienen derecho a votar el contenido total Acuerdo, no pueden hacerle enmiendas y para su aprobación solo se necesita una mayoría simple en cada una de ellas. Cabe hacer mención que las dos Cámaras tienen mayoría demócrata, lo que

146. Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, 100th Congress, 2nd Session, Government Printing Office, Report 100-576, p.25. Las secciones 1102 y la 1103 de esta ley y las secciones 151-154 de la Ley Comercial de 1974, señalan los requerimientos que se necesitan para implementar un Acuerdo Comercial bajo el procedimiento legislativo especial de la vía rápida.

147. El Financiero, 5 de marzo de 1991. p.13.

en cierto sentido los hace diferentes en con la administración Bush que es republicana.¹⁴⁸

Un argumento muy importante sostenido por los sectores que apoyaron la renovación del permiso fue que, si el Congreso hubiese negado la renovación del procedimiento "Fast-Track", la administración Bush estaría seriamente limitada para negociar en lo comercial a nivel internacional. En el sentir de muchos políticos afectaría seriamente los intereses estadounidenses al no ir a la par con la política integracionista que están llevando acabo otros países en la actualidad en diversas partes del mundo.¹⁴⁹

En ambas Cámaras pero de forma más constante en la Cámara de Representantes desde el inicio del debate sobre un posible ALC con México y Canadá se ha presentado un interés por ampliar la agenda de negociación con México. El interés de esta Cámara se acrecentó cuando a través de las audiencias públicas que realizó para explorar el sentimiento de los sectores sociales de EEUU, se introdujo al debate entre otros tópicos, el tema sensible de los empleos estadounidenses. De ahí que los legisladores que más tienen que ver con la defensa de estos intereses empezaron a cuestionar la conveniencia de un Acuerdo de Libre Comercio con México. Esta inconformidad encabezada en la Cámara de Representantes por el demócrata Donald J. Pease de Ohio, se manifestó en las

148. Ver Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, op.cit.

149. Smith, Wesley "Why Bush Needs the Fast-Track for Trade Negotiations", Issue Bulletin, The Heritage Foundation, No.163, April 30, 1991, pp.2-7.

resoluciones para autorizar el "Fast-Track".¹⁵⁰

El 24 y 25 de mayo de 1991, se realizó la votación para renovar el permiso al Ejecutivo. La diferencia en la votación nos demuestra que actualmente en el Congreso estadounidense ha surgido una importante oposición al Ejecutivo como consecuencia de la insatisfacción de muchos legisladores por la forma en que la administración Bush ha dirigido las negociaciones comerciales con el "General Agreement on Tariffs and Trade" (GATT) y la de un posible ALC con México. Aunque también demostró un acuerdo bipartidista sobre todo entre los principales líderes demócratas involucrados con la gran mayoría de los legisladores republicanos.

La participación del Congreso en el proceso de negociación a ocasionado una politización mayor del debate sobre México. Diversos legisladores así como grupos de presión como Amnistía Internacional o "Americas Watch" han hablado en diversas instancias legislativas de temas como: los derechos humanos en México; el narcotráfico en la relación bilateral y la democracia en México. La forma en que abordan estos temas los diversos sectores estadounidenses esta en relación directa con la visión interna que se tiene de nuestro país. Este interés por conocer y debatir lo que pasa en México trae consigo una mayor cobertura por parte de

150. Para un mayor conocimiento sobre los principales temas económicos y políticos presentados en el Congreso para la votación del "fast-track", ver Studer, Marisa "La batalla por la vía rápida en Washington", *Este País*, Núm. 4, julio, México, 1991, pp.15-23.

los medios de comunicación. Los medios a su vez contribuyen a la formación de la opinión pública estadounidense, factor que ha demostrado ser muy importante para la relación bilateral y sobre todo influye en la forma en que algunas peticiones sociales pueden ser tratadas por los legisladores en el momento de la toma de decisiones.¹⁵¹

En las resoluciones que tuvo que votar el Congreso los días 23 y 24 de mayo de 1991 quedan contempladas las posiciones políticas más fuertes en torno al debate en ambas Cámaras. En la Cámara de Representantes se presentaron dos resoluciones para definir la posición política de la Casa. La primera, en considerarse fue la H.Res.101, -introducida por el representante demócrata por Dakota del Norte, Byron Dorgan y reportada al piso desfavorablemente por el "Ways and Means Committee". Esta resolución negaba el permiso a la administración central para negociar tratados por la vía rápida durante los siguientes dos años. Si una mayoría de cualquier Cámara hubiese apoyado una resolución que

151. Estos temas influyen de manera muy importante en la relación bilateral y por consiguiente en la negociación del Acuerdo ya que, introducen a México en los debates considerados como de política interna o doméstica estadounidense. Cuestionan temas muy sensibles para la opinión pública estadounidense como es la violación de los derechos humanos y lo que ellos consideran el "combate" al tráfico de drogas. Estos dos temas se ligan a un tercero en relación con México; el cuestionamiento de la democracia en México y por consecuencia de su sistema político. Mayor importancia tiene que estos temas se discutan dentro del Congreso que es, una tribuna sumamente visible, sensible e importante para los estadounidenses. Entre los comités y subcomités que más han cuestionado el tema de la democracia en México están: el dirigido por el representante demócrata de Nueva York, John J. LaFalce, "Small Business" y el "Subcommittee on Western Hemisphere Affairs of the Foreign Affairs Committee" de la Cámara de Representantes. Ver Riva Palacio, Edmundo "¿Dictadura Presidencial?", *El Financiero*, lunes 23 de septiembre de 1991, p.50.

desaprobará la renovación del permiso, el proceso de vía rápida quedaría sin efecto.¹⁵²

La segunda resolución, fue presentada por dos líderes formales muy poderosos, los representantes demócratas Richard A. Gephardt de Missouri y Dan Rostenkowski de Illinois. El primero es el líder mayoritario de los legisladores demócratas en la Casa y el segundo es, presidente del poderoso "Ways and Means Committee". El poder político de estos dos líderes fue muy importante para que esta resolución desde su presentación ante el "Ways and Means Committee", fuera favorecida en el reporte que presento este comité de ella ante el pleno.

La resolución expresa el apoyo para la renovación de la vía rápida tomando en consideración la respuesta que dio el Presidente al Congreso en lo referente a la forma en que se negociaría entre otros temas, lo concerniente a los problemas del medio ambiente, de salud y de normas de trabajo, además la resolución enfatiza que debido a que el procedimiento llamado "fast-track" fue creado por el Congreso bajo la autoridad que tiene cada Cámara de crear sus propias leyes se reservaban el derecho a modificar dicha reglamentación en cualquier momento, de la misma manera que se haría con cualquier otra regla interna de la Casa. 153

152.H. RES.101, 102d Congress , 1st Session, May 6, 1991, p.14.

153.H. RES.146, 102d Congress , 1st Session, May 9, 1991, p.11.Ver "Response of the Administration to Issues Raised in Connection with the Negotiation of a North American Free Trade Agreement", May 1, 1991. Washington D.C. Una de las cartas que más influyó en la respuesta presidencial fué la del líder Gephardt del 27 de marzo de 1991. El documento de respuesta fue acompañado de una carta del Presidente a todos

La votación para la resolución Dorgan fue rechazada por 192 a 231, no votaron ocho representantes. En cambio la votación de la H.Res.146 fué aprobada por 329 a 85, con 17 representantes que no votaron. En el Senado solo se debatió la S. Res. 78 presentada por el demócrata Ernest F. Hollings de South Carolina la cual, era adversa a la renovación del permiso, la cual fue rechazada por 36 a 59, con 3 abstenciones.¹⁵⁴

La votación señala que fué una decisión tomada dividida mas en un criterio racional que un voto de partido. No obstante en la Casa, 170 de 192 votos que rechazaron el proceso de "fast-track" fueron de los demócratas. En el Senado, dieron 31 de los 36 votos en contra de la extensión.¹⁵⁵

Uno de los principales senadores opositores a la vía rápida, el demócrata por Michigan Donald Riegle, ha señalado que seguirá encabezando junto con el otro senador de Michigan Sander Levin, el grupo de senadores que buscan por medio de las diferentes alternativas legislativas el limitar las negociaciones cuando menos en los temas que se refieren a los estándares laborales, protección ecológica, reglas de origen

los miembros de la Cámara. Véase "Letter from President Bush Regarding Fast-Track Authority", The White House. Wednesday, May 1, 1991. Legislative Report for the 102nd Congress, Copyright (C) 1991 by Federal Information System Corporation, May 3, 1991.

154. Para la votación de la H.Res.101 ver, *Congressional Record--House*, May 23, 1991, pp.H3588-3589. La votación de la H.Res.146 aparece en la páginas H3610-3611. Y para el Senado ver, *Congressional Record--Senate*, May 24, 1991, p. S6829.

155. Cloud, David S., "Hills Gives Bush Green Light to Negotiate Trade Facts: Vote to extend fast-track procedures paves way for U.S.-Mexico Talks", *Congressional Quarterly*, May 25, 1991, p.1358.

y mecanismos de resolución de controversias. Los opositores también buscaron que la votación para el permiso de renovación fuera separado un para el Gatt y otro para el ALC con México, sin embargo los líderes Bentsen y Rostenkowski se opusieron fuertemente a esta petición.¹⁵⁶

El Congreso una vez que ha aprobado la renovación del permiso para la vía rápida, solo ha concluido una parte de su interés por el proceso de negociación ya que a través de diversas maneras seguirá supervisando y de una u otra forma interviniendo en la negociación del TLC antes de que este sea firmado por el poder Ejecutivo de su país. Sin embargo, otro momento importante de la participación del Congreso en las negociaciones es cuando se inicia el proceso de ratificación usando la vía rápida.

Al introducir en el Congreso el texto del Acuerdo negociado bajo la forma de una iniciativa de ley de ingresos, se da inicio al proceso de aprobación o rechazo final bajo el concepto de "fast-track". Por mandato de la ley estadounidense, deberá ser dirigida a los comités que tengan jurisdicción sobre los temas los cuales después de 45 días no podrán volver a considerar la iniciativa posteriormente la Cámara de Representantes tendrá 15 días para votar mientras al Senado cuenta con 30 días para decidir.

Durante este período, el Congreso a través de sus comités y subcomités revisa el propósito del Acuerdo antes de que sea definitivo, determina si se crearan nuevas leyes o

156. Idem., p.1359.

las modificaciones que tendrán que realizarse con las existentes para la implementación del Acuerdo y se reúne con el personal de la administración central incluso utilizando reuniones cerradas o informales.

El Congreso utilizó su autoridad de mandar a elaborar estudios de los tópicos a negociar y de realizar audiencias públicas. Se consultó con el sector privado de manera permanente permitiéndole a los miembros del Congreso al hacer uso de todas estas facultades hacer un juicio para determinar cuales grupos obtendrán un mayor beneficio con el Acuerdo y cuales pueden ser relegados. Esta acción muestra como el Congreso puede influir de forma substancial en muchos puntos en la negociación y en la implementación de un acuerdo internacional de comercio. 157

Las características del sistema político estadounidense complica la rapidez con que se piensa se puede llegar a resolver el trámite legal que tiene que seguir dicho Acuerdo. La fluidez con que se adelante este procedimiento esta en relación directa con el trato cordial y político que exista entre los interesados desde las consultas previas a la petición oficial para entablar pláticas entre los gobiernos.158

157. Para un mayor conocimiento sobre las diversas posibilidades que tiene el Congreso para influir en acuerdos comerciales internacionales ver, Sharyn O'Halloran, "Congress, the President, and U.S. Trade Policy: Process and Policy Outcomes", February 1991, Stanford University, mimeo, p.18. Para saber sobre los días legislativos que tiene cada Cámara para revisar y votar el acuerdo ver "Congressional Fast Track Implementing Procedures", *Congressional Record-Senate* May 24, 1991, pp.56808-6809.

158. *Excelsior*, 10 de septiembre de 1991, p.1

Las siguientes elecciones dieron oportunidad a un gran número de legisladores demócratas a usar como parte importante de su plataforma electoral de campaña las críticas al ALC, uniéndose a los grupos ecologistas y sindicales en sus demandas de rechazo al acuerdo. El argumento sobre las posibles consecuencias negativas que tendría para la economía estadounidense se utilizó con fines electorales. Con este debate se logró disminuir el apoyo de varios sectores de la sociedad a el candidato Bush. Resultando significativo la pérdida de apoyo en estados claves para los republicanos como Michigan, Pennsylvania, Ohio, e Illinois. Muchos de ellos con fuerte tradición obrera.

La lógica de la reelección llevó a legisladores tanto demócratas como republicanos a disminuir sus comentarios o posición a favor de un acuerdo, temerosos de como se encontraba su economía interna pues al apoyar un ALC sus electores los considerarían como a favor de un mayor desempleo para ciertos sectores. Los republicanos fueron mas cuidadosos al respecto. En este proceso se comprobó que las negociaciones entraban a una discusión no basadas en enfoque puramente comercial sino la perspectiva política sería la que influiría en la relación gobernantes-gobernados.

5.4. Los diversos líderes y las presiones en el Congreso.

Las características políticas del funcionamiento del Congreso estadounidense lo hacen el lugar ideal para que

intervengan diversos actores. Estos actores en ciertas circunstancias influyen en la toma de decisiones, razón por la cual se deben de tener en cuenta para ubicar los diversos intereses que han surgido y que pueden llegar a condicionar el proceso de negociación del ALC. Recordemos que un ALC tendría un mayor impacto en ciertas industrias y regiones estadounidenses que en la economía global estadounidense. Los legisladores que se han opuesto de manera permanente, primero a la renovación del permiso y después a las negociaciones en ciertos sectores son aquellos, que están relacionados con empresas como la de textiles, organismos laborales poderosos, como el sindicato automotriz, que temen prácticas desleales de producción o desempleo masivo como resultado de la apertura de mercados.

