

11
2ej.

COLEGIO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS

COLEGIO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

MECANISMOS DE NEGOCIACION PARA LA FIRMA DEL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO (NAFTA)

TESIS QUE PRESENTA

SANDRA ROSA CRUZ
FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE LICENCIADO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

ASESOR: DR. CARLOS GONZALEZ MARTINEZ
COORDINACION DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS



1997.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**QUE SE SEPA EN NUESTRA AMÉRICA
LA VERDAD DE LOS ESTADOS UNIDOS.**

MARTÍ

INDICE

	Pág.
Agradecimientos	
Introducción.....	4
Planteamiento del problema.....	6
Capítulo I :Modelos teóricos de la toma de decisiones de la política exterior económica de los Estados Unidos.	
Las élites.....	18
Políticas burocráticas.....	23
Grupos de presión.....	27
Capítulo II: Fundamentos de la toma de decisiones de la política mexicana.	
El presidencialismo.....	39
La participación de los empresarios en las negociaciones comerciales.....	47
Empresarios mexicanos que participaron en las negociaciones del NAFTA.....	51
Capítulo III: Identificación de los actores e instituciones norteamericanas para planear y ejecutar la política exterior económica de los EU.	
Actores del poder ejecutivo estadounidense.....	56
El poder presidencial por medio del Fast Track.....	63
Actores del Legislativo.....	69
Capítulo IV: La participación de los lobbistas	
Importancia del lobby.....	78
Los lobbistas y el gobierno mexicano.....	82
Conclusiones.....	89
Anexo (El NAFTA negociado y el aprobado).....	100
Bibliografía.....	107

Agradecimientos:

Quando se termina una tesis formalmente se cierra un ciclo académico. Pero nuestro pensamiento tiene más inquietudes, más ansias de saber, también reafirmamos algunas ideas, desechamos otras y sobre todo mantenemos con vida las ilusiones, sueños y principalmente las esperanzas.

En una tesis de licenciatura se invierte vida: días, meses y años. Sin darnos cuenta pasan los años de estudio, de discusiones, pasan las horas y horas de búsquedas y lecturas en la biblioteca leyendo en inglés y español, redactando, estructurando, desestructurando el texto. Paralelamente buscamos seminarios afines a nuestro tema, asistimos a mesa redondas, congresos, coloquios y una que otra discusión con especialistas nacionales y porque no, también con extranjeros. Cuando por fin tenemos en nuestras manos el texto final, sabemos que mucha gente nos ayudó y colaboró, realmente nunca estuvimos solos. Siempre hubo alguien que nos alentó. Por ello deseo dar las gracias, primeramente a mi adorada familia por esos días de ausencia (especialmente mis padres: Hipolita Cruz y Juan Rojas) y ese apoyo incondicional; a mis asesores al Dr. Carlos González Martínez y Mtro. Guillermo Guajardo por las atenciones, sugerencias, observaciones, recomendaciones, sobre todo su tiempo y dedicación. A la Fundación Latinoamericana Gregario Selser, en especial a Marta Ventura de Selser por dejarme usar la computadora, el archivo y por todo el cariño que me brindo. A mis amigos de México, que me alentaban con esas palmaditas en los hombros y esos consejos para continuar: Zamna (que corrigió el texto), Tania, Rocio, Pilar, Bety, Ara, Caro, José Luis Jimenez. Al Ingeniero Mauricio de las salas de computo de la Facultad de

Filosofía y Letras por ese gran apoyo, por compartir sus conocimientos al colaborar para rescatar el texto de virus, apagones, y por imprimir el texto. A los otros amigos, los que conocí durante mis estancias en Estados Unidos: a la familia Loeza, Ramos, Nina Weisbord, Kyle Terres, Irma Ramos, Gloria Andrade, Fernando Franco, Giacomo Solari y Marina Aguelvis. Al Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, específicamente al Dr. Pablo González Casanova por la beca que obtuve durante 1993-1995. Al Center for Latin American Studies de la Universidad de Berkeley California, en particular a la profesora Beatriz Manz, y los profesores Enrique Riveros y Harly Shaiken. A mis sinodales por dedicar tiempo y conocimientos: Dr. Braian Connaughton, Lic. Rafael Campos y Lic. René Aguilar. Y a todos aquellos que colaboraron con este trabajo de manera directa o indirecta.

Gracias a todos por ese apoyo.

Introducción

Cuando iniciamos la tesis, sólo tenemos algunas ideas ambiguas, por necesidad tenemos que registrarla con un título y conforme se avanzó en la investigación se definió todo. En este caso, el título es negociaciones comerciales entre México y Estados Unidos, pero con el tiempo fue delimitándose y tomando forma para llamarse: mecanismos de negociación para la firma del Acuerdo de Libre Comercio (NAFTA por sus siglas en inglés), por cuestiones burocráticas y tiempo no se cambió aquel título original por el delimitado. Los mecanismos de negociación son los métodos jurídico-institucionales en el contexto del sistema político de cada país. Una legalidad utilizada por sus promotores para lograr un objetivo: el NAFTA.

La negociación, firma y ratificación del NAFTA que suscribió Estados Unidos, Canadá y México tienen como antecedente el proceso económico de desregulación estatal en el Sur económico, que se concreta en la venta de industrias administradas por el Estado, impulsado por la ideología del libre mercado. El objetivo de este libre mercado es la apertura económica del Sur que responde a una reestructuración de las industrias en el marco de la competitividad.

La negociación del NAFTA entre México y Estados Unidos (EU) se desarrolló oficial y públicamente el 10 de junio de 1990, cuando se entrevistaron los expresidentes Carlos Salinas de Gortari y George Bush. Ambos plantearon en la VIII reunión de la comisión binacional México-Estados Unidos la idea de un "acuerdo" de libre comercio. Posteriormente se iniciaron las negociaciones entre ambos países en el contexto de las leyes de cada sistema político, para el caso mexicano resultó más fácil que el estadounidense.

El caso mexicano es singular ya que la iniciativa del ejecutivo está respaldada por un presidencialismo. El poder del ejecutivo diseñó todo un aparato negociador. El 5 de septiembre de 1990 fue nombrado jefe de las negociaciones a Herminio Blanco, quien dió instrucciones para integrar en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) la oficina de negociaciones sobre el NAFTA. A su vez se formó el consejo asesor y la comisión intersecretarial. Esta comisión estuvo presidida por Herminio Blanco, además participaron las Secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda, Trabajo, Programación y Presupuesto, la oficina de Coordinación de la Presidencia y el Banco de México. Todas estas "burocracias" parecieron representar una pluralidad, pero las decisiones fueron realizadas por el presidente y los empresarios. Durante esas negociaciones participó directamente el sector empresarial mexicano, quien constituyó la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE) dependiente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE).

El Legislativo mexicano sólo fue un instrumento técnico de legitimación, quien por mayoría de votos aprobó el NAFTA y respaldó los actos del Ejecutivo. El Legislativo por medio del Senado de la república realizó un seguimiento de la consulta e instaló en 1991 un foro sobre el NAFTA.

A diferencia del presidencialismo mexicano, el Ejecutivo estadounidense solicitó autorización de su Congreso. Este tiene una importancia fundamental en la aprobación de la política doméstica y exterior. Sin embargo, en el Congreso Estadounidense se permite el acceso directo de los lobbistas. Estos son grupos de presión contratados y pagados, en su mayoría, por las grandes compañías para "inducir" al congresista a votar en favor de ciertas leyes, en la mayoría de los casos favorece a los intereses económicos de esas compañías. Este aspecto es de

suma importancia porque esos grupos pueden actuar legítimamente, sobre todo los grupos más poderosos.

El Ejecutivo estadounidenses necesitó la autorización del Congreso, para negociar el NAFTA, mediante un mecanismo denominado "fast track". Este fue fundamental al darle poder de negociación comercial al presidente por un período de dos años. Esta autorización del Congreso fue justamente en medio de una coyuntura internacional: la operación tormenta del desierto en el Golfo Pérsico y la Ronda Uruguay del GATT. Ante esa situación los congresistas estadounidenses aceptaron las observaciones de los lobbistas (quienes fueron contratados por las grandes compañías de EU, empresarios mexicanos y el gobierno de Salinas) y finalmente autorizaron el "fast track".

Estos dos procedimientos de negociación son el análisis de esta tesis. El capítulo I plantea a los modelos teóricos desde la sociológicas y políticas sobre la toma de decisiones estadounidense. El capítulo II describe al presidencialismo mexicano como ejecutor de la política económica y la participación de los empresarios para impulsar el NAFTA. En el capítulo III señala a los actores del poder Ejecutivo y Legislativo estadounidenses en materia de política comercial, el mecanismo de "fast track". El capítulo IV es un análisis sobre el lobby. Finalmente las conclusiones y un anexo sobre el NAFTA negociado y aprobado.

Planteamiento del problema:

La década de los noventa se ha conformado como un desafío para la existencia de la mayoría de los Estados Nación, ya que deben tener en cuenta la dinámica del poder mundial, representado por aquellos procesos de cambio impulsados por la tercera revolución industrial, el cambio tecnológico y económico¹. Estas variables cada vez más determinan la capacidad de sostener un nivel de "seguridad económica y militar" óptima, para la posición de las actuales y futuras potencias en el escenario internacional. Dentro de ese contexto, Estados Unidos (EU) si bien ha demostrado tener un poderío militar considerable, en el aspecto económico presenta una debilidad relativa frente a sus competidores, algunos factores, entre los que se destacan los costos de la carrera armamentista, el crecimiento del sector financiero a costa del productivo y el rezago tecnológico frente Alemania y Japón.

En ese sentido el retroceso relativo de Estados Unidos (EU) dentro del club de las potencias se debe, entre otras cosas al lastre de haber destinado gran parte de su producto nacional bruto (PNB) a la defensa, lo que impactó negativamente en sus niveles de competitividad internacional². Dicha pérdida de competitividad en las principales industrias norteamericanas se ha dado, sobre todo en áreas de alta tecnología, como lo demuestra un estudio hecho por el Departamento de Comercio en 1990, en donde se reconoce que Japón aventajaba a EU en cinco de doce nuevas tecnologías, y al mismo tiempo ganaba terreno en otras³. A este respecto, cabe destacar lo siguiente: entre 1960 y 1980 Japón pasa de producir el 4.5 % al 9.0 % del producto bruto mundial, a diferencia, la participación de EU se redujo de 25.9% a 21.5%; en ese mismo periodo los países de reciente industrialización asiáticos (NICS) comenzaron a ser grandes competidores de los productos estadounidenses en los mercados internacionales.⁴ Fenómeno que se puede observar en el siguiente cuadro, en donde EU en

¹Kennedy, Paul, 1992, p.539

²El gasto total en producción de armamentos ascendió durante la década de los ochenta hasta 9% del PNB. *Economic Report of the President*, 1990.

³Huntington, Samuel, 1991, p.58. Cabe resaltar que entre 1955 y 1980 las exportaciones de productos de alta tecnología fue de 35.5 % a 19.8 %

⁴Egea Nadal, Alejandro, 1987, p.244

comparación a Alemania, Francia, Japón y Gran Bretaña, declinó en sus niveles de ^B gasto en investigación de tecnología (R&D) civil; tendencia que a largo plazo deterioró su base industrial y su competencia comercial.

TABLA 1
GASTO EN R&D EN 1987

R&D	FRANCIA	ALEMANIA	JAPÓN	G.B	EE.UU.
R&D billones de dts.	16.4	22.8	41.7	15.7	127.7
Porcentaje del PNB en gasto R&D	13.1	21.6	41.4	11.7	88.6
R&D % NO MILITAR	1.8	2.6	2.8	1.8	2.0

Fuente: Economic Report of the President, (Washington, U.S government printing office, 1990.) p.113

Otro de los indicadores que ayuda a explicar estos cambios de la economía norteamericana es la capacidad de inversión privada en sectores industriales civiles; factor que se relaciona con la formación de capital y con el avance científico-tecnológico.

Tabla 2

Relación entre inversión privada y gasto militar en EU
(miles de millones de dólares)

año	inversión privada	gasto militar
1980	88.9	113.9
1981	98.6	157.5
1982	65.5	185.3
1983	45.8	209.9
1984	91.1	227.4
1985	102.2	252.7
1986	78.2	273.3
1987	74.6	281.9

Misma fuente.

La tabla 2 nos señala una tendencia de incremento en el gasto militar Estadounidense a principios de los ochenta. En donde paralelamente se produjo la crisis económica de América Latina. De 1981 a 1987 el incremento de ese gasto fue 157.5 a 281.9 (más de un 40%). Mientras que la deuda externa de nuestros países también se incremento (durante los mismos años) de 78.2 a 109.5. Entre 1982 y 1989 México y América Latina transfirieron recursos hacia el exterior por 73,000 y 204,800 millones de dólares respectivamente; financiando así a los países desarrollados y particularmente a EU, quien absorbió tales recursos en el incremento de su gasto militar.⁵

La evidente tendencia de la reducción en las tasas de inversión privada e investigación tecnológica civil, se tradujo en una evidente pérdida de competitividad internacional en las áreas de alta tecnología, que son justamente las que liderean el cambio impulsado por la tercera revolución industrial.

Competitividad en el mercado internacional de EU

Producto	1980	1990
Fibra Óptica	73%	42%
conductores	60%	36%
maquinaria agrícola	18%	7%
dependencia petrolera	12%	36%

El comercio de Estados Unidos también se ha deteriorado significativamente, ya que el mayor "socio" económico es el Este de Asia, que en 1990 proyectó el 34% (300 billones de dólares de su comercio total) y a la vez originó el 47% de su déficit externo⁶. También, el déficit con Japón

⁵World Bank, 1992, pp.254-776

⁶Glat: "US economic relation with East Asia and the Pacific", 1991.

aumentó desde 500 millones de dólares a tres mil 220 millones entre 1960 y 1990.⁷ Con estos síntomas de cambio negativo para la posición de EU se llegó a reconocer oficialmente la aguda recesión económica de principios de la década de los noventa.⁸

Dentro de este contexto internacional se pusieron en marcha las negociaciones del North the American Free Trade Agreement (NAFTA). El interés por extender tratados comerciales para la década de los noventa comenzó a ser manejado por el entonces presidente Bush, cuando el 27 de junio de 1990, anunció la llamada Iniciativa para las Américas que permitiría conformar una gran zona de libre comercio desde el puerto de Anchage (Alaska) hasta Tierra del Fuego (Chile, Argentina), para lo cual Estados Unidos se dispone a firmar acuerdos de libre comercio con "todas" las naciones de América Latina.

Negociar tratados comerciales significa abrir una estrategia por parte de los EU para restaurar su posición internacional, (primeramente en un ámbito hemisférico), ya que el resto de las regiones están siguiendo una tendencia de nuclearse en torno a Alemania y Japón. En ese sentido es una estrategia confinada a un ámbito regional que le da prioridad a la agenda económica la cual persigue ciertos objetivos, tales como garantizar un regular y (seguro) abastecimientos de materias primas y recursos naturales (el petróleo). Así como mantener una cierta <pax americana> en América Latina. En todo caso dicha estrategia debe tener presente la economía doméstica de EU y reducir su déficit fiscal, promover inversiones y el desarrollo de alta tecnología civil, así como aumentar la competitividad. Al respecto, Samuel Huntington señaló que "la primera prioridad de la política exterior americana es la renovación de la economía de EU ... (que más allá de la recesión) ... es un imperativo de largo plazo... es una condición para un compromiso sostenido de EU en los asuntos mundiales. América debe volver a casa para permanecer afuera"⁹. De esta manera en tiempos de la posguerra fría y década de los noventa al comercio se le ha adjudicado una triada de prioridades: cuestión de "Seguridad Nacional" (Colby), es la conquista de fronteras (Clinton) y la

⁷Excelsior, (Ciudad de México), 8 de septiembre de 1990.

⁸ La recesión de EU fue reconocida por el presidente Clinton y mencionada por escrito en Economic Report of the President 1991.

⁹Huntington, Samuel, 1992.

prosperidad de EU (Brady)¹⁰. Con lo cual la rehabilitación interna se enlaza con la expansión de la economía de mercado. Desde esta perspectiva se puede entender que los intereses norteamericanos tenderán hacia la recuperación de sus niveles de competitividad en un mundo que no presenta similitud con la posguerra "caliente" posterior a 1945¹¹.

Dentro del ámbito regional uno de los primeros interlocutores en América Latina de esa estrategia fue México, el cual desde 1985 comenzó a aceptar las recetas neoliberales más ortodoxas tales como la privatización de empresas estatales, para continuar con la desregulación global de la economía mexicana, alineándola a las reglas del libre mercado (the free market reform).

México fue apoyado por la élite EU con el objetivo de firmar el NAFTA. Al respecto Elliot Abrams (subsecretario para Asuntos Interamericanos del gobierno de Reagan) afirmó lo siguiente: "el precio que deberá pagar México (por el NAFTA) es menor independencia y menor soberanía es una realidad así de simple..."¹². En el mismo sentido se manifestó Larry Birns (director del Consejo de Asuntos Hemisféricos): "la administración de Carlos Salinas de Gortari ha comprometido de antemano la política exterior mexicana ... y la muerte del México independiente y el nacimiento del México sumiso..."¹³.

El libre comercio con México es necesario para los monopolios al rediseñar una nueva división internacional del trabajo, en donde la función de este país (México) será rentable en la medida en que los costos de producción disminuyan para las compañías estadounidenses, fortalezcan su competitividad y ganancias. Estas compañías son las que impulsan la integración comercial, así como los bancos, organismos financieros y grandes capitalistas. Las beneficiadas son las empresas gigantescas como la Ford, General Motors, Wal-mart y TRW, así lo demuestra un estudio de la comisión de Comercio Internacional de EU. en donde señala que "los norteamericanos ganadores

¹⁰ El Financiero, (Cd. de México), 9 de mayo de 1991.