Los líderes legislativos son parte fundamental para conducir las negociaciones entre ese laberinto de intereses que es el Congreso estadounidense y a la vez los que lo favorecen tiene la responsabilidad de tener la habilidad política para conciliar posturas diversas y algunas de ellas claramente adversas. En el caso del ALC con México los líderes principales de las Cámaras han mostrado un interés diverso. Líderes principales como el senador demócrata George J. Mitchell y Gephardt, de una forma u otra a través del proceso no se han mostrado muy interesados en abordar este asunto con un enfoque directo, sino que han adoptado una posición ambivalente, que les facilite alinearse del lado que más les convenga una vez que el tratado se haya negociado y

se presente para su ratificación en ambas Cámaras.

El poderoso Senador demócrata Lloyd Bentsen hacia declaraciones de apoyo a una forma más rápida de negociación del TLC siempre y cuando se disiparán las preocupaciones existentes respectó al trabajo y al medio ambiente. El senador texano Bentsen ha sido tratado por el gobierno mexicano de una forma especial con lo que fué uno de sus más sólidos aliados en la lucha interna legislativas para aprobar el Acuerdo.¹⁵⁹

El poderoso líder mayoritario del Senado, el demócrata George J. Mitchell se mostró cauteloso en demostrar una posición política clara aunque bastantes organizaciones estadounidenses lo consideran muy liberal. El senador Mitchell ha defendido arduamente a los trabajadores de Maine, estado al cual representa y especialmente defiende a los trabajadores de la industria del calzado y a los agricultores de papas.¹⁶⁰

El líder minoritario del Senado, Robert Dole de Kansas que es considerado como un conservador en lo referente al TLC con México asumió una posición favorable al "fast-track".

En cambio en la Cámara de Representantes, la polémica ha sido mayor y el debate en los comités y subcomités ha reflejado un mayor interés por discutir asuntos que van más allá de los "temas comerciales" tradicionales. Entre estos

159. *La Jornada*, 28 de febrero de 1991. p.33

160. Whalen, Richard J., R. Christopher Whalen *Trade Warriors: The Guide to the Politics of Trade and Foreign Investment*, The Whalen Company, Inc., Washington D.C., 1990, p.170

temas encontramos la defensa del medio ambiente, los derechos laborales y humanos y la democracia en México. El representante D. J. Pease desde las primeras audiencias realizadas con la intención de discutir un posible TLC con México en 1990, ya sostenía una posición en defensa de los trabajadores estadounidenses. Esta preocupación constante de un fuerte sector de legislativo preocupó a los líderes más importantes manifestando su preocupación al Ejecutivo por medio de cartas, donde se tocaban diversos temas del debate. Una de ellas fué mandada por los senadores integrantes del "Energy and Natural Resources Committee" donde proponían que el sector energético mexicano fuera parte de las negociaciones y exhortaban a la administración Bush a mantener "consultas cerradas" con este comité durante el proceso negociador.

Entre los grupos opositores al Acuerdo encontramos al sindicalismo obrero representado por la poderosa "American Federation Labor-Congress of Industrial Organization" (AFL-CIO), asociaciones de empresarios a los cuales sus productos son beneficiarios por políticas proteccionistas por parte del gobierno estadounidense, entre ellos encontramos: grupos de agricultores de vegetales y frutas sobre todo de los estados de Florida y California, comerciantes de ropa, textiles, cemento, vidrio, entre otros.

La industria automotriz y de autopartes es particularmente importante en la región Noreste Central o el "Medio Oeste industrial", no se tiene una idea certera de las

consecuencias que traería los efectos del ALC sobre esta industria a nivel estatal. Los efectos posibles en esta región podrían ser altamente diferente del porcentaje nacional. Es considerando esta consecuencia que se explica porque un alto porcentaje de los representantes y senadores de esta región usando argumentos proteccionistas han demostrado una oposición a la negociación del ALC.

En esta misma línea se encuentran grupos de presión relacionados con el medio ambiente, la industria textil estadounidense, la religión y en pro de los derechos humanos que cuestionan entre otras cosas: un mayor desequilibrio ecológico en las zonas donde se instalen industrias muy contaminantes cuando funcione el ALC, la carencia de una verdadera democracia en el sistema político de México y el posible atropello de los derechos laborales, tanto en México como en Estados Unidos, especialmente están preocupados por la situación de la fuerza de trabajo infantil en México.¹⁶¹

Por otra parte, el representante republicano y conservador por el 45 distrito de California que abarca la frontera con México Duncan Hunter, argumentó que un Tratado comercial, dañaría tremendamente a los trabajadores americanos y no serviría de mucho a mejorar la situación de la clase trabajadora de México. La visión tan especial de este representante fronterizo lo ha llevado a afirmar que sus compañeros a favor del Tratado se olvidan de una verdad

161. Ver United States International Trade Commission, "The Likely Impact on the United States of a Free Trade Agreement with Mexico", Summary of USITC Inv. No. 332-297, Washington, D.C., February 1991, p.17.

central en este tipo de acuerdos: "la libertad política debe preceder a la prosperidad." Para el representante de San Diego, México carece de libertad política, al existir un solo partido político que controla la vida política. Para él, las manufacturas y el comercio de los productos en México es una función del poder político y no de una demanda de consumo. Sin embargo, sus declaraciones eran también a favor del sistema al señalar que el Presidente Salinas por el solo no puede cambiar el sistema.¹⁶²

En los estudios que ha realizado el Congreso estadounidense se ha resaltado el poco o nulo impacto en el nivel laboral en los EEUU de un acuerdo, pero admiten que causaría algún desempleo en algunos sectores y podría afectar el salario y el nivel de inmigración de México. Los legisladores que apoyaron el proceso esperan que una menor diferencia entre los salarios entre ambos países ayudaría a disminuir la inmigración de mexicanos a los EEUU.¹⁶³

Otro tema polémico fue lo referente a las reglas de origen. Algunos productores estadounidenses expresaron su preocupación en el sentido de que un TLC podría permitir a terceros países -como Japón- pasarse por alto las tarifas e impuestos comerciales estadounidenses por medio de trasladar sus bienes por México hacia EEUU o usando a México como base para procesar y exportar sus productos a los EEUU. La naturaleza y la práctica de las reglas de origen en el

162. Ver Hunter, Duncan, "Free Trade: Without political freedom, free trade with Mexico is a joke", San Diego Union, May 5, 1991.

163. United States International Trade Commission, op. cit.

Tratado determinaran el grado en que terceros países estarán en posibilidades de acceder al mercado estadounidense por este medio.

La región fronteriza con México ha sido parte del debate central en la discusión legislativa por sus condiciones geográficas y económicas. Con un TLC las actividades comerciales se incrementarían aun más aunque también se podría dañar otros aspectos de la economía fronteriza.

El representante republicano por Arizona Jim Kolbe, hizo bastante trabajo de convencimiento tanto dentro del Congreso como fuera de él, sobre todo con las diversas organizaciones empresariales que apoyaban el "fast-track" para que hicieran llegar sus puntos de vista a los legisladores con los cuales tuvieran mayor relación y así poder ganar más votos.

Otros grupos que intervinieron fueron: el movimiento ecologista encabezado por la "National Wildlife Federation" preocupados -argumentan ellos- por la negligencia del gobierno mexicano en cuestiones ambientales. Respecto a la industria maquiladora, señalan que si bien es cierto, es una alternativa real de desarrollo económico para México también su crecimiento hasta ahora se ha caracterizado por la falta de atención en aplicar medidas que protejan el medio ambiente de los desechos de esta industria. La zona fronteriza es su principal preocupación.¹⁶⁴

La lucha de estos grupos ha fructificado, como lo hace

¹⁶⁴ Ver "Response of the Administration to Issues Raised in Connection with the Negotiation of a North American Free Trade Agreement", May 1, 1991. Washington D.C.

ver que en el marco actual de las negociaciones del Acuerdo quedará como precedente para la inclusión del tema ambiental en estos tipos de acuerdos multilaterales de comercio. Su éxito se dio cuando los congresistas Bentsen y Rostenkowski, por medio de cartas le pidieron a Bush que aclarará como contemplaba abordar "la disparidad entre las dos naciones" en leyes ambientales, estándares de salud y protección y garantías laborales.

La administración Bush comenzó a negociar un TLC pero no sin antes haber tenido que dar a su Congreso garantías de que el medio ambiente sobre todo, en su frontera sur no se vera perjudicada por el intercambio de la actividad comercial.¹⁶⁵

Esta discusión también abarco el hecho de que medidas de protección de estándares ambientales sean usados como barreras no arancelarias por EUA y por una mayoría de países. Esto prueba la importancia y necesidad de incluir esto en acuerdos a futuro. Los negociadores comerciales tienen que resolver temas como el posible uso de medidas ambientales con fines proteccionistas.

La administración Bush mostró un gran interés por la negociación como lo demuestro el equipo que designo para realizarla. Los funcionarios Carla Hills y Jules Katz tenían el respeto en el Congreso. Las acciones de este equipo fueron importantes para conseguir el voto aprobador del Congreso al

165. Ver "Response of the Administration to Issues Raised in Connection with the Negotiation of a North American Free Trade Agreement", op. cit.

procedimiento de "fast-track".

El líder mayoritario demócrata Richard Gephardt, se ha caracterizado por su posición proteccionista en política comercial. Esta postura la sostuvo durante varios meses sin embargo, unas cuantas semanas antes de la votación final para la vía rápida cambio su posición a favor del Acuerdo. La nueva actitud llevo a que impulsará una iniciativa junto con el presidente del poderoso Ways and Means Committee, Rostenkowski para condicionar la autorización. Este acción llevó el mensaje político que el Congreso, lugar donde se expresan gran parte de los intereses internos de EEUU, no dejaría a la administración negociar temas que para ellos son considerados de mucha importancia sin antes haberlos consultado con ambas Cámaras. Lo que nos lleva a plantear la intervención continua y muy importante del Congreso durante todo el proceso de negociación del Acuerdo.

Después de la votación los legisladores promovieron la creación de un grupos de estudio como lo establecía la H.Res. 146 del líder de la mayoría Gephardt para seguir el proceso de la negociación. Los integrantes en su mayoría eran legisladores que rechazaron la autorización a iniciar una negociación con México. Los diversos enfoques de lo que debe ser la estrategia estadounidense para asegurar su hegemonía durante los siguientes años también la discuten los legisladores con una filosofía pragamática, lo que lleva a que estos grupos esten siempre en pugna. 166

5.5. La diversidad de los legisladores hispanos.

Los grupos hispanos sobre todo los de origen mexicano hasta ese momento en su mayor parte apoyaban el ALC lo que obligó a los negociadores mexicanos a tener un trato más permanente e importante con ellos. La importancia de contar con el apoyo de algunos de sus miembros radicó en la ayuda otorgada para presionar a otros legisladores del partido demócrata a modificar su posición anti-ALC. El tema del ALC sirvió para que muchos grupos de comerciantes de origen mexicano sobre todo los radicados en los estados fronterizos se aglutinaran en un solo frente. Demostrado una fuerza muy considerable como grupo de presión ante el Congreso.

El número de los representantes federales de origen mexicano es muy pequeño en relación al número total de la Cámara. Los resultados prácticos del grupo en ese momento estaban condicionados a varios factores. Si consideramos que son doce legisladores, su número resulta una clara minoría en comparación con el total (435) de Representantes de la Casa. Sin embargo, como miembros individuales políticos como Edward Roybal y "Kika" de la Garza su poder de convocatoria era considerable, aunque para algunos estudiosos sus carreras no se han caracterizado por haber realizado u obtenido grandes beneficios, efectivos y visibles a favor tanto de los mexicanos como de los mexico-norteamericanos. 167

167. Gómez-Quirónes, Juan Chicano Politics: Reality & Promise, 1940-1990,

Ante la evidente fuerza que tenían los opositores el acercamiento a estos legisladores resulto un paso clave de la estrategia del gobierno mexicano para apoyarse en las diversas etapas del proceso de negociación del ALC. La importancia política de estos legisladores se ha acrecentado en los diversos asuntos relacionados con México. Por las características internas de la relación política entre los representantes este grupo ha crecido en sus diversos medios para influir en el proceso de toma de decisiones en el contexto global de la Cámara. Y no tanto del Congreso puesto que cada Cámara es muy independiente y no había ningún senador federal de origen mexicano en el 102 Congreso.¹⁶⁸

Lamentablemente el presente estudio no abarca temas tan importantes como la relación existente entre estos legisladores con los grupos de presión de origen hispano y con los sectores de la sociedad estadounidense que los apoyan económicamente en su carrera política. Esto no implica que se desconozca la importancia fundamental que tienen estos elementos de análisis para poder comprender de una forma más global y profunda, la posición política que llegan a tomar estos legisladores en ciertas áreas.¹⁶⁹

Es importante destacar la falta de unión en los

University of New Mexico Press, 1990, pp.168-171.

168.Ver, Congressional Hispanic Caucus, 101st Congress, 1990, p.2. La mayoría de los legisladores de origen mexicano son socios desde su fundación del "Congressional Hispanic Caucus" entre ellos están: "Kika" de la Garza, Bill Richardson, Salomón Ortiz y Esteban Torres. El número de asociados honorarios es mayor y su composición es heterogenea aunque con una claro dominio dentro de los doce, del partido demócrata.

169.Bailey, op. cit., p.106.

legisladores de origen mexicano. Tal es el caso del representante demócrata por el importante distrito de San Antonio, Texas Henry B. Gonzalez. Su experiencia de más de treinta años como legislador lo hace un político astuto y con poder. No pertenece al caucus hispano y actualmente es presidente del prestigioso comité de Bancos, Finanzas y Asuntos Urbanos fue muy crítico a la negociación.

Dentro de este parámetro podemos encontrar legisladores hispanos que tienen que ver con la política de EEUU hacia el Hemisferio Oeste. Otros legisladores tienen que ver con el reparto de los fondos en tópicos como el trabajo, la salud y los servicios humanos; otros más tienen que ver con empleos instalaciones militares o con el manejo de programas para impulsar el desarrollo de las comunidades y de habitación. Otra prioridad para los hispanos sobre todo de la frontera sur de EEUU es ver por el bienestar económico que muchos de ellos tienen a través de ser propietarios de pequeños negocios. Un tema importante dentro de las negociaciones del Acuerdo es la contaminación. Tema en el cual tienen que ver representantes como Torres. Existe gran coincidencia de varios de ellos en comités que de una u otra forma tienen que ver con la educación y el trabajo, dos demandas importantes y permanentes de la comunidad hispana en ese país.170

Sin embargo aunque la mayoría de los miembros del caucus hispano pertenecen a comités y subcomités importantes dentro del trabajo legislativo. El funcionamiento propio del

170 Congressional Hispanic Caucus, op cit., p.5

Congreso también se puede contemplar como un obstáculo que afecta su acción política sobre los asuntos de su interés. El éxito de implementar una política puede ser difícil en este sistema aun bajo el supuesto de que existiera un apoyo unánime por ejemplo que favorecieran la educación de los hispanos por medio de una resolución o de una iniciativa que ayudará a mejorar el nivel de vida de los hispanos.

Una gran mayoría de los anteriores legisladores han tenido una importante participación en el proceso de negociación del Acuerdo. Ya desde la XXX Reunión Interparlamentaria México-EEUU realizada en Boston la representación congresional del estado de Texas invitó al Presidente de México, Salinas de Gortari a buscar un acuerdo comercial con EEUU.

Dentro del proceso destacan por su función en el Congreso el representante texano Eligio "Kika" de la Garza quien, ha sido el presidente de las delegaciones estadounidenses en las reuniones interparlamentarias por muchos años. Su carrera política puede enriquecerse con un puesto de líder en el partido demócrata y ha sido mencionado como un candidato serio a ocupar uno de los puestos mas importantes dentro de ese esquema.

"Kika" de la Garza ha consolidado su poder como presidente del importante comité de agricultura a través de más de 25 años de ser legislador. En la actualidad su trabajo de líder en políticas agrícolas es reconocido y por lo hasta ahora manejado, el tema de la agricultura sera polémico en

las negociaciones comerciales que realiza Estados Unidos a nivel internacional, es decir en el Gatt y en el ALC trilateral. Cuando De la Garza habló a favor de la vía rápida, mencionó entre otras cosas que, el mejor interés para los EEUU dentro de los parámetros de su seguridad nacional, demandaba un México estable, económicamente, socialmente y políticamente. Para De la Garza de eso se trataba toda la discusión. Aunque también cuidaba su posición política al asegurar ante el pleno que él, les aseguraba que las negociaciones concernientes a su comité serían cuidadosamente vigiladas y revisadas, que la última palabra respecto del posible tratado sería tomada hasta que el Congreso votará su aprobación o rechazó.¹⁷¹

El voto del legislador texano Ortiz se basó en su experiencia política y en sus muchos años de representar un electorado fronterizo. Su posición fue de apoyo a las negociaciones sin descuidar el deber del Congreso en dicha negociación. Su discurso resalto que el ALC sería bueno para los EEUU y que al contrario a lo que argumentaban sus oponentes, la negociación tendría como consecuencia la creación de más trabajos. Negociar ese Acuerdo con México significaría incrementar de manera considerable el mercado norteamericano y contempló la posibilidad real de que el Congreso abriera nuevos causes para ampliar los demás temas que interesaban a sus compañeros.¹⁷²

171. Congressional Record-House, May 23, 1991. H3536.

172. Idem., H3553.

Bill Richardson, demócrata de Nuevo México, fué uno de los principales impulsores del Acuerdo. Dentro de los argumentos que utilizó se manifestó porque el Acuerdo debería incluir energéticos y dejar de lado las cuestiones sobre política interna mexicana, resaltando que el buen estado de las relaciones bilaterales tiene que ver con la confianza que la Casa Blanca y el Congreso tienen por la política económica del gobierno mexicano. Para él, lo mas conveniente era que se firmase antes de 1992 para que no se convierta en tema polémico en las elecciones federales de EEUU.¹⁷³

Al justificar su voto a favor del "fast-track" fué cuidadoso y señalo que en última instancia la Casa podría modificar el acuerdo usando la autoridad que tiene de modificar su reglamento interno.¹⁷⁴

De igual manera Edward R. Roybal, demócrata de California también baso su voto en el apoyo a la resolución presentada por Gephardt que condicione la aprobación del Fast-track; he hizo hincapié que a el le interesaba sobre todo lo concerniente a las medidas de salud y de trabajo que se negociaran.

Sin embargo, legisladores importantes como los demócratas, el californiano Esteban Torres, y el texano Henry B. Gonzalez y Serrano este ultimo no es de origen mexicano pero si pertenece al Caucus Hispanic se opusieron a la renovación del permiso de "fast-track" al Presidente Bush. El

¹⁷³ El Financiero, 26 de noviembre de 1990.

¹⁷⁴ Congressional Record-House, May 23, 1991, pp.H3566-70.

representante Henry Gonzalez señaló que la extensión de la vía rápida a George Bush es una arma muy peligrosa, tanto por el poder que se la al Presidente como el pensar que el Congreso delegó su responsabilidad en asuntos comerciales.

Esteban Torres argumento ante el pleno que el no creía que renovarle el permiso al Presidente era la mejor forma de garantizar un TLC que beneficiará mejoras para la economía de EEUU, su oposición fué doble tanto para el Gatt sobre todo por su función de comités que tiene que ver con pequeños negocios y para México ya que veía en la autorización un serio desplazamiento del Congreso en la negociación del mismo y eso dañaba su autoridad así como lo dejaba a merced de lo que condicionará la administración Bush. Cabe señalar que este Representante tiene un fuerte apoyo para sus campañas en los sindicatos de obreros estadounidenses.¹⁷⁵

Los grupos de poder estadounidense argumentaron que Tratados bilaterales tendrían el inconveniente de mantener barreras arancelarias entre México y Canadá. Bajo este panorama el Congreso condicionó la ampliación del "fast-track". A la implementación de la agenda con temas ambientales, laborales y energéticos. Esta situación política llevó a la Casa Blanca a implementar una estrategia política donde utilizo el argumento de lo difícil que es negociar con el Congreso la aprobación del ALC sino se obtenían concesiones sustanciales por parte de México.

La participación importante y complicada de los diversos

175. Congressional Record-House, May 23, 1991, p.H3529.

sectores sociales, determinó gran parte de la actitud de los Representantes, al cuidar el interés particular de sus electores. Lo que hizo aun más complicado el proceso de conciliar los intereses considerados como de política interna y la implementación de políticas comerciales internacionales.

La forma en que participaron las Cámaras demuestra el interés permanente de este poder por estar bien informado y sobre todo por participar de forma permanente en las negociaciones. Se usaron los medios propios, audiencias, Caucus, reuniones informales para el intercambio de puntos de vista con el equipo nombrado por el Ejecutivo.

Los primeros tiempos de que hablaban los negociadores para terminar fueron descartados por el evidente interés en dicho Acuerdo y el afán legislativo por revisar e inclusive negociar por medios paralelos otros temas. Existió una propuesta hecha por legisladores estadounidenses referente a trabajar en conjunto con sus contrapartes mexicanos para facilitar la solución de las diversas controversias que se estaban presentando en la negociación. Sin embargo, la dependencia del Legislativo mexicano del sistema presidencial lo imposibilitó.

Otro escenario complicó la estrategia política, 1992 fue año electoral. Al no estar ratificado el Acuerdo los legisladores al irse a campaña tuvieron que estar muy interesados que parte de su política económica fuera bien aceptada por su electorado. Los demócratas adoptaron una posición mas crítica de la negociación.

CAPITULO VI
ELECCIONES, CAMBIO DE PODER E INTERESES

6.1. El nuevo Presidente hace cambios en la negociación.

El resultado de las elecciones llevó a un cambio de partido en la Casa Blanca. El nuevo presidente Clinton debería enfrentar a muy corto plazo el problema de liderazgo de los EEUU en el plano internacional por eso aunque el Congreso fuera dominado por gentes de su mismo partido, se esperaban dificultades para establecer la política a seguir.

La política comercial de Clinton en lo referente a su política de comercio internacional parece ser que el Capitolio ve con cuidado los primeros pasos que al respecto ha tomado la nueva administración. Para ello gentes como Mickey Kantor representante comercial de la Casa Blanca, tendrá que trabajar duro para satisfacer la demanda de información a que estará sujeto por las acciones comerciales que realice Clinton. 176

La división de poderes es importante considerarla puesto que el Capitolio sigue su propia agenda comercial, la cual es variada y tiene ritmos diversos a la del ejecutivo. Las acciones de Tom Foley, el líder del Cámara de Representantes que viajó a Japón para entrevistarse con el primer ministro Kiichi Miyazawa, busco negociar relaciones recíprocamente más

176 El Nacional, lunes 8 de febrero de 1993, p.1-10. El departamento de Comercio inició su gestión con una serie de medidas que impone gravámenes a la importación de acero y cables de acero. Según la nueva administración, 53 acereras foráneas han hecho dumping, o competencia desleal, lo mismo en México y Canadá, sus socios del TLC, que latinoamericanas, europeas y japonesas, que ha su vez han devuelto a EU similar sanciones.

ventajosas con el segundo socio comercial de Washington. El congreso puede acrecentar su participación en buscar estrategias políticas-comerciales a nivel mundial al tener un compañero de partido en la Casa Blanca.

En este sentido algunas decisiones legislativas tienen repercusiones internacionales como lo sucedido cuando los mercados bursátiles registraron alzas en los precios del petróleo, a finales de enero de 1992, en respuesta a la iniciativa de ley de senador demócrata Bennet Johnston, presidente del Comité de Energía, quien pretende gravar las importaciones de crudo y derivados.

El problema del consumo de droga será un tema al que la administración Clinton tendrá que ponerle bastante atención debido a la importancia que tiene para la sociedad estadounidense. En ese contexto tendrá que buscar apoyo y coordinación de sus políticas al respecto con el Congreso. Charles Rangel quien representa a un distrito electoral de Nueva York con el porcentaje más alto de desempleo en ese país, expreso varios puntos de vista sobre la relación con México. En primer termino se encuentra el narcotráfico ya que el legislador Rangel preside el comité antinarcóticos. Sin embargo, Rangel ha expresado su punto de vista sobre otro tópico complejo y que se tendrá que analizar con los acuerdos complementarios esto es el tema del desempleo.

Este legislador neoyorkino argumento que un ALC provocaría la exportación de empleos estadounidenses a México y que eso no será suficiente para satisfacer las necesidades

de empleo en nuestro país y, en cambio, reducirá en su país el número de empleos disponibles. Parte del debate en este sentido es que los que favorecen el ALC señalan que al invertirse capital de Estados Unidos en México se crearán empleos en nuestro país y cesará la inmigración hacia el norte. Al respecto el representante piensa que es un sofisma porque los capitales estadounidenses se trasladarán a México debido a que en nuestro país pagarán salarios diez veces más bajos que en Estados Unidos y porque los sindicatos mexicanos parecen tener cada vez menos capacidad de presión.¹⁷⁷

Empantanada la negociación por los cambios políticos sobre todo en EEUU. Se necesitó un consenso para negociar acuerdos complementarios. Los tiempos políticos de cada uno de los tres estados negociadores fueron claves para los acuerdos complementarios.

Por el lado canadiense no se mostró tanta prisa por empezar a negociar los acuerdos complementarios. Canadá a través de su negociador comercial, John Weekes, indicó que su país aceptaba las negociaciones suplementarias en materia ambiental y laboral, pero tenía serias dudas sobre el capítulo de salvaguardas, por estar ya previstas en el TLC. Las reuniones de los jefes de estado de los tres países junto con la de los jefes negociadores demostró el interés por entenderse con la nueva administración demócrata y por no retardar la culminación de la negociación.

La necesidad de acelerar los tiempos de la negociación

¹⁷⁷ El Financiero, lunes 4 de mayo de 1992. p.55

quedo establecida en la visita de enero de 1993, Michael Wilson, ministro de comercio internacional canadiense a EEUU. Se entrevistó con Ron Brown, secretario de Comercio después de Brian Mulroney, el premier canadiense lo hizo con Clinton. En México también se tenían elecciones para elegir congresistas y el PRI deseaba recuperar un control de la Cámara de Diputados con una mayoría.¹⁷⁸

Este nuevo proceso de las negociaciones suplementarias sobre derechos laborales, medio ambiente y salvaguardas, puestas como condicionamiento por Bill Clinton para enviar al Congreso norteamericano el paquete legislativo regular del acuerdo, iniciaban un proceso difícil y complejo para la ratificación. Si el debate sobre el tema se había caracterizado por ser elitista esta última fase era la oportunidad para que otros actores interesados en el proceso cobren mayor importancia. Dentro de los actores las organizaciones no gubernamentales e instituciones privadas estadounidenses que habían luchado por una participación mayor de la sociedad civil en la definición de sus intereses dentro del proyecto comercial estratégico.