¹¹ Me refiero a la etapa de 1945 hasta los primeros años de la década de 1970, que correspondió a un período de crecimiento de la economía mundial bajo el liderazgo hegemónico de los EEUU. Cabe señalar que la teoría hegemónica establece como condición necesaria, pero no suficiente, para el desarrollo de la economía mundial basada en el liberalismo económico, la existencia de un poder dominante, comprometido con la economía de mercado. El planteo original de esa teoría corresponde a Charles Kindleberger, 1983.

¹² El Financiero, (Cd. de México), 11 de septiembre de 1990.

¹³ El Financiero, (Cd. de México), 19 de junio de 1990.

son los sectores de granos, oleaginosas, carne, productos químicos, equipo electrónico, maquinaria, banca, seguros, telecomunicaciones, construcción de alta tecnología, servicios basados en la información y procesamiento de datos; mientras que los sectores perdedores son los alimentos de ganado, productos de horticultura, productos derivados del cemento. Los efectos para EU serán pequeños e imperceptibles, mientras que en México serán considerables.¹⁴ Como lo resalta Petras, desde un enfoque crítico al proceso, afirma que no existe ninguna consulta hacia abajo: "la integración es un proceso de élites del Norte y del Sur. Están marginando a los de abajo y están absorbiendo el excedente hacia arriba, bajo el pretexto de la competitividad. Se dice que tienen que ser más competitivos. Las élites del Norte y del Sur usan esta nueva ideología, para un proceso de reconcentración de riqueza hacia arriba. Esto es lo que yo llamo los nuevos circuitos transnacionales, que están cada vez más ricos"¹⁵. Por su parte, la Canadian Center for Policy Alternatives en coordinación con la Common Frontiers y Action Canadá Network concluyen que "el NAFTA beneficiará única y exclusivamente a las corporaciones estadounidenses ...eliminará la capacidad ... de México y Canadá para decidir su propio destino y tener autonomía en sus políticas de desarrollo"¹⁶.

Sin embargo, en esta integración se pide el libre mercado para América Latina, cuando en Estados Unidos persiste la regulación estatal de su economía. La tendencia al proteccionismo se deja sentir más decididamente y se justifica con la Omnibus Trade and Competitiveness Act (OTA), instrumento de guerra comercial. La OTA y de manera peculiar las cláusulas 301 y 301 especial faculta al representante comercial de EU para elaborar una lista de países cuyas prácticas comerciales sean calificadas por Washington como "irrazonables" (en base al criterio del Departamento de Estado). Posteriormente plantear verdaderos "ultimata" comerciales con la estipulación de fecha límite para que las contrapartes "abandonen su conducta incorrecta y desleal". A partir de 1988, se añaden otros elementos al OTA, que permiten proceder con todo tipo de presiones en contra de países que tuvieron superávit comercial. Es un mecanismo para articular

¹⁴ U.S. International Trade Commission, 1993, p.xxvii

¹⁵ Entrevista a James Petras en El Día Latinoamericano, (México, D.F.), 28 de enero de 1991.

¹⁶ El Financiero, (Cd. de México), 18 de enero de 1993.

sanciones contra países con los que EU tenga una situación deficitaria¹⁷. El proteccionismo de EU es evidente por las múltiples sanciones impuestas a las exportaciones de países, tales como México por el atún y acero (1991), Colombia por las flores (1989) y Japón por los semiconductores (1993) entre otros.

Los fenómenos anteriormente expuestos ubican como central a la estrategia negociadora de EU y en específico la toma las decisiones en política comercial. Nuestra hipótesis es que en la firma del NAFTA las instituciones del ejecutivo estadounidense tuvieron la jurisdicción para influir y determinar las negociaciones. El poder legislativo formó parte del proceso, pero la influencia de los grupos de presión e interés determinaron al legislativo, por medio de las coaliciones que dominan en los comités y subcomités. Esta coaliciones financiadas y realizadas por las corporaciones, durante las administraciones Bush y Clinton, lograron el apoyo de las grandes empresas y bancos estadounidenses, representados por el USA-NAFTA Coalition: la comisión trilateral integrada por Henry Kissinger, Paul Volcker, los centros de investigación más importantes, como la Fundación Heritage, la Sociedad de las Américas del banquero Rockefeller y los más influyentes diarios como el Washington Post, The Wall Street Journal, The New York Times. El éxito de esta coalición mostró que la "compra" de votos en el Congreso son parte del sistema de toma de decisiones convirtiendo la mercantilización de la política en una oferta al mejor postor y grupo económico. También, el gobierno mexicano se reactivó como grupo de presión por medio del pago a los lobbistas.¹⁸

EL gobierno mexicano solicitó y contrató los servicios de los lobbistas para lograr votos en el congreso. Esto no es novedoso. Sin embargo, lo trascendente es que desde 1988, el entonces presidente Carlos Salinas contrató los servicios de lobbistas, en particular los de la empresa Burson-Marsteller Inc. para lanzar una nueva imagen del gobierno mexicano en los círculos de los hombres

¹⁷Al respecto un grupo de industriales canadienses acusó a EU de adoptar una postura "unilateral de proteccionismo", en productos que van desde la cerveza hasta automóviles. *Excelsior*, (Cd. de México), 28 de julio de 1993.

¹⁸*El Financiero*, 27 de noviembre de 1993. Se reactivó como grupo de presión, porque en 1993 con la firma de los Tratados de Bucarell, México financió una campaña a favor de éstos.

de negocios en EU. Apartir de esa fecha el cabildeo fue más constante. En 1989, se pagaron 225 mil 182 dólares y para 1990, se elevó a 3 millones 62 mil 125 dólares.¹⁹

¹⁹Eisenstadt, Todd, 1992, p.3

Capítulo I: Modelos teóricos de la toma de decisiones sobre la política exterior económica de EU.

**NI SE HA DE EXAGERAR LO QUE SE VE,
NI DE TORCERLO, NI DE CALLARLO.
LOS PELIGROSOS NO SE HAN DE VER
CUANDO SE LES PUEDE EVITAR.**

MARTÍ

CAPITULO I: Marco teórico.

Los fundamentos teóricos sobre la toma de decisiones de la política exterior económica de los EU se desarrolló en dos corrientes de pensamiento después de la Segunda Guerra Mundial. Así, durante la década de 1950 y 1960 la sociología estadounidense analiza las decisiones en materia de política, desde el pluralismo y elitismo¹. La primera explica a las políticas públicas como producto de una configuración de presiones por intereses en pugna². Este argumento plantea que los grupos de presión son generados autónomamente en la sociedad. Sin embargo, Anderson Charles señala que: "el sistema político no sólo es un derivado de los intereses de grupo"³, pero es importante recalcar la diversidad de asociaciones organizadas que influyen en el Estado un variado conjunto de valores, intereses para la deliberación y toma de decisiones⁴.

La pluralidad de organizaciones y asociaciones son parte de la estructura política de los Estados-Nación⁵. La teoría pluralista considera que todos los grupos de presión participan en el diseño y ejecución de las políticas. Sin embargo, esta teoría pluralista no resalta a los grupos poderosos (organizados y dirigidos por la élite) que son los más influyentes. Debido a que los grupos de presión no son iguales en las capacidades de organización, recursos, la influencia y el poder⁶. En el caso de los grupos de presión de EU Robert Dahl patentiza que:

En la política estadounidense, como en todas las otras sociedades, el control sobre las decisiones esta distribuido desigualmente, ni los individuos, ni los grupos son políticamente iguales.⁷

¹Garson, David G, 1979, p.31

²Anderson, Charles W, 1992, p.250

³Anderson, Charles W, 1992, p.250

⁴Miller, David, 1973, pp. 512-514.

⁵Anderson, Charles W, 1992, p.258

⁶Dahl, Robert, 1991, p.197

⁷Dahl, Robert, 1991, p.197

Estos grupos de presión ejecutan sus acciones en la estructura del Estado: las instituciones. Así, las grandes organizaciones y asociaciones estadounidenses son parte de la estructura política. Fueron creadas en el pasado medio siglo, tienen un papel que desempeñar en el gobierno. El problema consiste en especificar como dichas organizaciones están apropiadamente representadas en el orden político,⁸ es decir como se han legitimado. El llamado pluralismo de los diversos grupos puede ser un argumento poderoso de que la libertad de asociación es un concomitante necesario y útil, lo que el pluralismo no puede legitimar es a las políticas como el resultado de una configuración de demandas de grupos⁹. Entonces, el diseño y toma de decisiones de la política exterior de EU se justifica con el pluralismo y se jacta de tomar en cuenta la opinión de la sociedad organizada en grupos. De igual manera, justifica a las burocracias como participantes plurales de este proceso.

A diferencia de la corriente anterior, los elitistas argumentan que la sociedad ha estado dominada por una minoría. Esta toma las decisiones más importantes y concentra el poder. Mosca y Pareto son los teóricos clásicos y pensaban que la clasificación tradicional en monarquías y/o aristocracias ignoró un rango común: estar gobernados por una minoría.

Estos teóricos argumentaron que la élite mantiene su dominación mediante la coerción, manipulación y alianzas. C. Wright Mills, sociólogo norteamericano tuvo influencia de estos teóricos clásicos, por lo cual este autor fue uno de los exponentes de la teoría sobre las élites de EU. y consideraba que la élite estadounidense está integrada por una élite económica, política y militar, que se unifican para formar la "élite de poder". Es la interacción entre el gobierno, el pentágono y las grandes corporaciones empresariales. El ser una minoría les proporciona ventajas, tales como actuación y organización; controla el acceso a las posiciones clave en el gobierno y a las burocracias para reproducir su dominación. La élites tienen la capacidad de captar a los funcionarios, sindicatos

⁸Anderson, Charles W, 1992, p. 259.

⁹Anderson, Charles W, 1992, p.261

militares para conseguir un poderío, a través de las interrelaciones sociales, económicas, ideológicas y organizacionales para conformar en coyunturas específicas una única y cohesionada élite¹⁰.

En este contexto (de pluralismo y elitismo) la política exterior económica de los EU ha sido analizada desde la perspectiva sociopolítica con tres enfoques: las élites, los grupos de presión y las políticas burocráticas.

Las élites.

La participación de las élites se realiza dentro y fuera del gobierno. Es el resultado de la interacción entre ellas, para la defensa de intereses particulares. Las élites de Estados Unidos son económica, política y militar: la élite de poder. Esta logra su máximo poderío con la unificación de las diversas élites. Conocidos en Ciencia Política como triángulo de poder o de hierro. Es la interacción entre el gobierno, el pentágono y las grandes corporaciones empresariales (durante la administración Reagan fue concretamente la industria armamentista). El poder se encuentra centrado en estas tres instituciones: política, económica y militar: "las tres se hallan sumamente centralizadas y son de naturaleza burocrática, lo que viene a reforzar el poder de quienes las dirigen"¹¹, por lo cual los miembros de la hélice ocupan funciones importantes en estos tres rubros: un poderío que no puede impugnarse, como lo patentiza Birnbaum lo importante es la élite del poder compuesta por aquellos que poseen más de todo lo que es preciso tener¹². El poder de la élite es visible en las instituciones burocráticas. Las jerarquías se asemejan a un "cono":

Los cortes transversales del cono, normalmente en orden descendente ... son: 1. el círculo íntimo del presidente, 2. la burocracia, 3. el Congreso, 4. los grupos de interés y otros actores que defienden una causa específica... en ciertos asuntos y áreas temáticas, frecuentemente cortan ángulos diagonales a través de ese cono, incorporando elementos de dos o más niveles (con sus rutinas y rivalidades organizativas) en las pertinentes relaciones de negociación.

¹⁰Mills, Wright 1989.

¹¹Birnbaum, Pierre, 1972, p.118.

¹²Birnbaum, Pierre, 1972, p.191.

La amplitud de este círculo depende del grado de acceso a las personas de "fuera" a través de la permeabilidad¹³.

Son élites con poder¹⁴ En cada una de ellas está representada la clase superior de EU¹⁵. Lo trascendente es cuando logran su máximo poderío, que como lo señalamos anteriormente es la unificación de las diversas élites.

Antes de continuar con el análisis es necesario señalar: las élites no son una clase social específica, como la clase superior estadounidense, pero sí tiene representación en el seno de aquellas, para defender intereses económicos políticos e ideológicos.

"Los miembros de la élite pueden ser miembros de la clase superior o no serlo, pero la élite tiene sus raíces en esa clase y está al servicio de los intereses de la élite"¹⁶

La relación que existe entre las élites es indispensable para el mantenimiento del sistema, porque se unen para defender sus objetivos y prioridades, además de trabajar para reforzar el consenso interno, al igual que prevenir de toda amenaza que provenga de intereses externos. Ese enfoque destaca la importancia de interacciones entre actores gubernamentales, así como otros grupos de funcionarios e instituciones. Diferentes aliados para la defensa de intereses, que influyen de manera decisiva en el proceso de elaboración y toma de decisiones de política exterior. Las diferentes élites se unifican en coyunturas específicas¹⁷. Los círculos políticos, económicos y militares en conjunto de pequeños clanes entrecruzados, comparten las decisiones de importancia¹⁸. Es una minoría con poder en los Estados Unidos: "...formada simplemente por quienes tienen el máximo de lo que puede tenerse, generalmente se considera ... el poder y el prestigio, así como todos los modos

¹³Westerfield, Bradford H. 1981, p.33

¹⁴Mills, Wright. 1989.

¹⁵Por clase superior se entiende: posee una parte desproporcionada de la riqueza de la nación, recibe una cantidad desproporcionada del ingreso anual de un país y proporciona un número desproporcionado de sus miembros a las instituciones rectoras y a los grupos que deciden los destinos del país.

Domhoff, William G., 1987, p. 11

¹⁶Domhoff, William G., 1987, p. 205

¹⁷Birnbaum, Pierre, 1972, p.144

¹⁸Birnbaum, Pierre, 1972, p.118.

de vida que conducen a esas cosas"¹⁹. La élite se considera a sí misma y es considerada por la sociedad, como el círculo íntimo de la clase superior estadounidense. La hegemonía y dominación de las élites no es sólo una alianza política, sino una fusión total de objetivos económicos, políticos, intelectuales y morales. La capacidad hegemónica reside en el grado de articulación de sus intereses²⁰

Las élites tiene el ingreso, la riqueza basado en la economía de las grandes empresas y capital financiero especulativo. Ello les permite pagar a los lobbistas, controlar los empleos claves de la burocracia, tener centros de información y documentación, pagar a los medios de comunicación con la finalidad de influir en la toma de decisiones.

La toma de decisiones políticas no ocurre en el vacío. Siempre están en un contexto y son ejecutadas por hombres con poder y en instituciones, es decir, la elite ejecuta políticas que surgen en una "estructura de poder" (instituciones burocráticas).

"Una política es un tipo de actividad que se desarrolla en el marco de una organización social del poder y que esta formalmente destinada a orientar acciones futuras en esa misma organización. Como tal, ella es un proceso en el tiempo y nunca un producto final"²¹

La élites ejecutan políticas. Sin embargo es necesario puntualizar que se entiende por política: son las acciones con que cuentan el aparato institucional del Estado (las instituciones estratégicas son controladas por las élites) como instrumento indispensable para desarrollarse²². En las instituciones la distribución del poder es discontinua, porque el poder se distribuye entre la posesión y la carencia de él. Aquí se identifican las brechas que separan a quiénes dominan, de

¹⁹ Mills, 1989, p.17.

²⁰ Intereses justificados ideológicamente por la moral protestante y realizados en nombre de los intereses nacionales, que simultáneamente legitiman su propósito fundamental, la obtención de mayores ganancias; aunque no sea la meta última, sino los medios necesarios para todos los fines últimos.

²¹ Atria, Raúl, 1989, p.40

²² Atria, Raúl, 1989, p.40

quiénes son dominados. Este es un problema más complejo, pues los procesos políticos se ligan a la estructura política a través de los conflictos, generados en la dinámica de apropiación y expropiación de recursos del poder. Porque no todos los individuos tienen igual capacidad de dominación en las instituciones.

La estructura política es un concepto que se refiere al conjunto de relaciones de poder, como resultado de un proceso de dominación. La noción de hegemonía aquí tiene importancia, porque permite observar la convergencia de intereses de coaliciones y aliados, evidenciando el aumento de dominación en algunas instituciones. También permite ver la coerción del poder.

"la dinámica de este proceso se expresa por la pugna por la apropiación de un recurso de poder estratégico para la continuidad como para el cambio de la estructura política"²³

Cuando las élites se han unificado ejercen coerción de poder, que es ejecutada en instituciones y una de estas es la estructural del Estado, centro de poder institucionalizado (burocracias). El Estado pasa a ser un recurso de poder y otorga una capacidad predominante a la élite. En este proceso el aparato formal del gobierno es un recurso de poder para las élites.

La política burocrática.

El proceso de elaboración de la política exterior económica estadounidense es el resultado de un gran número de partícipes burócratas, los cuales defienden distintos valores, intereses y objetivos. Estos actores se relacionan dentro de una estructura bien diferenciada, en áreas de jurisdicción, que en algunos casos les es común a ellos. Sin embargo, surgen conflictos de poder entre los diversos sectores, lo cual es lógico por los distintos y específicos intereses que representan. Como lo patentiza Stephen D. Cohe, en este proceso hay un alto grado de heterogeneidad²⁴(pero en coyunturas la élite

²³Atria, Raúl, 1989, p.45

²⁴Cohen, Stephen D. y Meltzer, Ronald, 1982, p.189.

logra la unificación de intereses). Su diseño y aplicación implica relaciones entre actores y agencias gubernamentales, grupos de presión e interés, que conllevan a decisiones específicas y a líneas de acción (outcomes)²⁵.

La complejidad del proceso de formulación de la política exterior económica EU, (en donde se deben tomar en cuenta intereses de economía internacional objetivos económicos domésticos además de las presiones internas²⁶) radica en la difícil negociación y en el "toma y daca entre los países extranjeros y los representantes de la rama ejecutiva, el Congreso y la empresa privada"²⁷. El proceso de toma de decisiones lo conforman intercambios o concesiones (trade-offs) en un contexto de relaciones sociales entre los diferentes grupos, cada cual con sus objetivos e intereses y prioridades definidas.

El "modelo burocrático" destaca la importancia de las negociaciones entre los distintos actores. "Lo que hace un gobierno en cualquier caso particular, puede entenderse en gran parte, como el resultado de las negociaciones entre jugadores ubicados de manera jerárquica en el gobierno. Tanto las negociaciones, como los resultados, que se ven influidos de manera importante por cierto número de restricciones, como los procesos organizativos y los valores compartidos"²⁸

Este enfoque plantea que la elaboración de una política específica no es resultado de una institución centralizada sino, que al contrario, es la convergencia de distintos actores, quienes a su vez tienen diferentes percepciones, prioridades y objetivos por los intereses que representan²⁹. De tal manera que, las diversas burocracias compiten entre ellas, ocasionando un conflicto al interior de los diferentes sectores y eventualmente conlleva a ampliar el terreno de discusión³⁰. Así, los funcionarios rivales trabajan para ubicar cada asunto en el canal de decisión adecuado, en donde al acceso a la

²⁵ Cohen, Stephen D., 1977, p. XXI.

²⁶ Choyn, Stephen D., 1977, p. 3.

²⁷ Choyn, Stephen D., 1977, p. 28.

²⁸ Westerfield, Bradford H., 1981, p. 21

²⁹ Cohen Stephen D., 1977, p. 28.

³⁰ Hughes, Barry B., 1981, p. 284.

información y el nivel de influencia dará probablemente el resultado deseado²¹. En el seno de las negociaciones, la organización, el comportamiento burocrático y la información son fundamentales para influir en el proceso²². Éste es resultado de la articulación de relaciones sociales manifestadas en negociaciones y de "ajuste mutuo partidario"²³ en donde los diferentes actores toman las decisiones y persiguen individualmente sus metas en lugar de buscar aquellas que generalmente comparten. Por ello el resultado es "un cambio sustancial de políticas realizado por la ampliación de una o más técnicas de ajuste adaptativo y manipulativo"²⁴.

Consideramos que este enfoque de política burocrática enfrenta una serie de limitaciones: 1. los teóricos de la política burocrática ignoran tácitamente la participación personal del Presidente, que puede vetar la opinión de la mayoría burocrática, por la "estrategia del comando presidencial o presidencial fiat"²⁵, también es jefe supremo de las fuerzas armadas, del partido al que pertenece, de la nación y responsable de los nombramientos de numerosos puestos claves:

además, sin tener que solicitar la aprobación del Senado, el presidente elige, personalmente, a las mil quinientas personas del servicio de la Casa Blanca y más de mil doscientos funcionarios especiales encargados de la elaboración de los planes políticos y de las tareas presidenciales. Asimismo cuando lo juzga conveniente, el presidente puede rodearse de consejeros privados elegidos por él, aparte de ser colaboradores regulares²⁶.

Esto significa que la burocracia no se constituye como un centro de poder político alternativo, sino en la ejecutora. El presidente dirige la burocracia de la Casa Blanca y el despacho central del ejecutivo, además de que le informan de sus actividades los catorce grandes Departamentos y las setenta y tantas grandes dependencias administrativas y las múltiples oficinas especiales que dependen del ejecutivo. Estas burocracias proporciona a los grupos privados acceso

²¹Westerfield, Bradford H., 1981, p.22.

²²Westerfield, Bradford H., 1981, p.23.

²³Bacchus, William, 1981, p.226.

²⁴Bacchus, William, 1981, p.227

²⁵Cohen, Stephen d. Y Meltzer, Ronald, 1982, p.13

²⁶Dion, Leon, 1978, p. 95.

privilegiado al lado del presidente. En la mayoría de los casos, los representantes de los grupos colaboran activamente con los empleados de las diversas dependencias³⁷. La acceso de los grupos de presión en el Ejecutivo en parte es por "el nombramiento por delegación prerrogativa, es una designación presidencial, ejecutada por los Secretarios de los Departamentos, son los llamados "hombres del presidente", ocupan muy diversas posiciones políticas, a menudo son leales a los intereses de las grandes compañías que representan que al mismo presidente³⁸. El ejercicio de la prerrogativa presidencial de nombramiento proporciona la entrada en el Ejecutivo. La filtración se presenta bajo diversas formas, basta mencionar las tres principales: el empleo para un período de tiempo limitado de industriales y hombres de negocios³⁹, nombramiento en los puestos de Secretarios de Departamento y finalmente en las comisiones reguladoras independientes al Ejecutivo. En síntesis son empleos clave o estratégicos. El análisis de este modelo de política evita la posibilidad de integrar a la burocracia con el presidente y deja de lado las relaciones sociales con los políticos burocráticos (poder e influencia).

La política burocrática otorga atención a los procesos organizativos, minimizando la influencia que tiene ciertos grupos con los congresistas (V.gr. la influencia de los lobbistas). Sin embargo, el modelo de políticas burocráticas es una herramienta útil en las ciencias sociales, en cuanto nos señala la estructura control de ciertas burocracias por la élite.

³⁷ Dion, Leon, 1978, p. 93.

³⁸ Dion, Leon, 1978, p. 96.

³⁹ Bajo el New Deal y sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, se desarrolló la relación entre los hombres de negocios y el gobierno. La "ayuda" y la experiencia de afamados hombres fueron la llave para entrar en el Ejecutivo. Uno de los nombramientos para un puesto de Secretaria mas discutido fue el de Charles E. Wilson, presidente de la General Electric Company, como Secretario de Defensa. Wilson había sido miembro del Comité de Desarrollo Económico y director del Gabinete de Defensa. Sin embargo, no se tardó en hacer notar que era un importante accionista de la General Motors, firma que obtenía contratos del Departamento de Defensa. Dion, Leon, 1978, p. 98.

Los grupos de presión.

Definición.

Norberto Bobbio señala que no hay una teoría sobre grupos de presión: "la teoría de grupos no puede aspirar legítimamente al status de teoría general de política, más bien es el análisis de las fuerzas efectivas que están en juego en la actividad política y particularmente sobre la interacción de los grupos semipolíticos que tratan de obtener decisiones favorables de los grupos gubernativos organizados e institucionalizados."⁴⁰ El análisis de esas "fuerzas efectivas" plantea su existencia como grupo. Un grupo de presión -señala Bobbio- es una organización formal, caracterizada por acciones de grupo, es decir la consecución de sus fines: la presión. Por ésta se entiende la actividad del conjunto de individuos que unidos por motivaciones comunes tratan de influir a través del uso o amenaza de sanciones, en las decisiones que toma el poder político, ya sea a fin de cambiar la distribución prevaleciente de bienes, servicios, cargos y oportunidades, ya sea a fin de conservarlas ante las amenazas de intervención de otros grupos o del poder político mismo.⁴¹

Para Gerald Studdert Kennedy y Graem C. Meddi un grupo de presión es "...un grupo organizado que intenta influir sobre las decisiones del gobierno sin buscar de ejercer él mismo los poderes formales de éste"⁴². Una definición similar es proporcionada por Eckstein⁴³, en donde señala que todo grupo se organiza e intenta influir sobre un gobierno sin buscar ejercer poderes. Esta última definición es inexacta, porque la asociación de los individuos en grupo se presta a confusión y se relaciona a los grupos de presión con el de interés. Estos son diferentes. Muchos grupos de interés

⁴⁰Bobbio, Norberto, 1981.

⁴¹Perimutter, Amos, 1981, p.297.

⁴²Studdert Kennedy y Graeme C. Medd, 1975, p.111

⁴³Eckstein, 1960, p.23

no utilizan presiones, así como muchas organizaciones que usan presiones no representan ningún interés económico o social, sino que representan una actitud ideológica. No se debe confundir a estos grupos. Los grupos de presión se "refieren a un conjunto de individuos que poseen en común ciertas características". Suscitan la organización de los individuos en una fuerza colectiva; es decir, deciden agruparse como una forma de representación favorable a sus intereses y obtener la aplicación de determinada política. Es fundamental que el grupo adquiera o tenga conciencia de su identidad. Porque a partir de ésta adoptarán una posición concreta. Tal dinámica afecta a toda la sociedad. En la medida en que los grupos intentan proteger y promover sus intereses y su ideología por medios políticos deben, en primer lugar, moldear su organización sobre la estructura política y en segundo, asegurar una posición estratégica cerca de los distintos centros de decisión política⁴⁴. A diferencia,

"un grupo de interés se contrasta a menudo con los grupos de actitud, los grupos promocionales o de causa, como medio de clasificación ... de interés comercial eclesiástico, empresarial o laboral o de la propiedad de la tierra en el sentido de una sección identificable e importante de la comunidad, cuya respuesta y bienestar defiende los intereses de un portavoz"⁴⁵

El grupo de interés no usa la presión, en el momento que la emplea deja de ser de interés y se convierte en grupo de presión. El grupo ya organizado tiene varias posibilidades de acción, una de ellas es intervenir en la esfera política y presionar en la toma de decisiones, para promover los intereses del grupo. Integrándose⁴⁵ así en la vida política como fuerza de acción. Presiona solamente por la "vía gubernamental" y se distingue de otros grupos porque no incluye la violencia en sus métodos de presión. Los fines los consigue sólo a través de la acción política. Aquí es necesario señalar que no aspiran al poder del gobierno, porque no es un partido político o grupo conspirador, más adelante se anota detalladamente esta diferencia. El grupo de presión emprende "luchas con

⁴⁴Dion, Leon, 1978, p. 76.

⁴⁵Studdert Kennedy, 1975, pp. 112-113

técnicas de presión política", para lograr que las decisiones de los poderes públicos sean favorables a intereses económicos e ideales de ellos.

Finer rechaza la categoría grupos de presión. Los define como "todos los grupos o asociaciones que intentan influir sobre las decisiones públicas en su propio interés, pero declinando toda responsabilidad directa en el gobierno (ruling) del país"⁴⁶. Señala la existencia de "fuerzas sociales" organizadas en grupo, que no aspiran al poder, pero influyen en parlamentarios, congresistas y ministros, aun cuando ninguno de éstos asume públicamente la representación directa del grupo.

Los grupos de presión son una representación de intereses homogéneos, sus integrantes - como lo señala Meynaud- poseen en común ciertas características: estar dedicados al mismo negocio, tener creencias religiosas e ideas afines, pertenecer a un mismo grupo étnico, poseen conciencia de su identidad y comparten un sentimiento de unidad para adoptar una posición concreta y dinámica por medio de la presión en la política⁴⁷. Sin embargo, definir a los grupos de presión es difícil, se les debe enfocar dentro de un marco político concreto. Un grupo de presión tiene características propias, la actuación de éste puede ser válida para una comunidad o para un sistema político determinado y serían erróneas en otro contexto. Un mismo concepto tiene un significado diferente en la perspectiva de sus cambios históricos.

Se ha señalado que los grupos de presión integran y transfieren al plano político su actuación. Por lo cual, su número, composición, estrategia, el objeto de su integración y sobre todo la identidad como grupo junto a la eficacia para conseguir lo que se propone, dependerá de los regimenes en el cual se desarrollen. Con otras palabras, tanto en la estructura económico social, política y cultura de un país, en un período determinado; los grupos de presión no son los mismos ni se desenvuelven de la misma manera.

⁴⁶Citado por Celis, Jaquelin, 1973, p.66.

⁴⁷Gordura, 1972.

El sistema político determina a los grupos para elegir las formas de presionar, especialmente los canales de influencia para llegar a la "decisión making" y a su vez varía la posibilidad de éxito:

"los grupos de presión obtienen buena parte de su influencia y su status por su capacidad de oponerse exitosamente a los gobiernos, mientras que los rasgos sobresalientes que distinguen los diferentes sistemas políticos se cuentan: a que se oponen, que grupo y por qué medios"⁴⁸

También el éxito de los grupos de presión es sinónimo de la capacidad del grupo, por lo cual, hay factores intrínsecos y elementos externos de influencia. Dentro de los primeros factores se incluyen: el número de integrantes, la capacidad financiera, su organización. En lo referente al número de integrantes:

"que está estrechamente relacionado con la organización y depende especialmente de ella; cuanto mayor sea la proporción de la población enrolada (ya sea en relación con la sociedad como un todo o con los miembros de una categoría particular de ella) y, nuevamente, siendo iguales otras cosas, mayor será el impacto del grupo..."⁴⁹
De aquí se deduce una regla general: tanto más conscientes de sus intereses comunes; tanto

más vinculados se sientan los adheridos, tendrán más cohesión. Respecto a la capacidad financiera, está relacionada con el control de los medios de producción, distribución e intercambio, el control del capital especulativo y quienes controlan estos recursos, logran influencia política tanto directa como indirecta. La primera se logra en la medida que la riqueza o el ingreso derivado de sus actividades económicas -especialmente de la industria y el comercio- pueden ser utilizados para adquirir influencia o movilizar otros recursos⁵⁰. La capacidad financiera es importante cuando el grupo se propone convencer a la opinión pública, porque le permite solventar gastos de propaganda. En síntesis, la estructura del grupo es un factor esencial en la influencia que ejercen. Evidentemente un grupo muy organizado, centralizado, con miembros permanentes, ha de emplear en la lucha política presiones que trasciendan en la toma de decisiones. Los factores de influencia externa que pueden frenar o favorecer las presiones, se evidencian con la reacción de la opinión pública ante las

⁴⁸ Studdert Kennedy, 1975, p.110

⁴⁹ Studdert Kennedy, 1975, p.126

⁵⁰ Studdert Kennedy, 1975, p. 123.

pretensiones del grupo, también la actitud de las fuerzas político institucionales: partidos políticos, la burocracia, así como la "rivalidad" entre diferentes grupos. La reputación y el prestigio del grupo en el público es un factor nada desdeñable en su eficacia. Es evidente que las rivalidades entre los grupos debilita su capacidad de influencia: por ejemplo, en Estados Unidos lo importante para el grupo de presión no es conseguir el apoyo de los partidos sino el apoyo individual de los legisladores, porque éstos actúan directamente en el Congreso.

La combinación de los factores internos y externos determinan la probabilidad que tiene un grupo de alcanzar sus objetivos total o parcialmente. La debilidad imperante en muchos grupos se debe, además de su frágil estructura, a la falta de conciencia y recursos materiales. El éxito de la presión dependerá necesariamente de si existe un mínimo de cohesión, organización y capacidad financiera. Sin embargo, es necesario tener presente que los resultados obtenidos en cierto momento pueden no ser definitivos. Además, la "fuerza real" de presión logra trascender hasta influir globalmente en la vida política del país y no sólo influye de forma parcial en asunto particulares.

Como lo señalamos anteriormente, los grupos de interés se convierten en grupos de presión al entrar en acción; es decir, al emplear "presiones". Aquí cabe preguntarnos cuáles son los medios de influencia, qué tipo de intervención realizan. Para contestar estas interrogantes, debemos considerar la relación estrecha entre el régimen político y los factores intrínsecos del grupo. Meynaud señala que en el sistema se puede mantener a los grupos fuera de la "vida política" empleando la principal forma de presión: la intriga. El autor también señala los métodos de presión en capítulos titulados: 1.intentos de persuasión; 2.amenazas; 3.papel del dinero; 4. sabotaje de la acción gubernamental y 5.acción directa.

Por su parte Key⁵¹ plantea otros métodos: 1.el manejo de la opinión pública; 2. la persuasión del legislador; 3. la relaciones con los funcionarios y 4. la acción intergrupos. Ninguno de ellos

⁵¹Key V.O, 1960, p.799.

pretende clasificar las técnicas de presión. Meynaud se enfoca en los medios y Key en los canales. En cambio Stewart analiza ambos y distingue entre discretos y abiertos a los métodos utilizados por los grupos de presión:

... esta es, en parte, una distinción entre la presión dirigida hacia los ministros y la presión ejercida sobre alguna institución. De hecho, muchas si no todas las técnicas de presión dirigidas hacia el parlamento, la prensa o la opinión pública, obligan a una declaración abierta de posición, mientras que las técnicas de presión dirigidas hacia los ministros (...) son discretas por naturaleza⁵²

El punto de vista de este autor refleja lo que sucede en Gran Bretaña. Los medios para presionar, como lo señala Stewart, discretos unos, abiertos otros; no son planeados priori, por el contrario, las presiones -de la persuasión a la amenaza- pueden ser clandestinas o públicas según la circunstancia. Con base en estos autores, se considera que los grupos de presión emplean los siguientes medios: 1.persuasión; 2.corrupción y 3. intimidación. En ese orden, porque primero se intenta persuadir (convencer) si este medio se agota, se emplea la corrupción y si no funciona se llega a la intimidación.

1.3.1 Los grupos de presión y los partidos políticos.

Por la definición *vid. supra.* de grupos de presión se pueden confundir con los partidos políticos. Es necesario señalar las diferencias entre ambos. Si el grupo de presión es una "fuerza que presiona" y actúa en la esfera política. Entonces, ¿cuál es la diferencia con los partidos políticos?. Al respecto Raymon Aron afirma: "que un partido político es una organización regular y permanentemente de cierto número de personas interesadas en conquistar el poder y conservarlo". Un planteamiento similar es el de Duverger: "los partidos políticos quieren conquistar el poder"⁵³. Ambos autores nos señalan el objetivo -conquistar el poder- del partido político. Las actividades y características de éste son diferentes al grupo de presión. Tener presente esos elementos es como se

⁵² Stewart, 1988, 29p.