6.2. El 103 Congreso y la nueva situación.

La elección del primer Congreso desde la postguerra donde hay un número muy significativo de nuevos legisladores y que conforman el 103 Congreso originó un nuevo escenario

¹⁷⁸ Idem.

para la última etapa de la negociación.

La nueva configuración llevo a un aumento en la representación de las minorías. Y reforzó mas los retos que tienen que enfrentar esta nueva generación de legisladores para impulsar y lograr cambios importantes para reestablecer la confianza del pueblo estadounidense en la responsabilidad política del Congreso en esta última década antes de entrar al siglo XXI.

Entre los retos mas importantes que tienen los nuevos legisladores están: crear liderazgo no solo hacia el interior de los comités y subcomités donde trabajen sino ante la opinión pública estadounidense; crear consenso de sus propuestas de cambio en la forma de trabajar del Congreso son necesarias para que se puedan resolver con más rapidez y eficacia, el gran número de problemas sociales que se encuentran en la agenda legislativa. El 102 Congreso dejó un buen número de iniciativas sin trabajar que resultan importantes para ayudar a los cambios que demanda la sociedad de ese país.¹⁷⁹

El nuevo Congreso tendrá que enfrentar y tomar decisiones no sólo en lo referente a problemas sociales sino también sobre la funcionalidad en el trabajo legislativo. El debate sobre la reforma en el proceso legislativo resulta complicado por la gran cantidad de intereses que afecta en la

179. Donovan, Beth "Partisanship, Purse Strings Hobbled the 102nd: Tallies what the Congress did and didn't do and finds more deadlock than decision", Special Report, Congressional Quarterly Inc., October 31, 1992. pp.3451-3490.

forma de hacer política dentro del Congreso. Uno de los temas que mas polémica ha causado es la conveniencia de limitar el período de reelección de los legisladores en ambas Cámaras. Esta petición para algunos observadores es la mas clara expresión de resentimiento contra la labor que ha venido realizando el Congreso de los Estados Unidos. En las pasadas elecciones en 14 estados de la Unión Americana se consideró la posibilidad de limitar el tiempo de servicio de sus representantes y senadores.

En diferentes estados se votó la propuesta que contemplaba limitar la estancia en el Senado a 12 años y para los legisladores de la Cámara de Representantes, en algunos estados eran seis años y en otros de 12. Los grupos de ciudadanos que están a favor de estos cambios saben que la batalla para lograr una mayoría en los estados a favor de esta decisión será larga, aunado a que existen legisladores importantes como el "speaker" Foley que crítico esta medida.¹⁸⁰

Reforma que sin duda, traería como consecuencia cambios en diversos niveles del proceso legislativo. Uno de ellos a nivel de la función del liderazgo y por consecuencia, en el poder que tienen algunos de estos legisladores para influir en las decisiones que se toman en el sistema de comités y subcomités y las consecuencias de estas para la forma de hacer política dentro de las Cámaras.¹⁸¹

180. Galvin, Thomas "Big Chunk of 103rd Congress May Have Limited Tenure", *Congressional Quarterly Inc.*, October 31, 1992. p.3493-4.

181. "House Begins Fairly Smooth Transition To a Life Will. Fewer

Gran parte de los cuestionamientos que la sociedad estadounidense ha vertido sobre sus legisladores se debe a la lentitud con que este poder político ha trabajado sobre los problemas sociales. En este sentido la nueva generación de legisladores conocida como la Clase de 1992 deberá proponer y lograr cambios para un mejor funcionamiento del Congreso. Uno de los problemas centrales a vencer será los cotos de poder a que se enfrentarán estas propuestas al querer cambiar la forma en que se realiza el trabajo legislativo. La solución sobre el acuerdo comercial implicaba asumir un papel central de esta nueva clase en su visión de hegemonía de su país para el siguiente siglo.

6.2.1. El electorado votó por el cambio.

El resultado de la elección de 1992 del Congreso federal estadounidense ha sido interpretado como un voto en favor de un cambio en la forma como trabajan los legisladores, sobre todo asuntos domésticos mas que internacionales. Los votantes tuvieron que decidir si seguían la tradición y reelegían a la mayoría de sus legisladores al Congreso, lo que significaría un voto por el status quo. La tendencia a cuestionar la eficiencia de los legisladores se empezó a manifestar en las últimas elecciones dos elecciones la de 1998 y 1990 aunque la gran mayoría de sus legisladores se reeligieron ya se veía el disgusto de ciertos sectores del

pueblo de EEUU. En los dos casos más del 80% de los legisladores lograron su reelección.

Sin embargo, para las elecciones pasadas desde muy temprano en el calendario electoral de ese país ya se podían prever cambios en las denominaciones de los partidos. La realización y el resultado de las elecciones primarias de los dos partidos pero sobre todo del demócrata confirmaron cambios muy significativos en las elecciones federales.¹⁸²

El voto en contra de la reelección de muchos legisladores con bastantes años en el Congreso tuvo su base entre otros temas; los diversos escándalos financieros que caracterizaron al 102 Congreso. Las audiencias realizadas en los primeros meses de 1991 en el Senado estadounidense para investigar la responsabilidad de cinco senadores en los problemas de fraude que se presentaron en algunos bancos del sur de Estados Unidos y el escándalo de 1992 en la Cámara de Representantes, donde se menciona que 325 legisladores se vieron involucrados en el manejo de cheques sin fondos aunque cabe señalar -que al parecer sólo 27 de ellos lo hicieron de manera frecuente y con cantidades de dinero considerables-, nos muestra como el electorado estadounidense tuvo suficientes elementos importantes para cuestionar la labor honesta de sus representantes y senadores.¹⁸³

Desde las elecciones de 1990, los analistas estadounidenses daban como cuestión principal que en la mente

182. *Congressional Quarterly*, November 1990

183. Kuntz, Phil "House Bank Overdrafts Send a Chill...Through Campaigns of Incumbents", *Congressional Quarterly Inc.*, October 24, 1992. p.3328-29

de los votantes el principal factor a cuestionar era la labor propia de los legisladores. Esta desconfianza en los representantes y senadores que integraron en ese entonces el 101 Congreso se debió en parte a lo problemático que le resulto a dicho Congreso preparar un presupuesto federal de avenencia.

Desde esos años, las encuestas de opinión pública y expertos politólogos advertían la existencia de un sentimiento contra los legisladores, por parte de los votantes no igualada desde el escándalo Watergate. La tardanza en las negociaciones del presupuesto, las expresiones a favor de impuestos más altos, el escándalo de los bancos de ahorro y préstamos, y un debilitamiento general de la economía fueron algunos motivos de la pérdida de confianza en el trabajo desempeñado por legisladores. Este descontento se mostró de forma clara en el proceso electoral del 3 de noviembre de 1992. La tendencia electoral para llevar nuevos legisladores no sólo demuestra un acto para evitar la reelección de legisladores con una alta pérdida de credibilidad sino la necesidad de una configuración política de los legisladores distinta que lograran modificar la forma de cumplir con las tareas legislativas.¹⁸⁴

Los escándalos anteriores tuvieron una mayor repercusión en los legisladores demócratas, lo cual fue aprovechado por el Partido Republicano para ganar algunos escaños en el

184. Kirschten, Joseph D. *The New Face of Congress*, Special Features Services 107, No.4.

Congreso. Para evitar mayores derrotas el Partido Demócrata tuvo que buscar candidatos con nuevas propuestas que salieran desde su base.

Esta estrategia les permitió seleccionar candidatos con consenso entre sus electores que pudieran recuperar la confianza de los electores y con estos nuevos candidatos ampliar las posibilidades de vencer a los candidatos republicanos en la elección federal.

Cabe recordar que en muchos casos el proceso de la denominación ha sido a un nivel tan regional que la decisión de una posible reelección de un candidato demócrata de un distrito o la participación de nuevos candidatos quedaba en manos de diferentes actores políticos locales. Así los miembros del partido en ese distrito, los grupos de interés local y las instituciones de la región que aportan cantidades muy razonables para las campañas políticas fueron actores decisivos para la nominación de nuevos políticos a nivel federal. Debido a estos antecedentes la llegada de nuevos miembros al Congreso era inminente aún antes de la jornada electoral. Los problemas afectaron a las dos Cámaras pero por las características electorales del proceso, las nuevas caras se ven sobre todo en la Cámara de Representantes.¹⁸⁵

Los líderes vuelven a tomar un posición central para el análisis de un posible cambio en la forma de realizar el trabajo legislativo. Las reglas que rigen la vida legislativa

185. Para una información mayor sobre los diversos temas de la agenda legislativa y de su desarrollo ver: Special Report, Congressional Quarterly Inc., October 24, 1992

otorga gran poder a unos cuantos legisladores partidarios del status quo. Esta actitud ha sido el principal problema para lograr cambios sustanciales en la vida legislativa.

De ellos depende en mucho la rapidez de las acciones que el Congreso llegue a tomar para dar respuesta a las demandas de la sociedad estadounidense. En las elecciones pasadas aún cuando bastantes legisladores tenían serios problemas para reelegirse, en el Senado la estructura del liderazgo quedó sin cambios. El único senador que tuvo problemas para mantener su posición al frente del Comité Nacional de los Senadores Republicanos fue el texano Phil Gramm. Sin embargo, al final ganó la votación por un voto, lo que le permitió seguir al frente de la organización del Partido Republicano en el Senado. El líder republicano más importante es, el Senador por Kansas Robert Dole, las características de su forma de actuar hacen suponer que logrará unir a los otros líderes republicanos y así convertirse en uno de los principales políticos que cuestionen las propuestas de gobierno de la joven administración demócrata dirigida por Clinton.

Por el lado de los demócratas aún cuando, los electores llevaron al Senado a cuatro mujeres, una de ellas afroamericana, y a un indio-americano, las reglas internas de ese partido facilitaron que los senadores siguieran con la visión de elegir cinco senadores blancos para liderados durante el 103 Congreso. Aunque algunos de estos nuevos legisladores fueron nombrados para trabajar en comités

importantes.¹⁸⁶

Cabe destacar que en la Cámara de Representantes, la gran mayoría de sus líderes a nivel de partido, como es el caso del líder de la mayoría demócrata Richard Gephardt, y de los presidentes de los principales comités permanentes de la Cámara de Representantes fueron reelegidos. Debido a esta situación no se esperan grandes cambios en la forma de manejar la agenda política de estos puestos. Aunque la presión del número muy considerable de nuevos legisladores demócratas si puede modificar la actitud de estos líderes hacia ciertos problemas sociales.

Por el lado republicano el liderazgo del "minority whip" Newt Gingrich logró algunos cambios que beneficiaron a los jóvenes republicanos tanto en las asignaciones para comités como en reescribir las reglas del funcionamiento interno del partido. Este líder se ha caracterizado por su ambición y se espera que en poco tiempo sea el principal líder republicano en la Cámara de Representantes.¹⁸⁷

Otros líderes de comités importantes para el proceso de negociación del Acuerdo de Libre Comercio con México también fueron reelegidos. Con lo que se asegura un mayor apoyo para la última parte, el voto de ratificación por parte de las dos Cámaras. Los legisladores opositores a la negociación sufrieron la pérdida de uno de sus principales líderes, el

186. Kuntz, Phil "Senate Leadership Teams Mostly Unchanged", *Congressional Quarterly Inc.*, November 14, 1992. Vol. 50, No. 45, p.3633.

187. Zuckman, Jill "Most House Chairmen Hold On; Freshmen Win Choice Posts", *Congressional Quarterly Inc.*, December 12, 1992, Vol 50, No.49, p.3785-3788.

representante Donald J. Pease de Ohio, uno de los más severos críticos a la negociación sobre todo en materia laboral se retiró y su distrito lo ganó el también demócrata Sherry Brown.

La conformación de partido resulta importante en el análisis de la integración de los nuevos miembros del 103 Congreso para la correlación de fuerzas que se presenten hacia el interior de los comités y subcomités. La idea de tener un Congreso con mayoría demócrata haría pensar en un mejor nivel de comunicación con la Casa Blanca aunque hasta lo que va de los primeros días de la administración Clinton ha existido una falta de liderazgo por parte del nuevo presidente demócrata para sacar adelante sus iniciativas.

Los planteamientos tan polémicos dieron los resultados previstos. El Partido Demócrata logró un firme control del poder en ambas Cámaras. En la Cámara de Representantes la ventaja numérica que ha tenido por 38 años de los demócratas disminuyó de 266 miembros a 258 en la clase 92. En cambio los republicanos lograron más puestos de 166 a 176 y sólo se mantiene el Representante independiente Bernard Sanders, de Vermont, cabe señalar que es el único Representante que tiene ese estado.