⁵³ Citado por Celis, 1973, p. 66

podría definir a un partido político, además su desarrollo en un tiempo y espacio determinado. No es lo mismo, un partido europeo de 1960 que un latinoamericano de 1990. La característica de los partidos políticos es constituirse en sujetos de acción política -como lo señala el diccionario de política- al participar en elecciones y nombramiento de personal político. Vale decir, vienen delegando para actuar en el sistema con la finalidad de conquistar el poder, y en consecuencia gobernar. El partido está integrado por individuos heterogéneos en contraste con el grupo de presión donde son homogéneos. También el partido político es una organización compuesta por una mayoría de seguidores y una minoría de profesionales en la política, dirigentes que toman las decisiones importantes, definen la línea política y controlan los nombramientos más allá de los intereses de la base⁵⁴.

Robert Michels⁵⁵ fue uno de los estudiosos más ilustres de los partidos políticos. Para este autor la participación de todos los integrantes de un partido conduce a estructuras organizativas complicadas. Según Michels, la organización produce tendencias oligárquicas: el proceso de organización implica una división del trabajo, mayor complejidad de tareas, y -lo más importante- conocimientos especializados, que conducen a la profesionalización y estabilidad del liderazgo. Este será inamovible y ejercerá el poder, manipulando los intereses de los miembros del partido. Porque para Michels el partido político "...necesita una estructura jerárquica, a falta de tal estructura, el partido será comparable a un ejército salvaje y amorfo"⁵⁶

El contexto histórico, social, económico y el sistema político de un país son factores para el desarrollo y actuación de un partido político y su modo de funcionar no es un hecho uniforme, puede variar. Estas afirmaciones nos llevan a concluir que los grupos de presión intentan influir sobre el mando político, concretamente en la toma de decisiones. A diferencia el partido político tiene como

⁵⁴Bobbio Norberto, 1981, p. 1189.

⁵⁵Michels, Robert, 1983, p.86.

⁵⁶Michels, Robert., 1983, p. 87.

objetivo obtener el poder como fin último, participar en las elecciones y con el triunfo controlar "espacios de poder" por medio de diputados, senadores y ministros, mientras que los grupos de presión influyen en estos representantes.

1.3.2 Los grupos de presión en Estados Unidos.

Mackenzie⁵⁷, señala que el término grupo de presión se utilizó, al parecer por primera vez en Estados Unidos entre los años 1918-1928, en campañas de prensa para advertir la influencia de grupos que detentan el mayor poder económico en el gobierno. Describe como ilegítimas las "presiones" de esos grupos, catalogados como una "fuerza invisible". En 1928, según este autor, es cuando aparece la categoría científica de grupos de presión en la Ciencia Política. Más tarde, Herring escribió en Group Representation before Congress: "se ha venido desarrollando dentro de nuestra organización política una maquinaria extra legal de naturaleza tan integrada e influyente como el mismo sistema de partidos"⁵⁸.

El grupo de presión contrata al lobby para ejercer influencia en el Congreso de los Estados Unidos. Esta actividad es reconocida jurídicamente por la Constitución: la primer enmienda señala la libertad de expresión y prensa, el derecho a la asociación pacífica y el derecho a pedir al gobierno que corrija errores⁵⁹. Los grupos de presión de EU procuran tener un acceso directo a la toma de decisiones, con toda la arbitrariedad que ello supone. Por su ideología los estadounidenses, señala Lipset, se preocupan más por los fines, que de los medios empleados para lograrlos: el único fin

⁵⁷Mackenzie, William, 1970, p.38. .

⁵⁸Celis, Jacqueline, 1973, p.39.

⁵⁹La constitución ha sido enmendada 26 veces desde 1789. Los cambios más radicales se hicieron dos años después de su adopción. En este período, se agregaron a la Carta Magna las diez primeras enmiendas, de manera colectiva se conocen como la Declaración de Derechos. Fueron aprobadas en su totalidad por el Congreso, en septiembre de 1798, y ratificadas por 11 Estados a finales de 1791. Schroeder, Richard C.,1992, p. 19.

socialmente estimado en este país es el éxito económico⁴⁰. Los grupos de presión y sus procedimientos son aceptados como un medio para conseguir el éxito. Esta legalidad permite al grupo de presión tener acceso -por medio del lobby- a los legisladores, los cuales integran los Comités. En materia legislativa, los diferentes comités del Congreso tienen sesiones públicas, donde "oyen" las opiniones de los grupos.

Los diferentes sectores de la vida económica, tales como grandes corporaciones, el comercio, la agricultura y los trabajadores se organizan como grupos de presión, es decir, en asociaciones, sindicatos o sociedades que, defendiendo los intereses comunes de sus miembros, se esfuerzan, por los medios gubernamentales ejercer una influencia sobre la toma de decisiones: son las fuerzas sociales, económicas o ideológicas. La élite participa como grupo de presión. El poder de esta élite se relaciona con el poder que sustenta, pues le permite tener una influencia económica considerable para influir. El poder es ejercido a través de alianzas y coaliciones con otros grupos de presión.

De los tres enfoques teóricos que analizamos, concluimos que el enfoque elitista es la herramienta útil para el análisis de la toma de decisiones de la política estadounidense. Una minoría que domina: La élite sustenta a grupos de presión poderosos para que contraten a los lobbistas, controla los empleos claves en el aparato del Estado y a las burocracias.

⁴⁰Lipset, S.M. "sindicatos y estructura social, análisis comparativo", p.47, citado por Cella, Jacqueline, 1973, p.154

Capítulo II: Fundamentos de la toma de decisiones de la política económica mexicana

**...EL PUEBLO QUE SE SIRVE DE SU
PODER Y DE SU CRÉDITO PARA
CREAR EN FORMA NUEVA EL
DESPOTISMO.**

MARTÍ

**...EL PUEBLO QUE SE SIRVE DE SU
PODER Y DE SU CRÉDITO PARA
CREAR EN FORMA NUEVA EL
DESPOTISMO.**

MARTÍ

Toma de decisiones políticas-económicas en México.

Introducción.

El presidencialismo mexicano es un concepto que engloba la personificación y concentración del poder en una sola persona concentración que según autores como Arnaldo Córdoba y José María Calderón, respondió a necesidades históricas de México, porque la ilusión liberal decimonónica no podía realizarse, debido a la desintegración geográfica, aunada a un empobrecimiento económico, producto de las luchas entre liberales y conservadores, intereses particulares y extranjeros del siglo pasado y principios del XX. En este período histórico, Andrés Molina Enriquez, en su libro Los grandes problemas nacionales, justificó la concentración del poder no como personalización, sino como continuidad en las leyes, que dada las condiciones sociopolíticas, tenía que ser dictatorial y coercitivo.

El presidencialismo es una estructuración del poder, que respondió de igual forma a factores coyunturales. Aunque ahora la justificación y legitimación de esos poderes se sustentó -ya no en el carisma del caudillo- sino que en una fundamentación constitucional. Esta legitimación jurídica se fundamenta en dos artículos constitucionales: el 27 que le otorgó al ejecutivo la facultad extraordinaria y permanente de intervenir en las relaciones de propiedad. El 123 convirtió al ejecutivo en el árbitro inapelable en los conflictos sociales y en las relaciones entre trabajadores y empresarios. Asimismo estos artículos fueron parte importante para institucionalizar el poder político.

Presidencialismo.

El fenómeno de la concentración de poder en una sola persona ha sido llamado, por los politólogos, <personalización del poder>. En México ha tomado características muy propias. Su origen se encuentra desde el inicio de la república con Guadalupe Victoria, en donde las etapas del liderazgo y burocratismo político toma como norma política el presidencialismo más destacado del siglo pasado. Con la diferencia de que en el periodo del liderazgo político, los presidentes tuvieron la oportunidad de asumir una acción política armada y popular basada en el apoyo activo de los grupos sociales formados por campesinos, trabajadores y las llamadas clases medias¹. En otras palabras, en un periodo de dominación carismático-caudillista -según Emilio Rabasa- jugó en México el papel que desempeñó en Europa el poder absoluto de los reyes, vale decir, lograr la unificación y la integración por la fuerza de sociedades dispersas y pueblos aislados bajo un mando nacional incontestable e incontrovertible².

En el siglo pasado con las invasiones externas y las pugnas entre liberales y conservadores se abogaba por la unidad del país en el sistema republicano con un presidente, ilusión liberal que no podía realizarse en un país desintegrado geográfica y económicamente. Con Juárez se justificaron los amplios poderes del ejecutivo fuerte, por las amenazas contra la constitución liberal por parte de los conservadores y el ataque contra la nación por parte del ejército de Napoleón III.

Con Díaz la primera justificación fue la conservación de la paz. Los gobiernos autoritarios de Díaz y Juárez se ampararon siempre en su legalidad constitucional, se involucraron en ella y en su prestigio personal, no sólo para conseguir la paz y dirigir la transformación económica del país, sino para imponer la soberanía del Estado, neutralizando, conciliando o destruyendo a otras instancias que se le opusieran tales como el clero, los cacicazgos o las tiranías locales. Para

¹González Oropeza, Manuel, 1986. p.18

²Rabasa, Emilio. La constitución y la dictadura. Citado por Córdova, Emilio, 1983. p.18

conseguir estos fines, no vacilaron en hacer uso de la ley o de las armas, del convencimiento o de la fuerza, de la asimilación a su poder o de la destrucción³.

El advenimiento del presidencialismo fue señalado por Andrés Molina Enríquez en su clásico libro: Los grandes problemas nacionales, en donde patentiza que "este sistema aparece con la llegada de los mestizos a los destinos del país, como necesaria en el período integral, que por ser de integración tiene que ser coercitivo y dentro del cual, habrán de reducirse los elementos de raza a un mismo estado evolutivo social y económico". Desde esta perspectiva, se empieza a prever la necesidad de la continuidad personal en la dictadura, si las facultades que haya de tener el jefe de gobierno. Según Molina Enríquez, para solucionar los grandes problemas nacionales, sugiere que los gobernantes tengan facultades dictatoriales extraordinarias mientras se constituye la patria⁴.

Las fuentes teóricas del fenómeno del presidencialismo tienen como antecedente la constitución de EU de 1787 y la española de 1812 que influyeron en la elaboración de la constitución de 1824, ya que a través del tiempo y los requerimientos políticos y económicos se fue matizando en diferentes aspectos de las constitución de 1857 y 1917, que coinciden respecto a la organización del poder ejecutivo: 1).la existencia del veto como facultad del presidente; 2). el Congreso se divide en dos cámaras; 3). en solo período de sesiones del Congreso y 4). la forma de convocar al Congreso a Sesiones. El artículo 80 de la Constitución de 1917 deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la unión en un solo individuo que se denominara presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 81 dispone que la elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral; los artículos 27 y 123 vendrían a otorgar las funciones de arbitraje y conciliación de intereses de las clases en pugna, ya que son los que depositan en el ejecutivo el control de la propiedad y la institucionalización de los conflictos sociales. Durante el

³Calderón, José Ma., 1972, p.28

⁴Molina Enríquez, Andrés, 1987, p.85.

período constitucional se consolida el presidencialismo, que tiene la siguientes características, según Jorge Carpizo: 1).El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es al mismo tiempo jefe de Estado y gobierno; 2). el presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado; 3). ni los secretarios, ni el presidente pueden ser miembros del congreso; 4). el presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso; 5). el presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura"⁵.

Para Arturo González Cosío, las causas de un mayor poder ejecutivo mexicano son: 1).la estructura del partido oficial, en el cual el presidente es jefe indiscutible; 2). el debilitamiento de los caciques locales y regionales; 3). la unidad burocrática de las centrales campesinas; 4). la creciente centralización impositiva en asuntos fiscales; 5). el aumento de medios y vías de comunicación. De esta manera el fortalecimiento del poder ejecutivo en México se debe a la adecuada conciliación de intereses de los diferentes grupos emanados de la Revolución Mexicana. Es dudoso -según Arnaldo Córdoba- que cualquier otro tipo de organismo político, democrático representativo, parlamentario o militarista hubiera resultado funcional para el país. Las justificaciones sobre el presidencialismo mexicano son para argumentar el poder del presidente.

Ahora bien, cómo se llegó a la constitución legítima de este poder durante el periodo revolucionario y posrevolucionario, cual fue el proceso de institucionalización de este nuevo tipo de dominación, donde pasamos a un régimen "carismático-caudillista" a uno de concentración del poder. Al respecto, Arnaldo Córdoba señala que el advenimiento del México posrevolucionario, cuya etapa es considerada como aquella en que el Estado pasa del régimen caudillista al presidencialismo, encontramos dos hechos notables, por un lado, la autoridad del caudillo y el poder de las armas. Aquí cuenta poco, virtudes tales como el ser un hombre culto, preparado, inteligente, hombre con capacidad administrativas, un gran legislador etc, lo que cuenta es su

⁵Carpizo, Jorge, 1979, p. 14

poder militar⁶. En cambio, en el régimen presidencialista presenciamos una transformación de los poderes institucionalizados legítimamente. Para tal efecto fue necesario eliminar al caudillismo y sentar bases del poder institucional; Desde la posrevolución el sistema político mexicano justifica a "tipos mediocres" que son legitimados por el sistema, a través de mecanismos de concertación y consenso entre la familia posrevolucionaria. Transformar la obediencia en deber y el poder en ley. Históricamente, este proceso en México fueron los combates ideológico-militares entre los carrancistas y la alianza villista-zapatista de donde salieron las nuevas relaciones político-sociales que definieron al nuevo Estado mexicano. Un estado inédito en la precedente histórica del país: un estado presidencialista fuerte auspiciado por la familia posrevolucionaria.⁷

El régimen creado por los constitucionalistas tuvo las siguientes características: 1). siguió una línea de masas cuyo objetivo esencial era conjurar la revolución social, manipulando a las clases populares mediante la satisfacción limitada de sus demandas -institucionalización de conflictos-; 2). se fundó un sistema de gobierno paternalista y autoritario que se fue institucionalizando a través de los años (sobre todo con Calles), en el que se ha dotado al ejecutivo de poderes extraordinarios y permanentes que le dan un dominio absoluto sobre las relaciones de propiedad (artículo 27 constitucional) y al arbitraje de última instancia sobre los conflictos que surgen entre las clases fundamentales de la sociedad (artículo 123). Del autoritarismo derivado del carisma del caudillo revolucionario se pasó con el tiempo, al autoritarismo del cargo institucional de la presidencia de la República. De esta forma el presidente dejó de ser una persona, se fue institucionalizando a través y por la carta de las reformas sociales. La destrucción física de los caudillos comprendió de modo especial al propio Obregón, la profesionalización del ejército, la conversión de los jefes militares en empresarios, la participación y final encuadramiento de las masas populares en el partido oficial y la

⁶Arnaldo Córdova, 1989, p.53

⁷Calderón, José M., 1972, p.54

intensificación de la reforma agraria, son elementos que marcan el fin de una época y el comienzo de otra, llamada modernización de las estructuras políticas.⁸ Sin embargo el régimen resultante se vuelve autoritario en razón de la dimensión institucional que lo conforma (burocratismo político) dimensión sustentada en el reformismo social, que permitió a los grupos revolucionarios el dominio de toda la sociedad mexicana. El gran partido revolucionario que aglutino a los vencedores, surgió diecinueve años después de iniciado el movimiento revolucionario. El Partido Nacional Revolucionario (PNR) nació no para disputar con otros partidos el derecho a gobernar, sino como instrumento para institucionalizar las negociaciones internas de la política⁹ y fue la palanca para construir un Estado, con un gobierno fuerte, justificado en la constitución y apoyado en la ley, en donde los presidentes son los máximos garantes, que a través de la democracia formal ha sido gestor, administrador y conciliador.

El momento cumbre del poder presidencial en México es aquel en donde el mandatario saliente decide quien habrá de sucederle. Es por ello que el presidencialismo mexicano llegó a su clímax en 1958, cuando Adolfo Ruiz Cortines pudo controlar su sucesión y ninguno de los múltiples actores políticos centrales (secretarios de estado, gobernadores, líderes de organizaciones de masas, dirigentes empresariales etc.) puso en duda el derecho del presidente, todos le dieron su apoyo abierto. La disciplina frente a la voluntad presidencial se convirtió entonces en la regla de oro del sistema político mexicano¹⁰.

Un desafío al presidencialismo fue el movimiento estudiantil de 1968 que demandó una democracia política. En respuesta, la presidencia masacró a los estudiantes dando una victoria al presidencialismo.

⁸Córdova, Arnaldo, 1989, p.55

⁹Meyer, Lorenzo, Julio de 1991, p.25

¹⁰Reyna, José Luis, "Las elecciones en México institucionalizado, 19746-1976" en González Casanova, Pablo. (Coord), 1985, pp. 105-110

El cuestionamiento de los grandes poderes constitucionales de la presidencia mexicana coincidió con el principio de crisis del modelo económico, un modelo de industrialización imposibilitado para generar las divisas necesarias para sostener una gran demanda de importaciones de bienes de capital. La incapacidad de las presidencias de Luis Echeverría (1970-1976) y López Portillo (1976-1982) para realizar cambios sustantivos que demandaban los sistemas económicos y políticos desemboca en un endeudamiento excesivo, fuga de capitales, inflación y pérdida del sentido mismo de acción gubernamental, el cuestionamiento de la legitimidad del presidente.¹¹

La presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988) se puede caracterizar -según Soledad Loeza- en un esfuerzo por usar el poder presidencial para reintroducir la viabilidad al sistema económico por la vía del neoliberalismo, que era el modelo dominante en el ámbito internacional¹². El esfuerzo de Miguel de la Madrid tuvo éxito pues el papel económico y social del Estado se redujo a la apertura irreversible de la economía y a la reducción del gasto social.