Los demócratas cuentan con 63 nuevos miembros y los republicanos con 47. Los 110 nuevos legisladores tienen un compromiso de cambio con sus electores que tendrán que cumplir en sus dos años.¹⁸⁸

188. Washington Directory, 102 Congress (1991-1992), p.267

En cambio en el Senado, a pesar que se eligieron 34 senadores los demócratas logran retener su ventaja de 57 contra 43. Llegaron 14 nuevos miembros 9 demócratas y 5 republicanos.¹⁸⁹

En los últimos doce años el hecho de que el Ejecutivo fuera republicano y el Legislativo de mayoría demócrata obligó no sólo a intensas negociaciones sino que en numerosas ocasiones determinó que los proyectos y las propuestas presentados por el Ejecutivo se trabaran en el interior del Congreso. Se espera que esta situación cambie al estar al frente de los dos poderes los demócratas. Lo que presupone propiciará una mayor eficiencia en la gestión gubernamental. Aunque los primeros meses de gestión del Congreso ha demostrado que los republicanos sobre todo en el Senado a través de su líder Bob Dole no están muy dispuestos a cooperar para apoyar los cambios que piden los del partido demócrata.¹⁹⁰

Sin embargo, estas elecciones legislativas adquieren una importancia histórica. La nueva composición del Congreso presenta mayores posibilidades para que se den algunos cambios a favor de los sectores más desprotegidos y discriminados. Este planteamiento se basa en el supuesto de que muchos de los nuevos legisladores están comprometidos con estos sectores y que sus acciones tenderán a solucionar las

189."The New Congress: Younger, More Diverse House and Senate Take Aim at Political Gridlock", *Congressional Quarterly*, Special Report, January 16, 1993, Volume 51, Supplement No.3, p.117.

190.Weber, Vin "Time to Fight", *National Review*, March 15, 1993. p.26-28.

grandes demandas de estos sectores sociales. Solo cuentan con dos años antes de irse a campaña para su posible reelección.

6.2.2. Los legisladores y la administración.

Durante las audiencias en septiembre de 1992 el líder de la mayoría demócrata en la Casa Richard A. Gephardt se presentó ante diferentes foros para explicar su posición; al saber terminadas las negociaciones sostuvo el argumento que él, se guardaba su voto aprobador hasta no conocer el texto final. Aunque hizo mucho énfasis que estaría muy atento de lo que se hubiese negociado en los temas de empleo y de medio ambiente. El 9 de septiembre consideró que sin cambios el Congreso no podría aprobar en forma responsable el Acuerdo.¹⁹¹

Esas primeras audiencias se dieron en un ambiente muy politizado debido al momento electoral nacional en los EEUU. El resultado de las elecciones de noviembre fueron fundamentales para las fase de la ratificación del Acuerdo por parte del Congreso. Cuando el candidato demócrata Bill Clinton gobernador de Arkansas, luchaba en las elecciones primarias de ese partido para elegir candidato a la presidencia su posición fue el apoyar la creación de una zona de libre comercio en América del Norte.

Posteriormente como candidato oficial por parte del partido demócrata a la presidencia su posición no fué tan

¹⁹¹ El Nacional, 28 de septiembre de 1992. p.25.

clara aunque dejo ver en algunas declaraciones a consecuencia de la presión del candidato republicano Bush, un cierto apoyo al Nafta. Condicionó su apoyo a lo que se realizará en lo relativo a la búsqueda de recursos para programas de recapacitación laboral, enfrentar cuestiones ambientales y construir infraestructura en ambos lados de la frontera entre Estados Unidos y México.

La actitud de Bill Clinton hacia el acuerdo tuvo varios niveles desde apoyar la renegociación hasta añadir temas al acuerdo. La estrategia de añadir temas también fue tomada por uno de los representantes que mas apoyo le dio al acuerdo dentro de la Cámara de Representantes y que ha tenido mucho contacto con los negociadores mexicanos, el demócrata Bill Richardson.

Sin embargo, el líder Gephardt demócrata de Missouri tuvo un papel muy activo en la etapa de ratificación. Este legislador mantuvo su posición crítica sobre el contenido del tratado en relación con el medio ambiente y el trabajo, incluso en momentos de bastante presión en los legisladores para decidir el futuro del Acuerdo manifestó que aun después de saber terminadas las negociaciones que si en las áreas mencionadas; el Congreso piensa que el tratado es parcial o totalmente deficiente en estos rubros se pediría su renegociación.

Los acuerdos complementarios en esta parte del proceso fueron importantes para satisfacer gran parte de la demanda por modificar la negociación en ciertos sectores. El líder de

la mayoría le escribía junto con cuatro legisladores más el 23 de octubre de 1991 al nuevo presidente. En materia de medio ambiente le recordaban a la representante comercial Carla Hills que el tratado comercial debería velar por la conservación del medio ambiente y "no deberían las leyes y reglamentos estadounidenses en materia de medio ambiente y salud". 192

El líder Gephardt ya señalaba a la administración Bush en la carta su preocupación por la limpieza de la frontera. Por los criterios de inversión que permitan asignar parte de los recursos generados por la nueva inversión a la protección del medio ambiente resaltando la idea de "el que contamina paga". También mostró interés por normas que garanticen que la inversión no se destine a lugares donde pueda sacar provecho de medidas de protección del medio ambiente laxas.

Y debido a la falta de seguridad que existe en México por la corrupción pidió la protección contra el debilitamiento de leyes y reglamentos en materia de medio ambiente y salud a través de cualquier acuerdo internacional y de su ataque por considerarlas barreras no arancelarias. Disposiciones inflexibles de obligatoriedad, con recurso a sanciones comerciales y demandas civiles para obligar el cumplimiento de las leyes y reglamentos ambientales y sanitarios. Nuestro país ha sufrido una crisis económica durante los últimos veinte años, suceso que parece ignorar el

192 "Carta de legisladores demócratas a la representante de Comercio estadounidense Carla Hills", Folios de Este País, *Este País*, núm.11, febrero 1992.

líder de la mayoría y si de algo se ha carecido es de capital para invertir en diferentes áreas económicas.

6.3. Las audiencias de 1992.

Una vez que el Congreso dió el voto favorable para la extensión del "fast-track" su labor consistió en observar las negociaciones entre los equipos designados para ello por cada uno de los ejecutivos. Sin embargo, debido a como esta establecido en las leyes que regulan la autorización del "fast-track"; los líderes legislativos se encargaron que la responsable directa del equipo negociador Carla Hills tuviese la obligación de reunirse de forma permanente con los legisladores responsables en la materia para informarles sobre las condiciones de la negociación.

De igual forma los miembros del Congreso interesados en la negociación podían tener acceso a información de lo que se negociaba vía documentos o asesorías con gente metida en la negociación. Es decir, los asesores de los legisladores y sobre todo los asesores de los comités con mayor responsabilidad en el proceso tenían acceso a la información vía negociadores o sus asesores. La información requerida por el legislativo ha sido de diversos tipos desde mandar elaborar una investigación global sobre los diversos tópicos negociados hasta algo muy concreto de los mismos. El Congreso cuenta con el apoyo de investigaciones hechas por el sector privado y por su propias fuentes como es el Congressional

Research Service. 193

Por base en lo anterior podemos asegurar que el Congreso en general pero sobre todo legisladores que por su liderazgo en el proceso ya sea a favor o en contra de las negociaciones estaban muy enterados de los procesos que seguían los diversos tópicos a negociar.

Una vez que se terminaron las negociaciones por parte de los tres países en el mes de Octubre de 1992. Legisladores claves en el proceso de ratificación del tratado por su posición en las negociaciones y por el poder que tienen dentro del Legislativo anunciaron la realización de audiencias públicas para empezar a evaluar lo que se negoció.

Cuando se anunciaron audiencias para discutir la negociación comercial, el Congreso todavía no empezaba a realizar lo que se entiende por iniciativa complementaria, legislación que es muy importante para satisfacer las demandas de los sectores sociales y legislativos. Esta legislación ha sido seguida con mucho interés por los legisladores, especialmente el líder Gephardt. Sin embargo, en el proceso de crear la iniciativa complementaria ó "draft bill" la participación de muchos asesores de comités que aunque no hayan hecho audiencias públicas en este momento serán parte muy importante de la elaboración de esta leyes que acompañaran al tratado cuando el presidente de los E.E.U.U., lo someta al Congreso.

193 Entrevistas a diversos asesores del Comité de Medios y Procedimientos de la Camará de Representantes y del Comité de Finanzas del Senado.

La participación social es canalizada vía las audiencias que se hicieron en este segundo momento dieron al oportunidad de escuchar a diferentes sectores involucrados en las negociaciones como son funcionarios públicos de alto y nivel medio de diferentes dependencias; organizaciones privadas en su mayoría a favor del tratado de libre comercio y grupos de ambientalistas y sindicatos obreros que se oponen a ciertos criterios que se acordaron durante la negociación.

El 9 de septiembre en una reunión que tuvo ante grupos de trabajadores, medioambientalistas o ecologistas y consumidores que se oponen al Nafta señaló que no estaba de acuerdo con lo negociado en autos, energía, reglas de origen para productos electrónicos y en lo estipulado sobre trabajo y medio ambiente, incluso afirmo que presionaría para que se cambiara y se reabriera la negociación como se hizo en el acuerdo comercial que E.E.U.U. negoció con Canadá en 1988.¹⁹⁴

Durante este período de dos semanas el líder de la mayoría demócrata en la Casa Richard A. Gephardt respondiendo a presiones de sectores sociales que pedían su opinión sobre el tema se presento, en diferentes foros y dentro de sus primeras reacciones al saber terminadas las negociaciones presento el argumentar de resguardar su voto hasta no conocer el texto final.

La acción política del líder de la mayoría Gephardt ha tenido diferentes niveles puesto que ante la opinión pública

¹⁹⁴ "Gephardt criticizes auto, electronics and energy provisions in Nafta", *Inside U.S. Trade*, vol.10 No.37-september 11, 1992.p.1-5.

a hecho mucho énfasis que, estaría muy atento de lo que se hubiese negociado en referencia a los temas de empleo y de medio ambiente. Preocupación que ha planteado al presidente demócrata Clinton desde que éste era candidato. El presidente Clinton ha tenido desde su campaña, presiones de sus compañeros de partido en el Capitolio sobre su posición ante el Nafta. Entre las acciones y peticiones más importantes esta la carta del 3 de octubre de 1992 cuando 97 legisladores entre ellos líderes del partido demócrata importantes como el "Whip" David E. Bonior de Michigan y Barbara B. Kenelly de Connecticut entre otros, le pedían que si ganaba las elecciones reabriera la negociación, que cerca de 500,000 empleos se irían hacia México si el acuerdo se llegará a concluir. 195

Las últimas audiencias del 102 Congreso se caracterizaron por estar envueltas en un ambiente muy politizado debido al momento electoral nacional que se vivió en los EEUU. La especulación política en ese momento crecía debido a la elección presidencial y como el posible resultado de la misma podría afectar la firma y las fases posteriores para la ratificación del acuerdo por parte del Congreso. La administración Bush después de perder las elecciones del 3 de noviembre siguió apoyando la finalización de la negociación entre las partes. Al respecto cabe señalar que el presidente Bush firmo el tratado en 17 de diciembre como uno de sus

195 Ver Cloud, David S. "Warning bells on Nafta Sound for Clinton", Congressional Quarterly Inc., novembre 29, 1992. p.3710-13.

últimos actos de gobierno en el plano internacional. La firma del presidente perdedor se considero por algunos especialistas como un acto de honor, dado que la administración republicana había mostrado gran compromiso político con terminar afortunadamente las negociaciones del Nafta.¹⁹⁶

Una vez que se ha sido electo William Clinton nuevo presidente de los EEUU el proceso de ratificación del Nafta parece estar condicionado a mas factores de los que estaba bajo la administración republicana. Entre ellos se encuentra, la visión que tenga el propio presidente de su responsabilidad sobre lo negociado en medio ambiente y cuestiones laborales que son los puntos de mayor conflicto para los opositores al acuerdo comercial.

Se espera que el 103 Congreso estadounidense emita su voto formal sobre el ALC, una vez que el ejecutivo se los envié, junto con iniciativa de implementación, destinada a hacerlo compatible con las leyes de este país. Este período de los acuerdos suplementarios quedan completamente en manos del ejecutivo y de sus negociadores por lo que se espera no exista mayor problema al negociarlos aunque el propio presidente ha dicho públicamente que mantendrá al Congreso informado de su contenido.

¹⁹⁶ En la notificación oficial que el presidente Bush mando al Congreso el 18 de septiembre de 1992, resalataba lo importante del acuerdo para el libre comercio y la inversión en todo el continente americano. Ver "Text of a letter from the President to the Speaker of the House of Representatives and the President of the Senate", The White House, Office of the Press Secretary.

A partir de que el acuerdo llegue al Congreso, pasarán 90 días de calendario máximo, primero lo discutirá la Cámara de Representantes lo votará y después intervendrá el Senado como Cámara revisora según lo establece la regla que rige el Fast-Track. Estos se cumplieron el ALC comenzó a operar a partir del primer día de enero de 1994. 197

El Congreso tiene en el derecho de ayudarse en sus decisiones mandado hacer estudios especializados como el que solicitó el mes de septiembre de 1992 a la Comisión Internacional de Comercio (ITC), dicho estudio fué requerido por el entonces presidente del Comité de Finanzas del Senado Lloyd Bentsen -actual secretario del tesoro- y por el presidente del Comité de Medios de la Cámara de Representantes, Daniel Rostenkowsky.

El primer comité en realizar audiencias fué el "Finance Committee" del Senado encabezado por el poderoso líder demócrata Lloyd Bentsen. El grupo negociador fue representado por su lidereza Carla Hills quién recibió críticas a sus argumentos. El apoyo de la mayoría de los integrantes del comité llevó a que la negociadora recibiera felicitaciones por su labor y dieron a entender que favorecían el tratado. Sin embargo, el viejo senador Bentsen dejaba claro que en lo personal no podía decir si aprobaba o no el texto hasta después de haberlo leído. Esta actitud política favorecía mas todavía la presión por obtener mas concesiones

comerciales.¹⁹⁸

La segunda audiencia fué en el Comité de Medios y Arbitrios. Carla Hills expuso lo mismo que ante el Senado.¹⁹⁹ La oposición de legisladores que desde un inicio se han opuesto al Tratado aunque varios de ellos ya no estarán en el siguiente Congreso ya sea por haber perdido sus primarias como Guy Vander Jagt D-Michigan, o se van a retirar como Don Pease de Ohio. Se espera que de los 35 legisladores de este comité salgan unos 11. Estos cambios pueden ser importantes ya que los legisladores que vendrían a ocupar estos puestos no serían necesariamente los que ocuparían las curules de los representantes salientes sino más bien los que sean elegidos vía reuniones de partido en el 103 Congreso. Hasta ahora una de las características políticas de los miembros que forman el comité ha sido su experiencia legislativa.