Para Lorenzo Meyer un indicador de pérdida del poder del presidencialismo fue en 1987, cuando surgió la llamada corriente democrática del PRI, encabezada por Cárdenas y Muñoz Ledo. Sin embargo, el clásico "destape" del sucesor fue exclusivamente de elección del presidente. Así, el presidencialismo -un poco desgastado- mostró su verdadero poder, no tanto por la designación de Carlos Salinas, sino por la forma como se impuso en 1988. Fue el poder de la presidencia la fuerza que permitió al gobierno argumentar la caída del sistema de computo de los resultados provisionales de la votación.

Carlos Salinas recuperó la institución presidencial. Durante esta administración el presidencialismo mostró un poder a nivel macropolítico de redes entre los "viejos posrevolucionarios" y los ténocratas. Ante la inexistencia del Legislativo, el presidente dirigió a la nación y usó, nuevamente, los poderes institucionalizados. Sin embargo el presidencialismo

¹¹Meyer, Lorenzo, julio de 1991, p.31

con síntomas de desgaste cedió en las elecciones de agosto de 1991 la gubernatura de Guanajuato. Decisión presidencial ante las presiones del PAN (Partido de Acción Nacional) y PRD (Partido de la Revolución Democrática). En 1992 la gubernatura de Michoacán.

En el aspecto económico, continuo con las políticas desreguladoras y la negociación del NAFTA. El 10 de junio de 1990, se reunió en Washington con el entonces presidente George Bush para dar inicio oficialmente a las negociaciones. Asimismo, designo al Secretario de Comercio y Fomento Industrial jefe negociador.

La centralización del poder en el Ejecutivo y la copula empresarial fueron los que tomaron las decisiones para impulsar el NAFTA. El presidencialismo se mantiene mediante la incorporación al Estado de los líderes sindicales, militares y las alianzas con los principales grupos empresariales. Este presidencialismo mexicano no es una élite, tal como lo señala la teoría sociológica sobre las élites. En México están cooptados los sindicatos (obreros y campesinos) y militares. La autoridad del presidente es poder. Mientras que para la élite es la UNIFICACION de intereses y la interacción de las élites (política, económica y militar), la llamada "élite de poder". Una minoría, que en coyunturas específicas se une y defiende intereses. La participación de las élites se realiza dentro y fuera del gobierno. Mientras que en México el presidente fue institucionalizado y legitimado, por lo cual el gobierno es parte del poder presidencial.

Las diferencias entre la élite de los EU y el presidencialismo de México ¹³ no muestra dos sistemas políticos absolutamente diferentes, que no tienen ninguna relación. El presidencialismo mexicano es el responsable directo de insertar a este país en el capitalismo monopolio bajo la dirección de EU. Desde la administración de Miguel de la Madrid se iniciaron las desregulaciones económicas, que corresponden a la corriente de pensamiento de libre mercado.

¹³El presidencialismo es un tema para otra tesis. La lucha por el poder en México, nos muestra el desgaste del poder presidencial. La administración de Zedillo evidencia un vacío de poder presidencial.

El argumento es que la economía se regula por las libres fuerzas del mercado. En donde el papel del Estado administrador es obsoleto. Se pide la apertura económica sin medir los costos.

El presidencialismo mexicano cedió el poder de negociación (NAFTA) en servilismo de la élite estadounidense. Las relaciones económicas con nuestro vecino del norte nos muestran una dependencia del comercio mexicano. De 1960 a 1976, las exportaciones a EU representaban cerca de 60% del total de las exportaciones de México, de 1977 a 1979 se incrementaron alcanzando un 70% en el último año y luego bajo a 52% en 1982 (años de exportaciones de petróleo más elevada y crisis de la deuda externa); a partir de entonces, tal concentración ha estado aumentando hasta alcanzar 76% en 1992, porcentaje mucho más alto que el de las décadas de 1960 y 1970¹⁴. Esto nos muestra la relación económica casi única de México con los EU. La firma del NAFTA fue para insertar formalmente a México bajo el sistema capitalista monopolio de EU, pues dependencia comercial no es ninguna novedad.

¹⁴Estos son cálculos de Direction of Trade Statistics Yearbook, 1993. en Margalín Eduardo.1994, p.243

La influencia de los empresarios mexicanos en la toma de decisiones económicas de México

México es un estado predominantemente autoritario, caracterizado por la centralización del poder ejecutivo, el que junto con el partido oficial, controla y manipula a sus grupos de poder, al sistema partidista y ala maquinaria electoral¹. Este planeamiento del Estado autoritario mexicano tuvo una revolución crítica a partir del sexenio de Echeverría. Algunos investigadores declaran la existencia de una autonomía considerable de un sector respecto al estado y negociaciones políticas entre los diferentes intereses de los grupos poderosos. Al respecto James Cockcroft patentiza que la autonomía del estado se encuentra severamente limitada por poderosas elites económicas empeñadas en promover la acumulación del capital privado². Sin embargo, mantiene "buenas" relaciones con los hombres de negocios por medio de las Cámaras legislativas y las confederaciones de industrias y comercio, estipulado en la ley de cámaras: "esta ley fue promulgada en 1908 y modificada sustancialmente entre 1936 y 1941, concede a las cámaras una posición semioficial, imponiéndoles una membresía obligatoria y permitiendo al Estado intervenir en diferentes aspectos de sus operaciones³. Las Cámaras son reconocidas por el Estado como instituciones públicas con personalidad jurídica. Son aspectos legales de los empresarios mexicanos ante el Estado, pero las cámaras no son una influencia real, porque una de las características de las asociaciones mexicanas empresariales es la independencia del partido oficial. "La política mexicana esta dominada por el único partido oficial, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual incorpora a los tres grandes sectores poblacionales: trabajadores, campesinos y clase media. Mientras que estos sectores han sido fuertemente controlados por el Estado o a través del PRI, los empresarios se han mantenido fuera de los reductos de éste último"⁴.

De los planteamientos anteriores, afirmamos que el Estado mexicano no controla, ni manipula a los grupos empresariales, pero no se puede negar que las políticas del Estado están determinadas por el poder y la influencia, en donde actúan los empresarios, con la finalidad de obtener ganancias. Las alianzas entre el Estado y el sector empresarial evidencian, la autonomía de este sector. El grupo Monterrey es un ejemplo de independencia empresarial. Este grupo tiene poder económico pues contribuye con una cuarta parte de la producción total del país. Como antecedente tenemos que "su poder político se hizo evidente en 1977, cuando José López Portillo, al iniciar su mandato, se entrevistó con los principales líderes industriales del grupo con el objeto

¹Story, Dale., 1990, p.114

²Cockcroft, James D.,1980

³Labastida Martín del Campo, Julio., 1972, pp. 99-164. Citado por Story.

⁴Story,1990, p.120

de restablecer su confianza en el gobierno y obtener de ellos el compromiso para invertir 100 mil millones de pesos en la economía durante su administración"⁶.

El grupo Monterrey tiene un poder político, ya que este sector empresarial ha brindado apoyo al Partido Acción Nacional y ejerce influencia a través de lazos personales con funcionarios del gobierno de alto nivel. "Estos contactos a alto nivel se hicieron evidentes a principios de 1977, cuando al iniciar López Portillo, al iniciar su mandato, se percató del soporte que la organización empresarial representaba para la economía, y permitió ser fotografiado con el poderoso regiomontano Andrés Marcelo Sada"⁶.

Los empresarios mexicanos son actores importantes en la toma de decisiones relacionadas con la política exterior económica de México. Los altos ejecutivos del área comercial -señala Story-intervienen en las alternativas políticas antes de que estas se pongan en marcha y contribuyen a su formulación, participando en las elecciones, en los partidos políticos y en la toma de decisiones⁷. Una de las maneras de influir y participar de los empresarios son las contribuciones económicas hacia los partidos políticos principalmente el PRI y el PAN.

Otro de los mecanismos de los empresarios para influir en la toma de decisiones económicas es el retiro de su apoyo al reducir inversiones o fuga de capitales, así como la participación indirecta en grupos organizados o Cámaras de comercio. "El 80% de los líderes industriales ... para influir sobre las decisiones gubernamentales prefería hacerlo a través de las Cámaras o asociaciones a la que pertenecía; más del 75% manifestó que los grupos empresariales no debía limitarse a cumplir funciones técnicas ni evitar la actividad política"⁸.

Después de estos señalamientos de Story, podemos afirmar que el Estado NO controla al sector empresarial, ni el capital privado domina al Estado, más bien tienen intereses compartidos. Pero debe de quedar claro que, el sector empresarial ejerce considerable influencia económica por medio de la Confederación de cámaras Industriales (CONCAMIN) y la Cámara de la Industria de Transformación (CANACINTRA) y en otras asociaciones de importancia nacional, tales como, la Confederación de Cámaras de Comercio (CONCANACO), el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN), el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX).

Los empresarios mexicanos tienen una orientación ideológica, como aspecto significativo en la función política que desempeñan. Los industriales presentan una ideología unificada respecto a unificar los distintos intereses de su grupo, una actitud positiva frente a la inversión

⁶Story, 1990, p.128

⁷Latin América Economic Report, 8 de abril de 1977 y Business Week, 30 de enero de 1978 en

Story, 1990, p.129

⁸Story, 1990, p.137

⁹Story, 1990, p.134.

extranjera; están menos a favor de una intervención económica del gobierno y en contra del papel que desempeñan los sindicatos. Muchos de sus puntos de vista políticos no son aceptados por el Estado.⁹

El sector empresarial tiene una ideología definida y cierta autonomía en relación al Estado. Los empresarios han ejercido importante influencia en la política industrial y económica de México, sobre todo han incrementado su poder político al ejercer una influencia determinante en la sucesión presidencial y el nombramiento de los miembros del gabinete de Miguel de la Madrid.

Con el apoyo del sector privado, los tecnócratas del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda, quienes estaban a favor de los empresarios y habían sido relegados durante el régimen de Echeverría, regresaron al poder con la nominación del PRI en 1981, del presidente tecnócrata Miguel de la Madrid, quien posteriormente nombró a 13 de los 18 miembros del gabinete de orientación tecnócrata, incluyendo a su sucesor Carlos Salinas en la Secretaría de Programación.¹⁰

El grupo Monterrey se convirtió en una de las principales fuerzas políticas a mediados de la década de los setenta y ochenta. La independencia y confianza del grupo Monterrey se debe a una combinación de factores: por una parte, Monterrey es una ciudad muy cercana a la frontera Norte y representa un lazo comercial con EU, pues queda más cerca San Antonio, Texas, que de la Ciudad de México. La alianza de las industrias regiomontanas con EU son históricas, lo trascendente en la década de 1980 fue una creciente transnacionalización de estos grupos y una mayor convergencia de sus intereses con grandes empresas norteamericanas. El especialista, Eduardo Margain señala "que los intereses y el poder son variables independientes que explican el cambio de política en México: de proteccionismo a liberalismo ... el poder de una sólida coalición transnacional que apoya el liberalismo se ha incrementado en relación con el de actores mexicanos desorganizados que apoyan el proteccionismo. Los actores extranjeros han aumentado su poder en relación a sus socios mexicanos y al Estado mexicano"¹¹.

El poder de las grandes corporaciones se incremento con la crisis de 1982, la cual interrumpió los flujos de crédito externo, que conllevó al debilitamiento de la capacidad financiera del estado para otorgar subsidios a grupos de empresarios con orientación de una economía interna. A diferencia los sectores empresariales del Norte de México que tuvieron nexos con EU obtuvieron un control de sus activos y algunos sacaron su dinero del país (fue el caso del grupo Monterrey).

⁹Story, 1990, p. 147.

¹⁰Margain, Eduardo, 1994, p.189 .

¹¹Margain, Eduardo, 1994, pp.26,27.

La crisis económica de 1982 dio una autonomía y poder al sector industrial. Las empresas industriales y financieras con corporación de gran escala, orientadas a la exportación, localizadas al Norte del País impulsaron la liberalización del comercio¹². La participación en la política de los empresarios mexicanos fue más visible en la primera mitad de la década de 1980. Aunque algunos miembros del PRI -según el diputado Silvestre Fernández Barajas- el partido ha tenido en toda su historia honorables militantes que son empresarios. Las puertas del PRI siempre han estado abiertas, manifiesta el diputado-empresario Edmundo Chacón.¹³

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se evidenció notablemente la participación de los empresarios en el diseño político. "Los empresarios ocupan casi todo el espectro político de México: presidencias municipales, gobernadores (al Norte del País), diputaciones locales y federales y las senadurías ... En el Congreso de la Unión, al menos 44 legisladores, tanto del PRI, como otros partidos, provienen del sector empresarial, lo que constituye un número sin precedente en la historia del país."¹⁴.

Un hecho que indica la fuerza de los empresarios durante la administración de Salinas es que los tres primeros gobiernos de oposición en toda la historia de México provienen de la iniciativa privada: Ernesto Ruffo Appel, Francisco Barrio y Carlos Medina Plasencia. También, del lado del PRI hay gobernadores con antecedentes empresariales, por ejemplo el exgobernador de Campeche, Jorge Salomón Azar¹⁵.

La especialista Matilde Luna, patentiza que los empresarios se proponen como objetivo llegar a los cargos públicos de designación de elección, estrategia en el periodo que inicia en 1983-1984 y se extiende hasta la salida de Salinas. Su máxima expresión fue evidente en 1988, cuando Manuel Clouthier, expresidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y del CCE, contendió por la presidencia¹⁶. Sin embargo, muchos empresarios prefirieron involucrarse con el PRI, para obtener empleos en las cámaras y los gobiernos estatales, al respecto un empresario señaló: "los empresarios tenemos que gobernar porque todas las ideas y las banderas de Carlos Salinas de Gortari son nuestras. Ellos no reformaron el artículo 27 constitucional y las privatizaciones son tesis de Acción Nacional. No porque Salinas vaya más o menos bien en lo económico desistiremos del esfuerzo por llegar al poder. No podemos estar esperando que el presidente aplique lo que queremos"¹⁷.

¹²Morgain, Eduardo, 1994, p.191

¹³Revista Expansión, Julio 7 de 1993, (Cd. de México) p.58

¹⁴Revista Expansión, Julio 7 de 1993, (Cd. de México) p.54

¹⁵De origen Árabe, la familia Azar ha participado con éxito en los negocios, participaron como socios en la compra del Banco BCH, que encabezo el empresario campechano Cabal Pelnc.(prófugo).

¹⁶Luna, Matilde, 1988.

¹⁷Revista Expansión. *Ibidem*. P.66

Empresarios mexicanos que participaron en las negociaciones del NAFTA.

La influencia de los empresarios mexicanos en las negociaciones del NAFTA evidencian la relación que tienen con el gobierno. La participación formal de los empresarios se inició en junio de 1990, cuando la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) invitó al Consejo Coordinador Empresarial (CCE) a formar un equipo negociador con el objetivo de participar en el proceso de discusión sobre el NAFTA, la petición no fue inesperada, con anterioridad estaba trabajando una comisión integrada por empresarios interesados en el comercio exterior, que colaboraba en la redacción de un programa de importaciones para empresas exportadoras (PITEX) propuesta por la SECOFI. Esa comisión se transformó en la Coordinadora Empresarial de Comercio Exterior (COECE), bajo dos condiciones: 1). de participar de manera integral en el proceso y 2). reorganizarse internamente para tener un conocimiento amplio sobre los diferentes sectores empresariales que se verían afectados por el NAFTA¹⁸. Una vez resueltos estos dos puntos se integró la Comisión encabezada por Juan Gallardo Turlow, con poca experiencia en el liderazgo empresarial, pero conocido en algunos círculos por su desempeño al frente del Comité México-Estados Unidos del CAMEI. En poco tiempo, Juan Gallardo Turlow se convirtió en un vocero del equipo negociador mexicano y rápidamente adquirió fuerza y autonomía que se incrementó en 1992 y 1993. Como lo afirma Matilde Luna: "... la importancia concedida por el gobierno mexicano a la negociación sobre el NAFTA, convirtió a la COECE en un organismo asesor imprescindible para las decisiones oficiales relacionadas con el sector privado"¹⁹. Como observamos, la Coordinadora de Organizaciones de Comercio Exterior mantuvo una relación de "armonía" directa entre los empresarios y los funcionarios del gobierno, responsables de negociar el NAFTA.

La especialista, sobre los empresarios en México, Cristina Puga, señala dos etapas de la COECE: una es la participación empresarial y la otra es la negociación copular²⁰. La primera se puede apreciar en la estructura del organismo. Primeramente se formaron seis sectores y alrededor de 40 subsectores. Posteriormente fueron 200 subsectores. Una organización compleja

¹⁸Puga, Cristina, 1993, p.60

¹⁹Luna, Matilde, 1992, p.8

²⁰Puga, Cristina, 1993, p.61

en donde cada sector pretendía el liderazgo; la CONCAMIN presidía 61 subsectores, sólo por mencionar un ejemplo. Esta organización se tornó más compleja, en septiembre de 1990 se integró el Consejo Asesor en Comercio Internacional, en donde prevalecieron los empresarios (ver cuadro).

SECTOR	NOMBRE Y CARGO
SECOFI	<p>Jaime Serra Puche, Secretario de Comercio y Fomento Industrial. Herminio Blanco, jefe de negociación del TLC. Jaime Zabłudovsky, Coordinador de la unidad de negociación Israel Gutiérrez, Secretario Técnico de la unidad de negociación.</p>
EMPRESARIAL	<p>Rolando Vega, presidente del CCE. Juan Gallardo Thurlow, Presidente del COECE. Claudio X. González, asesor presidencial y director de Kimberly Clark de México. Luis Córdoba, presidente de CONCAMIN Ignacio Aranguren, Director del grupo Aurrerá Enrique Robinson, Director de Bacocho. Andrés Marcelo Sada, Presidente de CYDSA. Hugo Villalobos, Presidente de CONCANACO.</p>
LABORAL	<p>Alfonso Sánchez Madariaga,CTM Rafael de Jesús Lozano.Pte. en turno del Congreso del Trabajo. Netzahualcoyotl de la Vega,Sindicato de trabajadores de la industria de la radiodifusión.</p>
ACADÉMICO	<p>Rafael Rangle, rector del ITSEM Javier Beristain, rector del ITAM. José Sarukhan, rector de la UNAM Mario Ojeda Gómez, P del Colegio de México. Jorge Bustamante, P. del Colegio de la Frontera Norte.</p>
AGROPECUARIO	<p>Jesús González Gortazar,Confederación Nacional de la Pequeña propiedad. Maximiliano Silerio Esparza,Confederación nacional campesina. Javier Garza de la Cabaña, Consejo Nacional Agropecuario.</p>

Fuente: El Financiero, 21 de abril de 1991.

Lo trascendente de este proceso es cuando avanzaron las negociaciones en donde las compañías exportadoras fueron apropiándose de las decisiones, ya que contaban con dirigentes experimentados. Los pequeños empresarios paulatinamente fueron desplazados del proceso. Al respecto, Cesar Flores (representante de la industria automotriz) señaló que: "necesitábamos gente que pudiera hablar de los impuestos, tarifas, reglas de origen, prácticas desleales etc. Los pequeños empresarios ni siquiera tenían el lenguaje que se requería"²¹. Las demandas sectoriales "perdieron peso" y tuvieron que ser reelaboradas para su presentación conjunta en una mesa determinada. Los dirigentes de la COECE decidieron que cada uno de los 17 temas de negociación establecidos por los tres gobiernos tendrían una contraparte empresarial integrada por un grupo de tres a seis empresarios²². El especialista Luis Rubio, nos aclara más esta situación: La reorganización de las mesas fue significativa. Por ejemplo si se comparan los nombres de 185 representantes empresariales que formaban parte de la estructura original, con los de las personas que participaron en las mesas, se comprueba que en estas últimas incluyen sólo a 42. El resto fue designado directamente por la dirigencia de la CCE-COECE. Esta depuración trajo múltiples beneficios para los empresarios, ya que los puestos vacantes fueron ocupados por especialistas y sobre todo comprometidos con el sector²³. Esto se debió a que algunas compañías pagaron buen sueldo a sus funcionarios de tiempo completo y empresarios con gran experiencia provenientes de esas compañías. Esto explica la inconformidad de los pequeños empresarios, durante 1992, en el sentido de que las pláticas del NAFTA estaban controladas por el grupo ALTEX (expresa exportadora) y favorecidas por el gobierno²⁴. Por lo anterior, afirmamos que se desarrollaron "excelentes" relaciones entre el gobierno y la cúpula empresarial predominando en las negociaciones, destacando la influencia creciente de este sector en la Coordinadora Empresarial para Comercio Exterior.

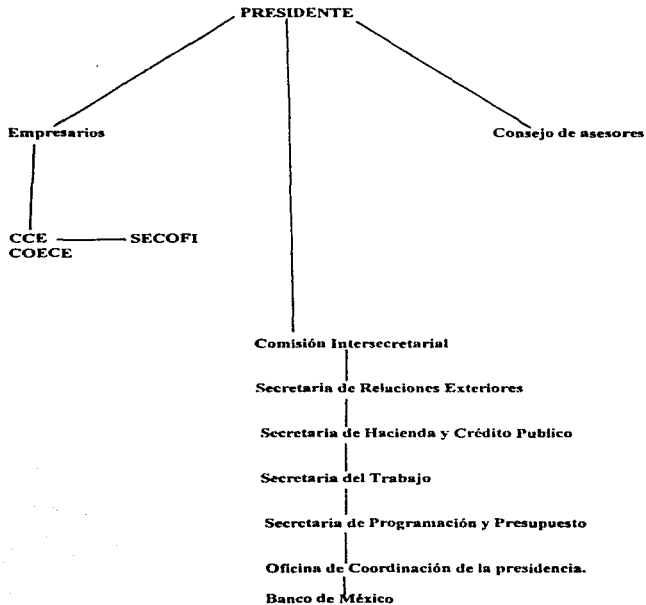
²¹ Puga, Cristina, 1993, p. 66

²² El Financiero, (Cd de México), 25 de junio de 1995.

²³ Rubio, Luis, 1993, p.127

²⁴ Puga, Cristina, 1993, p.68

**ORGANIGRAMA DE LAS BUROCRACIAS MEXICANAS
PARA IMPULSAR EL NAFTA**



**Capítulo III: Identificación de los actores e instituciones
estadounidenses diseñadores y ejecutores de la política exterior
económica.**

HIS MAJESTY, THE PRESIDENT
JONH ADAMS.

El Ejecutivo

Las decisiones que realiza la élite estadounidenses son ejecutadas por diferentes actores (a nivel tanto político y burocrático). Primeramente, las instituciones del Ejecutivo son las que tienen la jurisdicción para influir y determinar las políticas económicas. Sin embargo, fuera del Ejecutivo también se ejercen presiones para el diseño de políticas, como es la influencia del Legislativo, así como las actividades de los grupos de presión e interés. Para fines de la investigación y el análisis se presenta una división de los sectores que intervienen en el diseño y toma de decisiones de la política exterior económica de los Estados Unidos. En el ámbito gubernamental y los sectores representativos está el poder Ejecutivo, aún cuando adscritos al poder Legislativo se encuentran los miembros de la Cámara de Representantes y el Senado.

Actores dentro del poder Ejecutivo.

Los actores que ejecutan las decisiones de la política exterior económica de los Estados Unidos defienden los intereses de las élites por medio de instituciones estatales (estructura de poder)¹. En el diseño de esta política participa la rama ejecutiva, en donde se destacan tres Secretarías. Primeramente, se distingue la participación del Departamento de Comercio, responsable de la técnica y administración en materia de comercio internacional. La actividad de este Departamento además de la regulación del mercado interno es supervisar las leyes que regulan la cantidad y el flujo del comercio internacional². Respecto al NAFTA, la representante comercial oficial, durante la administración Bush, fue Carla Hills, quien colaboró a favor del acuerdo comercial. Este Departamento fue creado en 1913 con la finalidad de servir al desarrollo económico del país a través de la competencia y el sistema de la libre empresa. También contrarresta los posibles efectos negativos del

¹ Arnol, Marshall Rose, 1970, p.20

² Coben Stephen, 1988, p.208

comercio internacional sobre el mercado nacional, concretamente en las industrias. Con la ley de comercio de 1979, se cambiaron sus funciones -un tanto operativas y técnicas- transformándolo en un importante actor del diseño de políticas comerciales. Efectivamente, con la promulgación de esta ley se trasladó la autoridad del Departamento del Tesoro al Departamento de Comercio. El primero delegó sus funciones en el área de comercio internacional. El Departamento de Comercio tomó a su cargo la formulación de la política comercial exterior, la negociación de los acuerdos comerciales internacionales, así como la vigilancia y aplicación de leyes en materia comercial: aranceles, impuestos compensatorios, cuotas, etcétera. Otras de las funciones de este Departamento es la regulación de las marcas y patentes en los EU, la promoción de las exportaciones, el financiamiento al comercio exterior nacional, el turismo así como la definición de la política de inversión extranjera.³

El Departamento del Tesoro también participa en el diseño de la política comercial exterior de los Estados Unidos. Se encarga de las repercusiones financieras internacionales sobre la economía estadounidense, así como del diseño de políticas de "ayuda mutua" a otros países. También participa en la elaboración de la política monetaria interna e internacional, la resolución de los déficits comerciales y de política de balanza de pagos entre otras. La importancia de este Departamento disminuyó cuando se aprobó la ley de comercio de 1979; la mayoría de sus funciones fueron trasladadas al Departamento de Comercio. Pese a ello, las funciones actuales del Departamento del Tesoro tienen importancia en el diseño de la política comercial, sobre todo por el interés de fomentar una economía superavitaria a nivel nacional.

Por último, el Departamento de Estado participa indirectamente en la elaboración de la política comercial exterior, porque está interesado en los impactos de esa política sobre la economía norteamericana. Sin embargo, se diferencia de otras secretarías del gobierno, porque no cuenta con una clientela política interna (constituency), que le informe de sus

³ Peñaloza, Tomás, 1981, p.11

acciones. El punto medular radica en el que al no tener (el Departamento de Estado) una clientela política interna (se podría decir que su clientela política es externa, es decir, los países en los que Estados Unidos mantienen relaciones diplomáticas). El Departamento de Estado goza de una mayor independencia para plantear sus puntos de vista. Lo anterior no implica que el Departamento de Estado no responda a intereses o a grupos nacionales

El Departamento de Estado⁴ carece de una jurisdicción en muchos aspectos de política comercial. Sin embargo su intervención es aceptada por los diferentes países al actuar como mediador entre las diversas agencias o Departamentos del gobierno y dichos países. Incluso puede "representar" los intereses de otros países cuando hay diferencias entre los diseñadores de la política comercial exterior. Esta mediación se debe a los funcionarios que conocen el contexto de las relaciones bilaterales: los beneficios o efectos de aplicar políticas específicas. Esta situación es muy compleja y a veces no se logra mediación, pues los burócratas de este Departamento no tienen la información especializada ni la asesoría para intervenir en la discusión. Para solucionar eso se han creado instancias especializadas para asuntos de materia comercial. Efectivamente, el Subsecretario para Asuntos Económicos es el encargado de coordinar la política de Comercio exterior, así como asuntos de Ciencia y Tecnología.⁵

Durante la administración de Bush, el Departamento de Estado jugó un papel importante para la negociación del NAFTA, sobre todo, con Robert B. Zoellick (asesor) y Sally G. Cowal (asistente alterno del secretario en la oficina de asuntos con México y el Caribe). Para Zoellick, el NAFTA con México constituye una singular oportunidad estratégica por razones económicas y políticas:

"para asegurar fortalecer y desarrollar económicamente y políticamente nuestra base continental, con la forma que promoverá la agenda de política exterior norteamericana, nuestra fuerza y liderazgo económico y la influencia global de EU".⁶

⁴ El secretario de este Departamento es el funcionario ejecutivo de más alto rango después del presidente y del vicepresidente. También es el principal asesor del presidente en asuntos exteriores, aunque no el único.

⁵ Cohen, Stephen D., 1977, pp.44-46.

⁶ González, Sousa Luis, 1993, pp.274-275.

Mientras que para Cowal, México es un país "moderno", gracias a las reformas de la administración de Carlos Salinas. Las afirmaciones de estos funcionarios estadounidenses y en específico del Departamento de Estado fueron importantes en la medida que impactaron la opinión de los Congresistas presentando una imagen irreal sobre México. Esas declaraciones son más formales y diplomáticas.

De los tres Departamentos descritos anteriormente, observamos que el Departamento de Comercio defiende los intereses industriales y domésticos; el de Estado favorece a otras naciones y el del Tesoro es más administrativo⁷.

Cabe señalar que se han creado organismos ad hoc en materia de política comercial, a causa de la aprobación de tres leyes comerciales: la ley de comercio de 1974; los acuerdos comerciales de 1979; y la ley de comercio y aranceles de 1984. Por supuesto, se incrementó el número de Comités, así como la importancia de la Oficina del Representante del Comercio de los Estados Unidos y la Comisión de Comercio Internacional, encargadas del diseño de la política comercial Estadounidense. La función de la Oficina del Representante del Comercio de los Estados Unidos es encargarse de las negociaciones y coordinación de políticas de comercio exterior, incluso del convenio de acuerdos comerciales. Por supuesto, se encuentra adscrita a la Oficina Ejecutiva del Presidente. Desde allí se ha constituido como una agencia coordinadora de la Casa Blanca, ejerciendo funciones de persuasión e influencia entre los diferentes Departamentos⁸, tal como lo realizó Carla Hills. El Representante del Comercio de Estados Unidos, como lo señalamos anteriormente, se dedica a negociar los acuerdos comerciales bilaterales, de restricción voluntaria de las exportaciones y de mercadeo organizado. Igualmente se constituye como un eslabón entre la política del Legislativo y los intereses presidenciales. Al respecto, podemos afirmar que su influencia es decisiva cuando los impuestos, cuotas u otro

⁷ Cohen, Stephen, 1988, p.53

⁸ Choen Stephen D., 1988, p.50

tipo de barreras arancelarias llegan a poner en peligro la relación bilateral. Un ejemplo de lo anterior es la posición que mantiene esta oficina en defensa y a favor de NAFTA

La secretarías del ejecutivo son las principales unidades de trabajo del gobierno federal, pero existen otras divisiones. Estas oficinas reciben el nombre de agencias independientes, porque no forman parte de las "secretarías del ejecutivo". La naturaleza y el propósito de estas agencias varían ampliamente. Algunas funcionan como agrupaciones reguladoras con facultades para supervisar ciertos sectores de la economía, otras proporcionan servicios especiales. En la mayoría de los casos, las agencias han sido creadas por el Congreso.⁹

La Comisión de Comercio Internacional es otra institución que participa en el diseño de la política exterior comercial. Esta Comisión fue creada a mediados de la década de los setenta y sustituyó a la Comisión de Tarifas. Su función consiste en evaluar las distintas peticiones proteccionistas auspiciadas por los sectores empresariales de Estados Unidos, es decir, investiga y dictamina si alguna empresa norteamericana se ve afectada por las importaciones de productos competitivos. Es importante señalar que esta Comisión se encuentra fuera de control administrativo del poder Ejecutivo. De tal suerte que, su estructura es bipartidista: integrada por seis miembros, tres del Partido Demócrata y tres del Partido Republicano. Estos miembros son propuestos por el jefe del Ejecutivo y requieren de la aprobación del Congreso. En realidad, los senadores y representantes más influyentes recomiendan los candidatos al presidente¹⁰. Los informes de esta Comisión son el resultado de investigaciones y responde a peticiones proteccionistas impuesta por empresas nacionales o por organizaciones laborales. Esto conlleva a la Comisión a declarar si existe o no "daño" a la industria estadounidense¹¹. Además sus integrantes tienen un equipo de

⁹ Shroeder, Richard, 1992.

¹⁰ Peñaloza, Tomas, 1981, p.23

¹¹ Los "juicios" de esta comisión son fundamentales, las recomendaciones pueden constituir un obstáculo para las exportaciones mexicanas, al argumentar la existencia de daños a la industria estadounidense: artículo tercero sección quinta de la ley de comercio de 1974.

asesores bien capacitados y especializados en materia de política comercial. Otros dos Departamentos de Estado también participan en el diseño de la política comercial exterior. En primer término, el Departamento de Agricultura. Entre sus funciones está supervisar el comercio de los productos agrícolas, determinar los efectos de importación sobre los nacionales, así como la competencia entre ambos. Pero la responsabilidad específica de este Departamento es administrar cuotas a productos agrícolas y la imposición de barreras no arancelarias¹². Este Departamento, previo a las negociaciones del NAFTA, se encargó de "escuchar" las propuestas de las asociaciones de empresarios de frutas y vegetales (United Fruit & Vegetable Association). Las sugerencias de esta organización fue el "temor" al desplazamiento por productos mexicanos¹³.

El Departamento del Trabajo participa en el diseño de esta política, sobre todo porque le interesa el nivel de empleo provocado por las mercancías de importación y el factor competencia. Está al tanto de los efectos de ambos. Una de sus funciones es administrar la protección de sectores nacionales, sobre todo cuando el índice de desempleo disminuye como resultado de la competencia ofrecida por los productos de importación. A través de este Departamento y mediante la presión ejercida por la Federación de Trabajadores de Estados Unidos y Congreso de Organizaciones Industriales (ALF-CIO por sus siglas en inglés)¹⁴ influye en la elaboración de la política comercial con el objetivo de proteger al sector trabajador. Estos serían los Departamentos que participan en el proceso del diseño y aplicación de la política exterior económica de Norteamérica, pero vale la pena enfatizar que las decisiones son tomadas por un pequeño número de personas y su

¹² Cohen, Stephen, 1988, p.52.

¹³ Comunicado en la audiencia del 9 de abril de 1991, auspiciado por el Comité de Asuntos exteriores de la Cámara de Representantes.

¹⁴ En 1881 tuvo su origen la predecesora de la Federación Norteamericana del Trabajo. En 1986, cuando los caballeros del trabajo se negaron a reconocer su derecho a representar a los gremios de artesanos más numerosos, algunos miembros de la Federación se retiraron y fundaron oficialmente la ALF. En 1935 John L. Lewis, presidente del Sindicato Unidos de Mineros y Sidney Hillman de trabajadores Amalgamados de la Industria del Vestido y otros dirigentes formaron la organización que había de convertirse en el Congreso de Organizaciones Industriales. McCan, Robert, 1992, pp.114-117.

legitimidad la otorgan las negociaciones e interacciones de los diferentes grupos gubernamentales que participan en los Comités. De entre los múltiples Comités especialistas en política comercial exterior está el Comité de Política Comercial (The Trade Policy Committee) encabezado por la acción conjunta del Departamento de Comercio y la Oficina del Representante de Comercio. Ambos dirigen las negociaciones de otro Comité importante: El Consejo de Gabinete sobre el Comercio Exterior (The Gabinet Council on Comerce and Trade)¹⁵

Participa también el Comité de asesoría política comercial (The Trade Policy Staff Committee) y el Grupo de Revisión de la Política Comercial (The Trade Policy Review Group)¹⁶. Ambos involucran actores del poder ejecutivo para asesorarlos. Interesado en analizar las repercusiones a nivel doméstico de la política comercial destaca el Consejo de Asesores Económicos (Council of Economic Advisers)¹⁷. Este Consejo es altamente prestigioso, asesora al Presidente sobre problemas económicos, además de que le ayuda a preparar informes al Congreso. También participa la División de Asuntos Internacionales de la oficina de Administración y Presupuesto (International Affairs Division of the Office of Manngament and Budget). Las opiniones de las diferentes agencias son consideradas en estos Comités. La presidencia de éstos permite su coordinación y su manipulación por un Departamento específico, mediante la imposición de la agenda de trabajo, la extensión del debate y las decisiones a determinar. Adicionalmente, con el paso del tiempo se han formado un gran número de Comités, con funciones mínimas pues no pretenden integrarse al diseño de la política económica exterior. Es el caso del Consejo de Política Económica Exterior (Council on Foreign Economic Policy) creado durante la década de los cincuenta y

¹⁵ Del Castillo, Gustavo, 1981, p.174.