En la segunda semana los comités que hicieron audiencias fueron los mismos a excepción del Comité de Agricultura presidido por "Kika" de la Garza. En esta audiencia las mayores preocupaciones se dieron en lo tocante a lo que se negocia en azúcar y cacahuates. El tema de la ecología tuvo su portavoz en el representante demócrata por Indiana Jim Jontz que cuestionó a la embajadora Carla Hills sobre cuestiones ambientales.

Las audiencias que se hicieron en este segundo momento

¹⁹⁸ Hills, Carla A. "The North American Free Trade Agreement: A Promise Fulfilled", Testimony of Ambassador Carla A. Hills United States Trade Representative before the Committee on Ways and Means United House of Representative, Wednesday, september 9, 1992.

¹⁹⁹ Idem.

dieron oportunidad a escuchar a diferentes sectores involucrados en las negociaciones como son funcionarios públicos de alto y nivel medio, organizaciones privadas en su mayoría a favor del tratado de libre comercio y grupos de ambientalistas que se oponen. Entre las gentes que se presentaron ante el Congreso estuvieron la Secretaria del Trabajo, Lynn M. Martin, y el director de la Agencia de Protección Ambiental, William Reilley.²⁰⁰

En audiencias sobre el acuerdo la secretaria del Trabajo, Lynn Martin, no fué del todo convincente para explicar a los legisladores de donde saldrían los 10 mil millones de dolares que el gobierno estadounidense emplearía en los programas de capacitación. Legisladores de ese comité mostraron preocupación por estos argumentos debido a la responsabilidad que tienen de autorizar el presupuesto que gaste la administración central.²⁰¹

Otro representante importante en el proceso es Lee Hamilton demócrata de Indiana, es actualmente el segundo más influyente en política exterior, después de Dante Fascell, representante de Florida, quien concluyó su carrera legislativa de casi 40 años, al no buscar la reelección para el periodo 93-95. Hamilton, quien es vicepresidente del comité económico, en las audiencias dijo no tener duda de la importancia del acuerdo, como herramienta de política

200 Statement of William K. Reilly, Administrator U.S. Environmental Protection Agency before the Committee on Ways and Means U.S. House of Representatives September, 15, 1992.

201 El Nacional, 28 de septiembre de 1992, p.10.

exterior ante los bloques europeo y oriental y para crear empleos en EEUU. Hizo notar que ello no debe hacer olvidar a los legisladores sobre la situación de los obreros, que objetivamente serán desplazados como consecuencia del acuerdo comercial.

Por otra parte, el Senado realizó audiencias a petición del influyente senador demócrata Baucus de Montana, presidente del subcomité de Ambiente del comité de ambiente y trabajos públicos (Environment and Public Works) en una audiencia realizada el 16 de septiembre que la realizó el subcomité de Comercio Internacional (International Trade Subcommittee) del comité de Finanzas se perfiló para hacer una audiencia ecológica.

Ahí el mencionado senador demandó ante el director de la EPA, penalidades contrarias a México, en caso de que incumpla con lo acordado en la negociación. Y así contar con la garantía de que contará con los mismos estándares ecológicos que tiene Estados Unidos. Ante esta postura es cuestionar si tal senador no comprende que México es un país soberano donde existen su propia leyes, no las de Washington.

En estas mismas audiencias en el Senado, grupos ecologistas de Estados Unidos propusieron la creación de una comisión ambiental tripartita para ventilar y dar seguimiento a los temas ambientales relacionados con el acuerdo. La presentaron la Federación Nacional de la vida Silvestre (NWF), el Consejo para la Defensa de los Recursos Naturales (NRDC) y el Fondo Mundial de la Vida Silvestre (WWF). Estos

grupos reconocieron los avances ambientales del acuerdo, pero consideraron necesaria la comisión de monitoreo. Para gentes como Justin Ward, representante del NRDC, el acuerdo debe expresar en forma explícita que una débil legislación o aplicación sean consideradas "prácticas comerciales injustas". La comisión estaría encargada de analizar, resolver y monitorear los temas asociados con el tratado comercial. La propuesta se ubica como un mecanismo de solución de disputas que recibirá e investigaría quejas de ciudadanos, organizaciones no oficiales y de gobiernos. De acuerdo a este planteamiento, la comisión, no trataría sólo problemas ambientales, sino que estimularía la búsqueda de programas de cooperación para asuntos ecológicos comunes entre los dos países.

La comisión estaría integrada por representantes gubernamentales y organizaciones ambientalistas. Debe de tener el mandato para preparar recomendaciones que minimicen el eventual daño ambiental que pueda surgir durante el período de operación del acuerdo. Hudson de la NJWF advirtió. "la falta de un mecanismo trilateral para monitorear los asuntos ambientales del acuerdo pone en peligro la aprobación de este en el Congreso". 202

El lado oficial encabezado por William Reilly, director de la Agencia de Protección Ambiental (EPA) estadounidense, dijo que conocía la propuesta y que esta sería considerada.

El grupo ecologista Sierra Club presento sus puntos de

vista el 17 de septiembre en las audiencias del subcomité de Comercio encabezado por el demócrata Gibbons. Sus argumentos son de los más críticos sobre la forma en que se ha negociado el acuerdo y argumentan que están a favor del libre comercio pero que las reglas comerciales bien pueden ir acompañadas de normas más estrictas sobre medio ambiente.²⁰³

6.4. La participación de otros legisladores.

La participación de otros líderes legislativos no tan importantes como los presidentes de los comités y subcomités con más responsabilidad en el proceso se a quedado ha nivel declarativo como es el caso de Bill Richardson y Jim Kolbe. En sus declaraciones el primero demócrata pedía una revisión minuciosa en lo concerniente al medio ambiente. Ambos son fronterizos donde el problema de la infraestructura y medio ambiente son muy importantes. Los dos políticos se caracterizaron por liderar hacia dentro del Cámara la aceptación del Nafta.

Richardson durante la última fase compartió con Gephardt, que los demócratas no aprobarían un Acuerdo en el que no estuviera suficientemente claro con qué fondos se capacitará a los 150 mil trabajadores estadounidenses que temporalmente se quedarían sin empleo por dicho acuerdo. Sin embargo, el representante de Nuevo México señaló que "es

²⁰³ Ver Testimony of John Audley "Regarding the environmental Impacts of the North American Free Trade Agreement" Before the House Ways and Means subcommittee on Trade, september 17, 1992.

bueno, sólo hay que hacerle algunos cambios".²⁰⁴

Los viejos legisladores sabedores de lo difícil que sería la etapa de ratificación actuaron para proteger la negociación de la intervención de otros actores que no fueran gubernamentales en el proceso de la negociación. La presión sobre el tema de medio ambiente motivo a Max Baucus, presidente del subcomité de Comercio del Senado, a presentar una iniciativa de ley para respetar los términos de los acuerdos comerciales y evitar la creación de estructuras supranacionales para el seguimiento del TLC.

Baucus, demócrata por Montana, con esta acción limitó o cotrarrestó la presión que diversos grupos, particularmente ecologistas, para impulsar la idea de crear una figura como de inspector para que los grupos estadounidenses pudieran vigilar en México el cumplimiento de los estándares ambientales. Estas primeras acciones del senador son parte de su deber al "heredar", el comité sobre medio ambiente de Daniel Patrick Moynihan D-N.Y. quien es el nuevo presidente del comité de finanzas en el 103 Congreso.²⁰⁵

El problema del medio ambiente también llevó a los dos senadores de Arizona, Denis Deconcini y John McCain, a presentar un proyecto bipartidista con el objetivo de crear un fondo ambiental de emergencia en la frontera con México, por 15 millones de dolares. Actitudes como esta demuestran que el interés por llevar a cabo una ALC con México fue

204 El Nacional, 28 de septiembre de 1992, p.10.

205 Congressional Quarterly Inc., december 19, 1992. p.3883.

bipartidista, cooperación que tiene su origen en buena parte porque el interés comercial también es regional.

El senador Baucus ha expresado que los acuerdos suplementarios deben considerarse como una "necesidad política", para asegurar la aprobación por parte del Congreso del acuerdo comercial. Unánime, el liderazgo republicano y parte del demócrata aseguraba que el Nafta sería aprobado este año. Sam Gibbons, representante de Florida y presidente del subcomité de comercio internacional previno, sin embargo, que el proceso "será controversial". Esta posición de precaución era muy lógica si entendemos que legisladores como Peace de Michigan se retiró y con el uno de los legisladores más críticos y opuestos al Tratado, la oposición de los representantes se quedo sin uno de sus líderes. Sin embargo, en la última parte existieron muchos legisladores ligados o comprometidos con sectores que se han opuesto al tratado como los sindicatos obreros y grupos ambientalistas.

Otra gran incógnita que se tenía antes del voto fue la posición que pudiesen llegar a tener los legisladores nuevos en ambas Cámaras. La lógica del trabajo legislativo señalaba que los pertenecientes a los distritos y estados donde la gente se ha opuesto al ALCAN tendrán que seguir el sentir de sus votantes. Representantes del medio-oeste en su mayoría rechazaron la ratificación del Acuerdo. El interés distrital fue determinante para su posición política de defender los empleos de su distrito como Sherry Brown demócrata de Ohio por un distrito donde existen seis plantas

de automóviles que podrían cerrar sus puertas y crear gran desempleo en esa región. 206

Entre las primeras acciones que realizó el 103 Congreso se encuentran las primeras audiencias sobre los acuerdos suplementarios. El miércoles 25 de febrero de 1993 se presentó ante el subcomité de política económica y asuntos del Hemisferio Occidental, el líder Richard Gephardt fué el principal testigo y sus propuestas no variaron. Para el líder demócrata los acuerdos suplementarios deberían contemplar la creación de un programa de apoyo laboral y un código de conducta que obligue a empresas estadounidenses instaladas en México a observar estándares de su país. Gephardt se ha caracterizado por sus propuestas polémicas, sobre todo la de incorporar en los acuerdos paralelos una cláusula de escape que permita a cualquiera de los países firmantes sustraerse del tratado si la integración produce graves daños en materia laboral. En oposición a este argumento, el republicano Jim Kolbe argumentó la ratificación del acuerdo, como una necesidad política que repercutirá no solo en una mejoría de la economía mexicana, sino en el desarrollo de un mayor pluralismo democrático.207

206 Cluod, op. cit., p.3711.

207 *El Nacional*, 1 de marzo de 1993, p.12.

CAPITULO VII
LA RATIFICACION

7.1. El ALCAN inicia una nueva etapa en la relación bilateral.

El proceso de ratificación del Nafta por parte del Congreso estadounidense llevó a un aumento de tensión en la relación bilateral. La existencia de diversos actores y sus correspondientes demandas, las cuales no son de igual naturaleza fueron indicadores de los tiempos políticos para la ratificación del acuerdo comercial serían problemáticos y controvertidos. Los diversos actores a favor o en contra usaron todos los medios que el proceso le facilitó para presionar a favor de sus intereses. ²⁰⁸

En la forma del fast-track se estipula que una vez que el presidente de a los líderes de ambas Cámaras el texto del acuerdo comercial junto con su iniciativa complementaria y los acuerdos complementarios en materia de medio ambiente, derechos laborales y salvaguardas. Esta regla al no ser modificadas llevó a los grupos de presión interesados en el ALC a utilizar las audiencias que para ello convocaron los comités como un escenario para mostrar su apoyo o inconformidad.

La batalla consistió en impulsar a sus representantes o senadores, sobre todo los opositores a tratar de parar el proceso de ratificación o cambiar el texto que traería las

²⁰⁸ Hook, Janet "Democrats Nail Productivity, But Image Problems Remain", Congressional Quarterly Inc., Vol 51, No. 49, p.3365.

mismas consecuencias. Utilizaron los diversos medios legislativos que tenían a su alcance.

Quitar o cambiar las reglas que rigen el fast-track hubiera sido de un costo político muy alto para los dos países. Para Estados Unidos significaría perder una gran oportunidad para incrementar más aun su comercio con México y Canadá y así formar un bloque económico fuerte que hiciera frente a lo que en materia comercial sucede en Europa y la Cuenca del Pacífico. Los tiempos políticos para la ratificación en Canadá se complicaron sobre todo por los problemas internos que tuvo el partido conservador para conservar el poder. El cambio en el gobierno puso en duda la aceptación del tratado por el gobierno canadiense tal acción hubiera significado dejar fuera a ese país o modificar de forma drástica la conclusión de las negociaciones.

En México, la administración Salinas invirtió gran parte de su capital político en esta negociación. En ese tiempo el acuerdo fue importante para su proyecto político y ha finales de 1993 se dió la nominación oficial del candidato a la presidencia por parte del Partido Revolucionario Institucional. La ratificación del Acuerdo antes del final de año de 1993 y la puesta en marcha del mismo en enero de 1994, presuponia por parte del lado oficial mexicano daría más estabilidad y credibilidad al régimen para la elección y posteriormente a la campaña política del candidato a la presidencia del país de ese partido.