¹⁶ Del Castillo, Gustavo, 1981, p.175

¹⁷ Cuando el Congreso aprobó la ley de empleo de 1946, declaró que el fomento al máximo empleo, la producción y el poder de compra había de ser política del gobierno federal. Autorizó al Presidente a nombrar un Consejo de Asesores Económico, formado por tres miembros, para estudiar las condiciones económicas y asesorarlo sobre las medidas pertinentes. McCam, Robert ,1992, p. 78.

en la década de los setenta el Consejo de Política Económica Internacional (Council on International Economic Policy) y la Dirección de Política Económica (Economic Policy Board). Ambos Comités reflejan la compleja coordinación dirigida por el grupo de asesores adscritos a la Casa Blanca. La coordinación por medio de la Oficina del Presidente en materia de comercio exterior, incluye al Grupo de Política Comercial Textil (Textil Trade Policy Group), el Comité Coordinador de Asistencia para el Ajuste (Adjustment Assistance Coordinating Committee) y la Dirección para la Revisión de la Administración para la exportación (Export Administration Review Board)¹⁸

La creación de Comités es fundamental para la Casa Blanca y élite sobre todo para legitimar la toma de decisiones por un reducido número de actores. La intervención del ejecutivo es determinante en la medida que canaliza a estos actores en las burocracias estratégicas. Un ejemplo de este comportamiento lo refleja la aprobación del "fast track".

El "Fast Track" y poder de Bush.

En este apartado nos centramos más en la administración Bush, porque él fue quien promovió y concretó el NAFTA. El presidente Clinton sólo continuó con los postulados del libre comercio y no rompió con el enfoque de G. Bush, por lo que fue una continuidad. Los análisis del poder presidencial norteamericano fueron el foco de interés de muchos analistas y científicos sociales, sobretudo con la llegada a la Casa Blanca de Ronald Reagan¹⁹. Este interés se debió a las acciones militares a nivel internacional de Reagan, lo cual denominó a la administración como "la presidencia imperial"²⁰, esto es, la influencia presidencial sin contrapeso real. Con anterioridad ya habían estudios sobre el poder presidencial, aunque en general sólo se estudian actitudes específicas y son muy pocos los planteamientos teóricos que lo explican. La presidencia es tipificada de diversas maneras:

¹⁸ Choen Stephen D. 1988, p.76.

¹⁹ La bibliografía de la institución presidencial ha tenido varios auge. Se puede consultar a Wildavsky, Aron (comp.) 1973.

²⁰ Schlesinger, Arthur M., 1973.

"imperial", "comando presidencial", entre otros. Pero no se afirma que el presidente es un actor independiente con funciones propias (en coyunturas específicas la élite colabora con este). El poder del presidente está relacionado con la noción de predominio político. Desde ésta perspectiva, "el poder político de un presidente se define en función del control que ejerce en las acciones gubernamentales es contraposición con la influencia del resto de los actores políticos"²¹. El presidente es líder en la medida en que domina el proceso de toma de decisiones y del control que ejerza en el aparato burocrático administrativo y por lo tanto de su influencia en el legislativo. Debemos aclarar que esta idea de liderazgo presidencial es distinta a la representatividad y legitimidad política. Por lo tanto, la popularidad del presidente no asegura su predominio político en el proceso legislativo. Más bien, el poder del presidente radica en su capacidad de influir en otros actores políticos mediante la persuasión, la negociación y la formación de coaliciones entre las élites²².

El caso del presidente Bush es singular, sobre todo por su poder presidencial en materia de política exterior. Las intervenciones militares en Centroamérica y Medio Oriente elevaron su popularidad. Especialmente con la de Panamá e Irak, Bush logró deshacerse de la mala imagen y se convirtió en uno de los presidentes más populares según un estudio de Congressional Quarterly²³. El éxito del presidente G. Bush fue su capacidad para poner y desarrollar políticas determinadas por el Congreso.

Bond y Fleisher patentizan que "la principal mercancía" de la relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo son los votos de los congresistas, por lo cual, el éxito del presidente se puede medir en función de esos votos en el legislativo. Estos autores sostienen que el éxito en el legislativo de un mandatario esta limitado y condicionado por una compleja combinación de factores, por ejemplo, la ideología de los legisladores, la conformación partidista en el Congreso. Según la Congressional Quarterly, el presidente Bush no tenía liderazgo en 1990. Para el siguiente año logró una importante victoria política, con la autorización del Congreso para el uso de la fuerza contra Irak. El presidente

²¹ Schlesinger, Arthur M., 1973, p.34

²² Bond, John R. 1989, p.8

²³ Congressional Quarterly, 22 de diciembre de 1990.

estadounidense tuvo más éxito legislativo en los temas relacionados con política exterior y defensa que en los de política interna, como lo demuestra el siguiente cuadro:

ÉXITO DE BUSH POR CÁMARA (Porcentaje)				
CÁMARA DE REPRESENTANTES				
P.EXTERIOR	P. INTERIOR	0		33
P.EXTERIOR	P.INTERIOR	80	57	

Fuente: Congressional Quarterly, 24 de noviembre de 1990.

El triunfo de Bush en materia de política exterior fue evidente en las votaciones del Congreso, en donde se autorizó al presidente a utilizar la fuerza militar en contra de Irak y la autorización de continuar negociando acuerdos comerciales, mediante el mecanismo de "fast track" (vía rápida). Fue un momento clave y coyuntural de popularidad para Bush, la "operación tormenta del desierto" en el Golfo Pérsico, que le permitió demostrar el poderío militar de los Estados Unidos. Por otra parte, la ratificación legislativa del "fast track" representa la continuidad de las políticas comerciales emprendidas por Reagan. El triunfo de la aprobación del fast track se debió a un intenso trabajo de cabildeo (realizado por los lobbistas) de la administración Bush y Salinas en colaboración con los grandes empresarios. La Casa Blanca logró articular un amplio frente de apoyo integrado por la "Mesa Redonda Empresarial" y el "Consejo Nacional de la Raza" (estas son organizaciones comerciales en EU). Bush se entrevistó con líderes latinos o hispánicos en California y Texas, con empresarios agrícolas e industriales y con analistas empresariales. Invitó a miembros del Congreso (Dan Rostenkowski, Lloyd Bentsen y Richard Gephard) a discutir sobre el NAFTA; en tanto Carla Hills visitaba a más de 150 congresistas y se entrevistaba con Robert Mosbacher, Jack Kemp y a Dan Quayle.²⁴

El 27 de marzo, los congresistas Lloyd Bensten y Dan Rostenkowski, presidentes de los Comités de Finanzas y de Medios y Arbitrios de la Cámara de representantes y del

²⁴ CIDE (informe trimestral, Vol. I, No.2), 1991, p.33

Senado, enviaron cartas a la Casa Blanca, con el objetivo de que Bush presentará un plan de acción para resolver "algunas dudas" sobre el NAFTA. El 1 de mayo de 1991, el presidente Bush envió al Congreso un documento²⁵ en respuesta a las inquietudes expresadas por diversos legisladores y grupos de presión en torno a los posibles efectos negativos del NAFTA a partir del procedimiento fast track. Finalmente, los Comités de Finanzas del Senado y de Medios y Arbitrios de la Cámara de representantes votaron el 14 de mayo (por 15-3 y 27-9 respectivamente) un dictamen favorable a la ampliación del fast track. La guerra de encuestas y declaraciones se intensificó y alcanzó su auge el 23 de mayo. El voto a favor de los Comités abrió el camino para su aprobación posterior en los plenos del Congreso los días 23 y 24 de mayo. En la Cámara de Representantes se votó por dos proyectos de resolución. El primero fue presentado por Byron Dorgan, en donde rechazaba la extensión del fast track; el segundo de Richard Gephardt y Dan Rostenkowski fue aprobado por un margen de 329 a 85 votos, en donde se recomendaban las negociaciones paralelas²⁶. El 24 de mayo concluyó con éxito la "batalla" legislativa y el triunfo del ejecutivo. Este éxito se debió a la unificación de la élite, al ejercicio de poder del Ejecutivo y al intenso trabajo de los lobbistas. En importante resaltar la importancia del "fast track", que otorga poder a la rama Ejecutiva en el sistema político de EU y en especial al gobierno de George Bush, para negociar el NAFTA, consistió en que el ejecutivo gozó de amplias facultades jurídicas, respaldadas por la Constitución, para negociar acuerdos comerciales en materia de política económica exterior sin intervención del Congreso. Un triunfo político de Bush que hereda a su sucesor, Clinton.

El "fast track" entrega concesiones al Ejecutivo para tomar decisiones libremente en materia de acuerdos comerciales sin la intervención del Congreso en aproximadamente

²⁵ La carta y el documento están archivados en el Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes y publicada bajo el Comité con el título de: Exchange of letters on issues concerning the negotiation of the North the American Free Trade Agreement, U.S., 1991.

²⁶ Committee on rules. Report of representants 102. Congreso de EU, primera sección. Rep. 102-164, parte I, 15 de mayo de 1991. Congressional Quarterly, dic. 1991.

dos años. Los antecedentes de esta ley los encontramos en 1962, cuando el gobierno de Kennedy, buscaba negociar un acuerdo con la naciente comunidad europea para establecer nuevas tarifas arancelarias, aplicadas a los productos americanos. El presidente solicitó al Congreso la aprobación de un nuevo instrumento de negociación, en donde el poder Ejecutivo tendría mayor autoridad para establecer acuerdos comerciales con otros países sin la intervención del poder Legislativo²⁷. Aprobada esta petición, los mecanismos de fast track se incorporaron en la Ley de Comercio de 1962 (Trade Expansion Act) para liderar las negociaciones del GATT en 1967; en 1974 la prerrogativa de representar a EU en cualquier acuerdo comercial sin la participación del Congreso y en las modalidades de la Ley comercial de 1979 (Trade Agreement Act) y el 1988 en Omnibus Trade Competitiveness Act. También se instrumentaron durante la Ronda de Tokio del GATT en 1974, en el acuerdo de libre comercio con Israel (1985), Canadá (1987) y en la Ronda Uruguay del GATT de 1989.

La ley de comercio de 1974 dispuso un nuevo proceso para la conducción y firma de los acuerdos comerciales internacionales, proceso que se conoce como fast track. Consiste en lo siguiente: el presidente en toda negociación comercial consultará periódicamente al Congreso, particularmente al Comité de Finanzas del Senado y al Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara, en tanto, el Congreso acepte que todo acuerdo será votado sin posibilidad de enmienda. Cabe resaltar que no se prestó mucha atención a este apartado cuando fue incluida en la ley comercial del 74, y en particular el punto que se refiere a las enmiendas. Esto significó que el Congreso perdía su capacidad para analizar un acuerdo ya negociado. Sin la disposición de fast track es posible que ni la ronda Tokio del GATT, ni el acuerdo con Canadá hubiesen sido firmados. El término fast track se refiere a un proceso donde el Congreso de EU otorga autoridad para regular el comercio exterior, un poder

²⁷ Rubio, Luis, 1992.

garantizado en el artículo I, sección VIII de la constitución. Así el Presidente Bush tuvo autoridad para: 1). establecer la agenda en la que se negociaron los temas y los objetivos; 2). Seleccionar a los consejeros del sector privado para guiar las negociaciones y establecer la manera en que trabajara sus consejeros; 3). Dirigir todas la negociaciones en secreto y realizar acuerdos paralelos que podrían permanecer en secreto entre los gobiernos; 4). Restringir el acceso del Congreso al material acerca del acuerdo durante las negociaciones; 5). Determinar cuando se haría llegar el material sobre el acuerdo, incluyendo el texto final, al público y de qué forma; 6). enviar un acuerdo final al Congreso, que no se puede enmendar, por lo tanto, tendría que ser aprobado o rechazado tal como se presentara.

Es importante señalar que el poder Ejecutivo fue la institución política más importante en la negociación del NAFTA (el presidente formó parte de la coalición de la élite). La Casa Blanca obtuvo del Congreso, mediante el "fast track" el poder de diseñar y marcar el rumbo de las negociaciones. El fast track delegó al Ejecutivo el poder de negociar con México durante un límite de tiempo específico (dos años), pero permite al Congreso una análisis final de 60 días. Respecto al presidente Clinton, podemos afirmar que fue la continuidad de Bush en materia de política comercial en lo que se refiere al NAFTA. El nuevo presidente demócrata acabó por avalar este acuerdo e incluso defenderlo a capa y espada ante su propio partido y Perot. Prefirió complementarlo, en lugar de enmendar o cancelarlo. Sin embargo, la administración Clinton centró los debates en los anexos, tocando temas como la ecología y los derechos laborales.

Actores dentro del poder Legislativo.

El Congreso es independiente del Ejecutivo¹. Por lo cual un tema de política comercial exterior puede formar parte de una agenda legislativa, independientemente de las presiones o restricciones impuestas al Ejecutivo.² Sin embargo, con la aprobación del "fast track" o vía rápida el Congreso delegó gran parte de sus derechos al Ejecutivo.

Cuando la agenda de trabajo del Congreso tiene temas comerciales trascendentes³, normalmente el poder Legislativo tiene la posibilidad de constituirse en un importante actor para ejecutar la toma de decisiones, por medio de dos opciones: en primer término, por la disposición constitucional otorgada a la rama legislativa: el poder para elaborar, revisar, crear y derogar tratados, en segundo término por legislación en materia comercial. La autoridad constitucional para "imponer y recolectar aranceles" y para "regular el comercio exterior" son responsabilidades prescritas en el artículo primero, sección octava de la constitución⁴.

El papel del Congreso en la elaboración de la política comercial exterior es posible gracias a la jurisdicción que tiene sobre la legislación para el control de la exportaciones, el diseño de la política económica internacional, la promoción de productos agrícolas de exportación y la elaboración de la política de la inversión extranjera⁵.

¹Es necesario señalar que el Congreso de los Estados Unidos de América es reconocido por el artículo primero de la Constitución, que otorga todos los poderes legislativos del gobierno federal a un Congreso constituido por dos Cámaras: a saber: una Cámara alta o Senado y una Cámara baja o de Representantes. El senado es numéricamente menor a la otra instancia, se compone de dos miembros de cada Estado, según lo dispone la constitución. En la Cámara baja, el número de curules es proporcional a la población, y por consiguiente no está especificado en la Carta Magna.

²Aron, Raymon, 1976, p.12

³Nos referimos a temas que afectan, de alguna forma, a toda la sociedad y economía norteamericana, como el caso del NAFTA.

⁴Schroeder, Richard C., Señala las amplias facultades del Congreso, entre ellas está la de: Formular normas y reclamientos que rijan el comercio internacional y estatal, 1992, p.50

⁵Ibidem pp. 51-63.

Una declaración de la Cámara de Comercio de Estados Unidos, señala la importancia del Congreso:

Nuestro Departamento de asuntos gubernamentales se concentra sobre el Congreso. En el seno de este organismo, donde hay que buscar casi siempre el principio y el fin de las cuestiones políticas, que afectan más al mundo de los negocios... Nuestro Departamento conoce al Congreso. Conoce individualmente a los representantes y a los senadores y sabe como expresar de manera clara y precisa estos amplios conocimientos en lenguaje hablado y escrito. Durante las semanas que anteceden a las sesiones del Congreso, los grupos intentan conocer el programa legislativo, con objeto de ahondar en su conocimiento y prepararse para intervenir si lo creen conveniente.⁶

La decisión del Congreso surge de un proceso descentralizado. Las dos Cámaras del Congreso, y especialmente la del Senado, son corporaciones sumamente individualistas cuyas lealtades primarias no se dirigen a los miembros del partido. No se trata de que el Congreso sea una asamblea representativa o mejor, dos asambleas⁷. En ambas Cámaras la estructura legislativa es la interacción de un gran número de comisiones especializadas. En efecto, una de las principales características del Congreso es el papel dominante que los Comités desempeñan en los procedimientos de aquél. El hecho es que la mayor parte del trabajo legislativo es enviada para su estudio a las diversas Comisiones de la Cámara o del Senado (aquí se facilita enormemente la acción de los grupos de presión). En las salas de los Comités se realiza el 90% del trabajo. El Comité representa consolidaciones del poder en manos de grupos, por lo general muy pequeños. Dentro de cada Comité el poder se ha concentrado en un presidente y es mucho más que un funcionario, es el director ejecutivo de su Comité por lo tanto la Cámara le ha dado poder, constituyéndose en una minoría que toma las decisiones, "las que han provocado más derramamiento de sangre, más confusión y crueldad por los intereses de una minoría, que ha

⁶Dion, Leon, 1978, p.81

⁷Nicholas, G. H., 1980, p. 127.

menudo son más cohesivos y apremiantes que el propio partido"⁸ Los Comités han adquirido su actual importancia:

...el senado tiene 18 Comités permanentes; la Cámara de Diputados tiene 23. Cada uno se especializa en determinadas áreas de legislación... Todo proyecto de ley presentado en cualquiera de las dos Cámaras es turnado al Comité que corresponda, para su estudio y dictamen. El Comité puede aprobar, enmendar, derogar o desentenderse de cualquier medida que sometan a su consideración. Es casi imposible que un proyecto de ley llegué a la tribuna de la Cámara o del Senado si no ha obtenido la previa aprobación del respectivo Comité"⁹

El sistema de Comites del Congreso se ha organizado en una idea central: que debe existir un Comité en cada Cámara para enfrentarse con cada departamento ejecutivo. Los Comites y sus presidentes tiene (a veces) sus propios intereses. Tienden a controlar aquellos Departamentos cuyas actividades guardan relacion más directa con los intereses de sus propios componentes¹⁰. La principal función de aquellos es la producción de la legislación pertinente y mantener la necesaria supervisión para que sea ejecutada. Existen Comites de asignaciones que a su vez se fragmentan en una serie de subcomites. De este modo se constituyen a si mismos como una fuente paralela de autoridad y dirección¹¹. También se propician las coaliciones entre los miembros de los Comites para influir a favor o en contra de alguna legislación. Existe la posibilidad de que haya más cosas en común entre dos miembros de diferentes partidos pertenecientes al mismo Comite, que entre dos miembros del mismo partido pertenecientes a diferentes Comites, y esto se puede extender a los subcomite¹².