Si bien es cierto existieron varios peligros para la

ratificación del acuerdo uno de los mas importantes fue la falta de consenso entre los líderes formales. Su labor era llevar todo el proceso en la Cámara de Representantes donde se presento la mayor oposición. Sin embargo, los presidentes de los comités más importantes en el proceso tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado no cambiaron. Cabe destacar que hubo varios cambios en el Comité de Medios de la Cámara de Representantes donde la mayoría de su miembros reeligió a su viejo líder Rostenkowski.

En el Senado uno de los exlegisladores más importantes en los últimos años y que influyó bastante en las negociaciones del acuerdo Lloyd Bentsen, él cambio su trabajo de senador por una posición clave en la administración Clinton la de Secretario del Tesoro. Debido a su experiencia resultó muy importante para mediar con el Senado la ratificación del acuerdo sobre todo con sus ex-colegas del Comité de Finanzas.

En la Cámara de Representantes el líder de la mayoría Gephardt tuvo un papel prioritario para la votación final. Hasta antes de la votación había sido un mediador entre el bloque de demócratas opuestos al Acuerdo y el presidente Clinton. Aunque esa estrategia no evitó que algunos legisladores presionaran para anular la negociación al volver la última etapa mas complicada y realizar audiencias sobre México para discutir temas no comerciales. La falta de unidad en torno a los objetivos de la negociación llevó a utilizar diversos foros como audiencias o declaraciones para

cuestionar y discutir sobre temas como la democracia, el narcotráfico, derechos humanos, entre otros en nuestro país.

7.2. El voto final.

El debate sobre el Nafta en el Congreso estadounidense llegó a la tan polémica y esperada etapa de votación a finales de 1993. Los grupos a favor y en contra utilizaron todo tipo de argumentos para su causa, haciendo campaña en prensa y televisión con el fin de crear una opinión pública con sus perspectivas.

El Congreso de acuerdo con sus leyes otorgo a la Cámara de Representantes la primera votación. El debate antes de la votación final fué el reflejo de las grandes diferencias en la percepción de las consecuencias de una negociación de esta magnitud. Los últimos días antes de la votación existía un promedio de cincuenta legisladores que no habían expresado su decisión, lo que llevó a los grupos interesados en apoyarlo a conseguir su apoyo. Logrando su objetivo al ser aprobado por 234 a 200, votación que fue mayor a la esperada. El Senado lo voto días después dando también su aprobación por 61-38.²⁰⁹

El resultado tuvo repercusiones en diversos niveles de la política interna y externa de los Estados Unidos. En particular se resalto lo importante del voto para el futuro de la relación bilateral con nuestro país. Por otro lado, nos

²⁰⁹ Congressional Quarterly Staff, "Key Votes: Democratic Support for Clinton Was Hard-Won, Rarely Certain", *Congressional Quarterly Inc.*, December 18, 1993. Vol. 51, No. 50, p.3459.

muestra la visión que tienen los dirigentes del vecino país del Norte del tipo ideal de relaciones comerciales que deben guardar con el resto del mundo.²¹⁰

Al parecer las estrategias de todos los grupos involucrados en el debate, se nutren de elementos que no necesariamente tienen que desaparecer a corto plazo de la relación bilateral. Por lo contrario bajo la diferentes líneas que conformaron el debate dentro del Congreso estadounidense se puede esperar que diversos temas de la relación bilateral sigan siendo discutidos y no en pocos casos lamentablemente con argumentos muy pobres.

Es, para muchos esta actitud de legisladores de ambos bandos, un instrumento político que sienta las bases para una futura integración económica, sin embargo, estos elementos pueden afectar la relación bilateral en diversos grados de complejidad. Los partidarios de la negociación señalaron la gran importancia del Acuerdo para el futuro de la economía estadounidense y los posibles beneficios para los países negociadores. Al parecer esta idea fue la mas importante para lograr un mayor apoyo dentro de los legisladores.

El análisis del voto resalta la gran importancia de los republicanos que al final aportaron mas votos que los que sus líderes habían prometido antes de la votación. La retórica se hizo presente y fue común que muchos representantes justificaban su voto al buscar el bien del pueblo estadounidense otros señalaban el beneficio para el gran

²¹⁰ Idem.

capital de ese país.

Los opositores aunque no son un grupo homogéneo y que lograron tener una mayor fortaleza en esta última etapa del proceso de votación, seguramente seguirán muy de cerca el futuro inmediato de este acuerdo comercial.

Por su parte la administración Clinton tendrá que ser muy cuidadosa con la relación venidera con el Congreso y sobre todo con los republicanos que lo apoyaron para lograr aprobar el Nafta. La labor de convencimiento sobre los legisladores indecisos implicó un fuerte compromiso político de Clinton con muchos de ellos. Así lo demostró la gran cantidad de recursos humanos y materiales que se utilizaron por parte de su grupo que duró incluso hasta minutos antes de la votación. Aunque las estrategias para crear consenso fueron diversas, lo que más se aprecia en la labor de cabildeo en estos últimos días fue una labor de uno a uno.

Lo que implica que la administración Clinton negoció cada voto con promesas que con toda seguridad después de este proceso le serán cobradas por los legisladores. En este sentido, legisladores que participan en el proceso han logrado negociar asuntos que consideran importantes para su distrito o para su carrera política a cambio de su voto.

Esta situación nos lleva a pensar que la administración Clinton invirtió gran parte de su capital político y que logro no solo conseguir los 218 votos mínimos sino que los republicanos contribuyeron a que se llegará a 234.

Clinton en base a este gran esfuerzo político evitó a un

costo muy alto una gran derrota para su administración. Sin embargo, el mandato de Clinton todavía tiene tres años y es claro la necesidad de consolidar todavía propuestas políticas de su campaña como su plan de salud; donde los republicanos podrían empezar a tener una mayor capacidad de negociación frente a las propuestas presidenciales. Por otra parte Clinton puede utilizar, los resultados favorables para ganar una relativa estabilidad que empiece a crear un consenso entre el electorado del beneficio para ellos de una posible reelección.

El proceso del voto nos remite a pensar en lo que la élite gobernante quiere para los EEUU a nivel mundial en esta etapa de globalización económica. En la consideración de la reelección de los representantes y su clientela política sobre todo de los demócratas ya que muchos de ellos están ligados a sindicatos que se enfrentan no solo al debilitamiento de su poder de negociación ante el Estado sino que pertenecen a industrias como la manufacturera que se ha quedado atrás en la competitividad mundial y que muchos especialistas consideran que solo ha podido subsistir gracias a muy fuertes subsidios o medidas proteccionistas como la fijación de cuotas de importación.

Los líderes demócratas mas importantes en el Congreso se dividieron para este voto. Por un lado están dos viejos y poderosos legisladores, Foley y Mitchel, este último es el líder mayoritario en el Senado. Y por otro lado, dos de los representantes demócratas relativamente jóvenes, con mas

poder en la conducción de las decisiones legislativas en la Cámara de Representantes; el líder mayoritario Gephardt y alguien quien podría ocupar su lugar, si en un futuro no tan lejano fuera nombrado presidente de esa Cámara, el demócrata por el décimo distrito de Michigan, David Bonior. Al parecer los dos tienen bastantes posibilidades de seguir al frente del partido demócrata en los próximos años y si tomamos en cuenta la importante relación electoral del partido demócrata con los sindicatos, se explica en parte la posición de estos líderes ante la futura votación.

Sin duda, la votación fué un reflejo de todo lo complejo que resultó la negociación de los diversos intereses involucrados en este proceso y de la habilidad política de los diversos grupos involucrados. El pragmatismo que caracteriza la forma de hacer política en los EEUU vuelve a tener importancia.

Es así, como el debate en el Senado se dió en varias direcciones, aunque la oposición al acuerdo estaba más organizada y fuerte en la Cámara de Representantes los senadores que se opusieron hablaron con gran énfasis de los graves problemas laborales y de medio ambiente que traerá la implementación del Nafta. A su vez, en su afán de crear un frente más amplio en la opinión pública de los Estados Unidos señalaron temas de política interna mexicana como es el caso de la democracia, derechos humanos y, narcotráfico.

Esta nueva importancia que ha cobrado México en los debates legislativos nos indica como en un futuro se tendrá

una mayor discusión en los diferentes comités del Congreso sobre asuntos mexicanos lo que obligará a los diversos actores de nuestro país es decir, gobierno, empresarios, grupos civiles, académicos el tener que seguir con mayor frecuencia lo que suceda en el Congreso estadounidense y que tenga que ver directa o indirectamente con los diversos asuntos que conforman la gran agenda bilateral.

La votación aprobatoria mas amplia de lo que se pensaba no es suficiente para pensar en un futuro sin conflictos del NAFTA cuando menos a mediano plazo y las gentes que lo apoyan tendrán que seguir su defensa en diversos niveles de la sociedad estadounidense ya que los grupos que lo rechazan seguramente permanezcan en su labor de presión hacia el gobierno de ese país.

Muchos de los legisladores estadounidenses emitieron su voto ya sea a favor o en contra del NAFTA sin un gran conocimiento de lo que es México, las consecuencias de esa decisión sin embargo, es muy importante para el futuro de nuestro país.

CONCLUSIONES

La implementación de un ALCAN entre México y EEUU es, sin duda, fundamental para delinear el futuro entre los dos países. Lo complejo que resulta el pensar en las consecuencias tanto económicas, políticas y sociales que se manifestaran en la de por sí contradictoria relación bilateral, motivan a trabajar nuevas líneas de estudio. Y a tener presente como las instituciones que la han conformado en el pasado participaran en el futuro.

Tal fue el principal motivo por el cual, en las páginas anteriores sólo se estudió una de las instituciones involucradas en la negociación: el Congreso estadounidense. La importancia del Congreso radica en ser una institución donde el interés de los diversos grupos de presión de la sociedad estadounidense buscan compaginar su razonamiento y tendencias sociales con la de sus legisladores. De ahí que los miembros del Congreso, estén sujetos a realizar sus funciones en un contexto de múltiples presiones. Los primeros postulados de los creadores de su sistema político, versaban sobre la capacidad de demostrar eficacia y responsabilidad en el manejo del "interés público" por parte de los representantes. Sin embargo, resulta polémico la identificación y el cumplimiento de tales mandatos en la compleja red de relaciones sociales que originó la negociación del ALCAN.

En parte la existencia y participación de intereses

locales y transnacionales en el proceso, ayudaron a fomentar por parte de una mayoría legislativa la defensa del análisis economicista. Una posición que resulta muy cuestionable en sus resultados al mediano y largo plazo al no implementar, alternativas para que ese modelo de integración económica incorpore mas elementos para el bienestar social y no solo de los sectores empresariales de los países involucrados.

Los resultados de la negociación se pueden apreciar en dos polos decisorios del sistema de poder, el microanálisis localista y el macroanalítico donde ya los legisladores hacen uso de su capacidad para elaborar lineamientos de la política exterior de su país. El segundo polo es muy ilustrativo con su intervención en la aprobación de una estrategia comercial para instrumentar el ALCAN y así controlar diversos mercados.

Uno de los supuestos que sirven para explicar la dinámica de la política interna del Congreso la encontramos en la idea de representatividad. Es por eso que entre las condicionantes mas importantes del proceso de negociación, la relación entre el legislador y sus representados fue decisoria. Una consecuencia de la misma es que los legisladores son sensibles a las presiones del electorado debido a la importancia de este para la reelección de los congresistas. Durante todo el tiempo que duro la negociación los legisladores del partido demócrata fueron los mas afectados por esta circunstancia al depender del respaldo de sindicatos obreros para asegurar un cierto número de votos que les facilite su estancia en el Congreso.

El calendario interno de elecciones también afecto a la gran mayoría de los congresistas. En las elecciones del 103 Congreso, la política de representatividad se presentó como una forma de garantizar que buena parte de los congresistas responden a los intereses locales y a los diferentes niveles de su representatividad es decir, a los intereses regionales, estatales y distritales.

En el tipo de liderazgo que se desarrollo origino la intervención de aquellos que no tienen tanto poder formal pero que su participación política fue importante para el convencimiento de sus colegas y así influir en el voto final de la negociación. El partido demócrata tuvo una división mas clara en sus mandos de dirigencia demostrando que el acuerdo logro un voto aprobador como consecuencia de una gran sector de los congresistas republicanos.

Para conocer las principales inquietudes que se presentaron durante el debate se hizo énfasis en algunos puntos presentados por grupos de interés, gentes del gobierno y legisladores. Entre las diversas formas de presentar sus puntos de vista sobre la negociación destacan por su importancia en la labor legislativa las audiencias de septiembre de 1992 por ser las últimas audiencias públicas que realizó el 102 Congreso después de la aprobación del "fast-track" en mayo de 1991. En esta etapa la intervención de los diversos intereses privados sobre todo empresariales fue decisiva para influir en la decisión final del Congreso.

El proceso de negociación del ALCAN se vio afectado por

toda esta justificación del pluralismo político dentro de los EEUU y favoreció las acciones de una estructura de poder que a su vez privilegia la posición de control de un grupo de representantes de esa sociedad. El Congreso surgió así como la arena para la interacción de las luchas por defender los diversos intereses involucrados, resultando vencedores aquellos que favorecen y a su vez aprovecharan, la integración económica de América del Norte.

El Congreso de los Estados Unidos tuvo una participación relevante en la elaboración y ratificación del ALCAN. La política que se formuló en el interior de este poder fue definitiva para la configuración del Acuerdo. La importancia económica, política y social del Acuerdo llevó a una decidida participación de un número muy considerable de legisladores que anteriormente habían mostrado poco interés por la relación con México. La experiencia estadounidense en negociaciones comerciales de este tipo fue sin duda un factor importante para lograr los planteamientos finales que contiene dicho acuerdo.

A través del segundo polo decisorio del sistema de poder que representa el Congreso se analizaron las diferentes posibilidades que tiene para apoyar y en algunos casos modificar la visión de algunos grupos de interés en lo referente a su política exterior predominantemente dura en lo comercial y con fines de hegemonía internacional. Esta idea que muchos legisladores defendieron cuando dieron su voto a favor sera un principio con el cual se medirá la relación

con México.

La vigilancia sobre la relación con nuestro país vendrá de la administración Clinton y de los próximos presidentes. Aunque tuvo diferentes puntos de vista sobre la negociación mas al final se encargo de encabezar una fuerte ofensiva a todos los niveles para favorecer el voto aprobador. Es así como los intereses que le heredó Bush tuvieron al principio un trato distinto. Provocando la creación de los acuerdos complementarios impulsados como requisito previo para introducir el acuerdo comercial al Congreso y así contar con el apoyo de solo una parte de los legisladores demócratas.

El seguimiento de la labor del Congreso desde la aprobación del Fast-track hasta la integración del 103 Congreso nos permitió centrar los temas que fueron importantes para decidir la acción de las diferentes fuerzas legislativas y sociales que participaron en las diferentes etapas para la ratificación del ALCAN.

Así, el voto de la mayoría de los congresistas dejó en claro el dominio que sobre ellos ejercen grupos de interés que promueven la corriente del libremercado. En una sociedad donde la imagen que se quiere hacer creer así misma, aunque cada vez con mas cuestionamientos, es la de una organización social en la que todos sus ciudadanos tienen la misma importancia dentro de su pluralismo político. El mostrar que el proceso de toma de decisiones es abierto a la participación de todos tanto individuos como grupos, resulta fundamental para defender su democracia.

Con la votación del ALCAN, el Congreso estadounidense adquiere la responsabilidad ante sus representados de vigilar los compromisos comerciales adquiridos. El creciente interés de este poder por los diversos problemas que represente la relación con México se vera reflejado en los diversos medios que tiene para estructurar una política. Una de estas formas la encontraremos reflejada en la realización de diversas y numerosas audiencias; declaraciones o acciones de legisladores interesados en seguir algún tema en especial que involucre a México y la creación de leyes.

La organización y el proceso que asume la elaboración de una política hacia México dentro del Congreso esta condicionada por la forma en que se toman las decisiones con carácter de política interna más que por la manera en que elabora las decisiones de política exterior. Como características principales para estudiar la forma en que el Congreso elabora su política hacia México encontramos un sistema de comités fragmentado con intereses dispersos en los asuntos varios que en ocasiones tienen una importancia diferente en el tipo de trabajo entre las Cámaras. Sin olvidar la influencia de actores y de electores con intereses especiales.

A nivel de un trabajo de grupo, los encargados de seguir los problemas que se presenten serán varios e importantes comités y subcomités de ambas Cámaras. La responsabilidad tendrá que ver con la jurisdicción sobre asuntos comerciales o sobre aquellos temas que se consideren por parte de los

sectores estadounidenses como motivos que pueden afectar la relación comercial.

El proceso de la negociación demostró que el eje principal de la relación se encuentra en la ámbito económico y la política dependió de este lineamiento. Sin embargo, esta vía de mediación puede ser superada por la dinámica que el propio comercio dará a los demás actores de la relación.

En gran parte las actitudes, declaraciones o acciones de algunos legisladores todavía se encuentran enmarcadas en un paternalismo, insensibilidad e ignorancia. Este legado del pasado tuvo que cambiar en las últimas legislaturas forzado por la negociación comercial. El nuevo escenario del trabajo legislativo favoreció un reconocimiento de que México es ya un país muy cercano a todas sus decisiones y que las consecuencias de la política que se adopte tendrá relación con asuntos internos de su país.

De la importancia de esta negociación se desprende un futuro de la relación bilateral mucho mas estrecho y los legisladores tendrán que cumplir con su deber de revisar los efectos comerciales, sociales, políticos y culturales que surjan con la puesta en marcha del Acuerdo. En lo que se preve será un asunto relevante pero complicado dentro de la agenda legislativa que se prepara para estructurar el papel que jugará EEUU para el siguiente siglo. El votó final demuestra que los intereses comerciales de las grandes corporaciones fueron determinantes en la decisión de muchos legisladores y que los argumentos a favor de un acuerdo con

un contenido que cuidará mas los aspectos sociales, culturales, ecológicos y políticos fue derrotado.

Todo lo anterior sujeto a la sensibilidad política del Congreso para alentar su autoridad en los temas más típicos de la agenda bilateral y ahora de manera especial en lo concerniente a vigilar e influir en las consecuencias de la negociación comercial realizada. Los legisladores independientemente del partido al que pertenezcan estarán interesados en lo que pase tanto en su sociedad como en la nuestra.

BIBLIOGRAFIA

Adams, Willi Paul., Los Estados Unidos de América, Siglo XXI editores, S.A., México, 1982.

Bailey, Christopher J. "The US Congress", Basil Blackwell: New York, 1989.

Beard, Charles A. An Economic Interpretation of the Constitution of the United States, New York: Macmillan, 1986.

Bibby, John F. Governing by Consent: an Introduction to American Politics, Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1992.

Brown, George R. The Leadership of Congress, reprint ed., 1974, Arno Press Inc.

Castañeda Jorge y Robert A. Pastor, Límites en la amistad. México y Estados Unidos. Joaquín Mortiz Edit. Planeta, México, 1989.

Coobb, Roger W. y Elder, Charles D. "Participación en Política Americana: la dinámica de la estructuración de la agenda", Noema Editores, México, 1986.

Dahl, Robert A. A Preface to Democratic Theory, The University of Chicago press, 1956.

Dahl, Robert Democracy in the United States: Promise and Performance, Houghton Mifflin Company: Boston, 4th edition, 1981.

Davidson, Roger H., Oleszek, Walter J., Congress and its Members, 2 ed., Congressional Quarterly Inc. Washington D.C. U.S.A. 1985.

Davidson, Roger H. Senate Leaders: Janitors for an Untidy Chamber? en Dodd and Oppenheimer (edit.) Congress Reconsidered, third edition, Congressional Quarterly Press, 1985.

Dya and Zeigler, The irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics, Brooks/Cole publishing Company: California, 8th edition.

Epstein, David F. La Teoría Política de "El Federalista", Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales, Argentina, 1984.

Fiorina, Morris P. Congress: Keystone of the Washington Establishment, Yale University Press, 1989.

Gómez-Quiñones, Juan Chicano Politics: Reality & Promise, 1940-1990, University of New Mexico Press, 1990.

Guide to Congress, Congressional Quarterly's, third edition, 1982.

Grazia, Alfred de "Representación", en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, España, Aguilar.

Harris, Joseph P. Congress and the Legislative Process, McGraw Hill Book Company, U.S.A. 1972.

Hellman, Lillian., Tiempo de Canallas, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

How Our Laws Are Made, Revised and Updated by Edward F. Willett, Jr., United States House of Representatives, 101 Congress, 2d Session, Government Printing Office, 1990.

Keefe, William J. The American Legislative Process: Congress and the States, 7th ed., Prentice-Hall Inc.

Keller "Elites" en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Aguilar.

"Making Foreign Policy", Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1988.

Mill, John Stuart "Representative Government", Great Books of the Western World, V.43, Chicago, Encyclopedia, Britanica, Inc., 1952.

Mills, Wright C. Poder, política y pueblo, C.F.E., Secc. de obras de Sociología, México, 1981.

Orozco, Jose Luis La pequeña ciencia: una crítica de la ciencia política norteamericana, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

Watson, Richard A. Democracia americana: logros y perspectivas, Editorial Limusa, México, 1989.

Sartori, Giovanni "Representación" en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Aguilar.

Seligman, Lester G. "Liderazgo, aspectos políticos" en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Aguilar.

Shellers, Charles et.a.l., Sinopsis de la Historia de los Estados Unidos, Editorial Fraternal, Argentina, 1988.

Whalen, Richard J., R. Christopher Whalen Trade Warriors: The Guide to the Politics of Trade and Foreign Investment, The Whalen Company, Inc., Washington D.C., 1990.

Walter and Burnham, Democracy in the Making: American Government and Politics, second edition, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1986.

Wyman, Donal L. "The United States Congress and the Making of U.S. Policy Toward Mexico", Working Papers, Studies, University of California, San Diego Q-060, La Jolla, California.

Zabludovsky Gina "Autoridad, Liderazgo y Democracia", Estudios: Filosofía, historia, letras, ITAM, Otoño 1993, Núm.34.

HEMEROGRAFIA

Baer, Delal M. "Mexico and the United States: Leadership Transitions and the Unfinished Agenda", Significant Issues Series, Mexico Monograph Series, Volume X, Number 5, The Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C. , 1988.

"Carta de legisladores demócratas a la representante de Comercio estadounidense Carla Hills", Folios de Este País, **Este País**, núm.11, febrero 1992.

Castro Martínez, Pedro F. El Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, en "Comercio Exterior", col. 39, núm. 4, México, abril de 1989.

Cloud, David S. "Warning bells on Nafta Sound for Clinton", Congressional Quarterly Inc., noviembre 28, 1992.

Documento realizado por la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior, mimeo, México, 1991.

Donovan, Beth "Partisanship, Purse Strings Hobbled the 102nd: Tallies what the Congress did and didn't do and finds more deadlock than decision", Special Report, Congressional Quarterly Inc., October 31, 1992.

The Congress and Mexico, bodering on change", Mexico Monograph Series, Volume XI, Number 8, The Center for Strategic and International Studies, Congressional Study Group on México, 1989.

Fernández de Castro, Rafael "La importancia del Congreso Estadounidense en la Relación Bilateral México-Estados Unidos", Cuadernos Semestrales núm. 20, CIDE, México, 1988.

Galvin, Thomas "Big Chunk of 103rd Congress May Have Limited Tenure", Congressional Quarterly, Inc., October 31, 1992.

Kirschten, Joseph D. THE NEW FACE OF CONGRESS, Special Features Services 107, Num. 4.

Kuntz, Phil "House Bank Overdrafts Send a Chill...Through Campaigns of Incumbents", Congressional Quarterly Inc., October 24, 1992.

Kuntz, Phil "Senate Leadership Teams Mostly Unchanged", C.Q., November 14, 1992. Vol. 50, No. 45.

"The New Congress: Younger, More Diverse House and Senate Take Aim at Political Gridlock", Congressional Quarterly, Special Report, January 16, 1993, Volume 51, Supplement No.3.

Labor Groups Pan Mexico Pact", en Congressional Quarterly Inc., June 30, 1990., p. 2039.

Meyer, Lorenzo "México, Estados Unidos y un Tratado de Libre Comercio: el gran viraje de una relación", Revista de Occidente, Madrid, abril 1992, No.131.

Orozco, José Luis "Leer el Federalista", Zona Abierta, Suplemento de Economía, Política y Sociedad, El Financiero, 6 de Agosto de 1993, Vol.1, Núm., 46, primera parte.

Puig, Carlos "Adelantos en la búsqueda del Acuerdo Trilateral de Comercio", Proceso, enero de 1991.

The U.S. Congress Handbook, 1990", 101st Congress (Second Session), Virginia, Information compiled as of Jan. 15, 1990.

Studer, Marisa "La batalla por la vía rápida en Washington", Este País, Núm.4, julio, México, 1991.

Wyman, Donald, The United States Congress and the Making of U.S. Policy Towards Mexico, Working Papers in U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, La Jolla, California.

Weber, Vin "Time to Fight", National Review, March 15, 1993.

Zuckman, Jill "Most House Chairmen Hold On; Freshmen Win Choice Posts", Congressional Quarterly Inc., December 12, 1992, Vol 50, No.49.

Documentos Oficiales

Congressional Record-House, May 23, 1991. vol.137. núm. 79 H3536.

Constitución de los Estados Unidos de América.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Hills, Carla A. "The North American Free Trade Agreement: A Promise Fulfilled", Testimony of Ambassador Carla A. Hills United States Trade Representative before the Committee on Ways and Means United House of Representative, Wednesday, september 9, 1992.

"Gephardt criticizes auto, electronics and energy provisions in Nafta", Inside U.S. Trade, vol.10 No.37-september 11, 1992.

H. RES.146, 102d Congress , 1st Session, May 9, 1991.

H. RES.101, 102d Congress , 1st Session, May 6, 1991.

"Text of a letter from the President to the Speaker of the House of Representatives and the President of the Senate", The White House, Office of the Press Secretary.

United States-Mexico Economic Relations, "Hearings", Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, House of Representative, One hundred first Congress, Secon Session, June 14 and 28, 1990, Serial 101-108.

"Hearing Subcommittee on Western Hemisphere Affairs of the Committee on Foreign Affairs", House of Representatives, 101st Congress, 1st Session, June 7, 1989, U.S. Government Printing Office, Washington, 1990.

Omnibus Trade And Competitiveness Act of 1988, 100th Congress, 2d Session, Report 100-576.

"Response of the Administration to Issues Raised in Connection with the Negotiation of a North American Free Trade Agreement", May 1, 1991. Washington D.C.

Statement of William K. Reilly, Administrator U.S. Environmental Protection Agency before the Committee on Ways and Means U.S. House of Representatives September, 15, 1992.

Testimony of John Audley "Regarding the environmental Impacts of the North American Free Trade Agreement" Before the House Ways and Means subcommittee on Trade, september 17, 1992.