El financiamiento de los Comites se reglamento después de la Ley de reforma presupuestaria, del Watergate y el Congreso creo una oficina de presupuesto y un Comité

⁸Nicholas, G. H., 1980, p. 128.

⁹Schroeder, Richard C., 1992, p. 62.

¹⁰Nicholas, G. H., 1980, p. 143.

¹¹Nicholas, G. H., 1980, p. 147

¹²Nicholas, G. H., 1980, p. 147

presupuestario para cada Cámara, con la responsabilidad de formular resoluciones presupuestarias dos veces al año y poner límite específico al sistema impositivo y de gastos¹³.

No podemos extendernos en el análisis de todos los Comites, sin embargo, solamente nos centraremos en los de materia comercial. La jurisdicción en materia de política comercial está dividida aproximadamente en diez comisiones y subcomités diferentes¹⁴. Los presidentes de la comisiones, elegidos por antigüedad parlamentaria, son por lo general, personas muy conocidas de los lobbists y acostumbran a estar unidos a ellos por vinculos o intereses. Por otra parte, las Comisiones suelen tener sesiones públicas, proporcionando a los grupos de presión excelentes ocasiones para exponer sus puntos de vista e influir favorablemente en los miembros de la comisión. Con esta estructura se crean diferentes foros en donde las partes interesadas "exponen" perspectivas de acuerdo a sus intereses y eventualmente llegan a trascender esas "opiniones" en los fallos:

Las diferentes comisiones son las encargadas de preparar y revisar la Legislación... confirmar los tratados y acuerdos comerciales... recibir asesoría de diferentes actores y agencias del Ejecutivo en comercio internacional y otras áreas relacionadas¹⁵.

Las comisiones Legislativas con responsabilidades comerciales son la Comisión de Métodos y Procedimientos de la Cámara de Representantes¹⁶ y la Comisión de Finanzas del Senado¹⁷. Ambas tienen jurisdicción sobre los asuntos comerciales, específicamente en el diseño

¹³Nicholas, G. H., 1980, p.148

¹⁴Cohen, Stephen D., 1988, p.59.

¹⁵ Cohen, Stephen D., 1988, p. 58.

¹⁶Esta Comisión en 1973, realizó la integración y conjugación de los intereses del Poder Ejecutivo y Legislativo durante las discusiones sobre diferentes leyes comerciales, especialmente la de 1974. Del Castillo, Gustavo, 1981, p.178.

¹⁷En esta comisión también se realizó la revisión del mismo proyecto -el de ley de 1974- presentado por el Poder Ejecutivo. Se pretendió imponer límites a la autoridad presidencial referente a las negociaciones de acuerdos comerciales. Únicamente se logró la aprobación de posibles vetos -impuestos por el Congreso-, como las tarifas arancelarias, problemas de barreras no arancelarias que pueden ser negociadas por el jefe del Ejecutivo.

de las leyes comerciales y las importaciones, gravámenes, tarifas, entre otros¹⁸. La Comisión de Métodos realiza audiencias públicas y una vez revisada la legislación espera la decisión de la Comisión de Reglas de la Cámara de Representantes. Ésta especifica como se podrá debatir y hasta que posibilidad se permitirá la introducción de enmiendas a la legislación comercial (mark-up process). Una vez realizado el debate y la aprobación en la Cámara, el periodo de audiencias y la legislación comercial es repetido en la Comisión de Finanzas del Senado¹⁹. Respecto a las votaciones, es necesario recalcar que, los legisladores no siempre respetan las directrices de los partidos. Al respecto Bryce afirma:

había republicanos que votaban contra republicanos en ciertas ocasiones y que los demócratas hacían lo mismo respecto a su partido. Además, según él, los portavoces demócratas de los intereses dominantes, generalmente se unían a los intereses republicanos. Sería difícil demostrar que siempre son los intereses dominantes quienes determinan las coaliciones bipartidistas en la votación del Congreso²⁰

Lloyd Bentsen y Dan Rostenkowski fueron los presidentes de los Comités de Finanzas del senado y de Medios y arbitrios de la Cámara que apoyaron abiertamente el NAFTA.

La Comisión Bancaria y Comisión de Relaciones Internacionales y de Relaciones Exteriores también tienen participación en materia comercial, tratan asuntos relacionados con las tasas de cambio y la política monetaria internacional. Otra instancia importante es la Comisión de Comercio que promueve las exportaciones norteamericanas. Incluso, participan las Comisiones de Presupuesto y la Económica Conjunta, las cuales establecen líneas en la política internacional²¹. Así como el Subcomité de Comercio Internacional, Inversión y Política

¹⁸ Choen, Stephen D., 1988, p.59.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Citado por Dion, Leon, 1978, p.87

²¹ Cohen, Stephen D, 1988, p.59.

Monetaria (Subcommittee on International Trade, Investment and Monetary Policy) adscrito al Comité de Asuntos Bancarios, Financieros y Urbanos de la Cámara de Representantes.

Otro Comité importante es el de Emergencia para el Comercio estadounidense (Emergency Committee for American Trade ECAT). Su representante ante el Congreso fue John Avery (a su vez era presidente de Jonhson & Jonhson). Este Comité planteo las desigualdades económicas entre EU y México en la audiencia del 14 de junio de 1990, en donde considero que el gobierno mexicano debía continuar con la desregulación económica.

Es importante resaltar al Comité de Negocios México-Estados Unidos (Mexico-U.S. Business Committe) que es la organización binacional²² más antigua de empresarios. Su representante legal es el Consejo estadounidense, integrado por 45 empresas. Las más grandes corporaciones transnacionales con negocios en México. También, este Comité tiene un Consejo, que esta patrocinado por la Cámara Americana de Comercio de México y de Estados Unidos y por el Consejo de las Américas²³. Las posturas del Consejo Estadounidense del Comité de Negocios México-U.S. (U.S. Council of the Mexico-U.S. Bussiness Committee CECNMEU) fueron presentadas por Ludlow Flower III (director ejecutivo del Consejo de las Americas) en la audiencia del 28 de julio de 1990, en donde señaló que:

"Los líderes empresariales de Estados Unidos y Mexico Conjuntamente decidieron apoyar el NAFTA, tras un riguroso estudio, debate y construcción de un consenso binacional (...). Así cuando nuestros gobiernos consideran la negociación de un acuerdo lo hacen con una fuerte base de apoyo del sector privado binacional"²⁴

²²El componente mexicano del Comité esta representado por el Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI), integrado por las empresas mexicanas dedicadas a la importación y exportación)

²³Institución de más prestigio que agrupa a las principales empresas transnacionales de negocios en América Latina.

²⁴Gózález, Souza Luis, 1993, p.48

En este contexto, podemos afirmar que en el Congreso de los Estados Unidos a través de su estructura organizacional, puede constituirse en una opción viable para influir de manera directa en el proceso de toma de decisiones de la política comercial. Si afirmamos lo anterior por la actividad de grupos de presión que defienden posiciones concretas y además actúan dentro del Congreso, logrando penetrar e influir en la dirección y toma de decisiones de esta política. Con ello se resalta que los congresistas participan íntimamente en la formulación de la política comercial exterior.

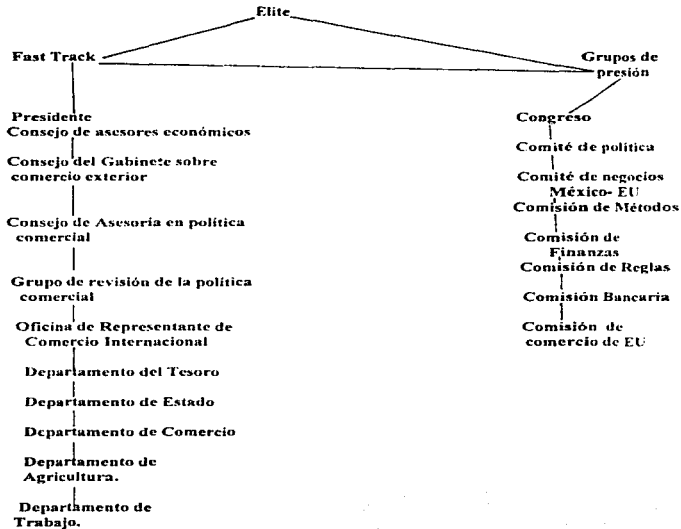
En el ámbito de las relaciones bilaterales, últimamente México ha utilizado su potencial de influencia para asegurar que sus intereses sean representados y defendidos en el seno del Congreso. Sobre todo en el caso del NAFTA, donde el país se integró como grupo de presión significativo:

Los ministros de Comercio y Relaciones exteriores de México -después de las fructíferas acometidas efectuadas durante el último año para conseguir aprobar en Estados Unidos la legislación de 'vía rápida' que autorizó a la administración Bush a negociar un acuerdo que el Congreso no puede enmendar- han organizado uno de los más grandes y costosos equipos de agentes comerciales y de relaciones públicas que cualquier representación extranjera tenga en Washington²⁶

México ya no subestima la importancia del Congreso norteamericano en el proceso de toma de decisiones. La importancia de éste en la relación bilateral es determinante, debido a que el Poder Legislativo puede influir en el contexto de la relación de los dos países y puede oponerse o favorecer la discusión de la legislación presentada por el Ejecutivo.

²⁶The New York Times, 12 de agosto de 1992.

**ORGANIGRAMA DE LAS BUROCRACIAS ESTADOUNIDENSES
QUE IMPULSARON EL NAFTA**



Capítulo IV: La participación de los lobbistas.

**THE DESTINY HOWEVER OF THIS WESTERN
WORLD DEPENDS ON THE CONTINUED
PROSPERITY & SUCCESS OF THIS PORTION
OF IT.**

JAMES MONROE.

La importancia del lobby

Otros actores no gubernamentales participan en el proceso de toma de decisiones por medio de su influencia en el Congreso, nos referimos a los lobbistas. Estos representan los intereses y perspectivas de los grupos de presión. En Washington hay grupos bien organizados de cabildeo (lobby) que ejercen presiones a través de su presencia ante el Congreso y las agencias gubernamentales. Tienen influencia sobre el diseño de la política comercial de Estados Unidos.

El lobbying consiste en la presentación de presiones, intereses u opiniones en cada corredor, Cámara de Comités, y a oficiales del Congreso en el Capitolio y en todo lugar del Poder Ejecutivo. Esta es una característica única del estilo americano, de la autoridad pública, donde la puertas están abiertas a todos.¹

El lobbying es una parte integral y aceptada del sistema americano de gobierno. Los lobbistas profesionales son representantes que operan en el Congreso, conocen el sistema y el tipo de presión a utilizar. Sin embargo hay leyes que limitan la actividad de éstos, y regulan las actividades de cabildeo. Al respecto, la primera ley fue publicada en 1946 y estableció la obligación de los lobbistas de registrarse ante las Secretarías de ambas Cámaras. Se calcula que "existen cerca de 20,000 lobbistas en Washington, un promedio de unos 35 por cada miembro del Congreso"².

La actividad de cabildeo está registrada por medidas precisas en cuanto a sus rutinas y comportamientos, así como sanciones por parte del código penal estadounidense. Al respecto,

¹Definición de una compañía lobbista: The lobby. Neill and company INC., Washington, 1993, p. 1. Documento mimeografiado.

²En este ejemplo de intereses representados se incluyen: corporaciones, gobiernos estatales y locales, confederaciones laborales, etc. todos aquellos sectores sociales que tratan de proteger sus intereses. Ibidem, p. 2

un importante estudio es del especialista mexicano Fernández de Castro³, en donde señala la acción judicial en contra de un lobbying en 1986, es el caso de Michel C. Deaverg, al cual le restringieron su actividad dentro del Poder Legislativo.

El método lobbista es la acción de cabildeo presionando en todos los sentidos; es decir, selecciona el camino y método apropiado, para que el legislador comprenda la propuesta, primeramente emplea la técnica de persuasión. La estrategia es efectiva ya que proviene de individuos que están "íntimamente" familiarizados con "el mercado de Washington y sus actores"⁴ y pueden presionar en contra o a favor de políticas comerciales que beneficien o dañen los intereses de sus clientes.

Tales grupos representan los intereses empresariales, de sindicatos, instituciones educativas e investigación y gobiernos extranjeros; así como de consumidores que contratan al lobbying para presionar, influir o bloquear el diseño de la política comercial exterior. Estos actores no gubernamentales pueden generar las dos tendencias, además de promover la colaboración de quién los contrate.

Los principales grupos de presión interesados en el diseño de las políticas en el terreno del libre comercio son:

1. Las compañías transnacionales interesadas en la apertura de mercados tanto para los bienes y servicios, como para las inversiones directas.
2. Organizaciones laborales o sindicatos que enarbolan y desafían las perspectivas planteadas por las políticas del libre comercio.
3. Organizaciones de consumidores que para proteger sus intereses económicos, defienden la postura del libre mercado, enfrentando a la postura de medidas proteccionistas.

³Fernández de Castro, Rafael, 1990, pp.68-69.

⁴Neill, 1993, p. 2

4. Un cabildeo organizado por representantes de los gobiernos fronterizos tanto a nivel estatal como local.

5. Otros grupos organizados interesados en la relación bilateral y que cuestionen la imposición de restricciones comerciales como generadoras del conflicto para ambos países. Aquí puede mencionarse la participación de instituciones educativas y de investigación.⁵

6. Por último, la incorporación actual del gobierno mexicano, el cual, presionó para lograr votos en el Congreso y conseguir la aprobación del NAFTA.

Sin embargo, el cabildeo más sobresaliente es el de grandes compañías, específicamente las transnacionales. Algunas de estas compañías cuentan con asociaciones profesionales, oficinas especializadas en Washington, cuyo personal son los mejores analistas en relaciones públicas. Ellos negocian en representación de sus clientes y contratan al lobby. Este presiona en los Comités, Subcomités, las Cortes federales, medios de comunicación y agencias. Principalmente en las que otorgan concesiones en la rama ejecutiva, responsables de la política fiscal, monetaria y comercial. Se busca el voto. Las "negociaciones" han dado como resultado la aprobación de políticas que sólo beneficiarían al sector más poderoso (la elite).

En Estados Unidos una de las coaliciones empresariales más destacada por su capacidad de influencia es la formada por las empresas de textiles y ropa, los productos de acero, electrónica y la industria automotriz. Sus puntos de vista han influido en los cambios legislativos, sobre todo en los programas de ajuste e imposición de barreras arancelarias⁷.

Estas ramas industriales han demostrado un poder muy fuerte de negociación e influencia. Por acciones proteccionistas a su favor. La industria textil es un importante bastión

⁵ Neil, 1993, p.2

⁶ por ejemplo, el gobierno proporcionó más de 5 mil millones de dólares en subsidios de investigación y desarrollo a la industria de la energía nuclear, mientras sólo a la industria del carbón se le otorgó 942 millones de dólares. Son estimaciones de Data Resources Inc. informado a Business Week, 8 de febrero de 1982, p. 92.

⁷ Craig , Petersen, 1990, pp.74-75.

de influencia en la política comercial. Este sector realiza por medio de distintas organizaciones su labor de cabildeo: el Sindicato de trabajadores y de la industria del vestido (Enterprise Clothing and Textile Workers union), el Instituto de productores norteamericanos de Textiles (American Textile Manufacturers Institute) y la Asociación de productores de prendas de vestir. Por ello, la industria textil es una de las más protegidas de la economía norteamericana⁸.

La actividad del lobbying contratado por las industrias conllevó a la creación del Comité de Emergencia para el Comercio Norteamericano (Emergency Committee for American Trade), asociación que representa los intereses de las grandes corporaciones⁹.

Se puede afirmar que las alianzas entre productores estadounidenses, mexicanos, asociaciones de comercio, las empresas transnacionales y comercializadoras pueden constituir un sólo grupo de presión en coyunturas específicas. Actualmente se puede decir que México ha realizado una alianza similar, por medio de la movilización de aliados en Estados Unidos con intereses en la toma de decisiones de la política comercial exterior. La contratación y el establecimiento formal de estos grupos de cabildeo llegó a ser determinante para la aprobación del NAFTA.

Los sindicatos y otras organizaciones, como las uniones laborales también son actores importantes que influyen en el diseño de esa política, sobre todo, porque esos sectores se sienten amenazados por los bajos salarios pagados a la fuerza de trabajo mexicana.

La fuerza laboral más importante es la Federación de Trabajadores de Estados Unidos y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO), agrupa aproximadamente a 14 millones de trabajadores. Lógicamente, la postura de éstas es proteccionista en materia de política comercial, por lo que se opuso terminantemente a la aprobación del NAFTA¹⁰.

⁸Craig , Petersen, 1990, p.76

⁹Del Castillo, Gustavo, 1981, p.179.

¹⁰Como dato histórico, señalamos: se opuso a la aprobación de la ley de comercio exterior de 1974, en donde postulaba la creación de un sistema generalizado de preferencias (SPG). Por la influencia ante

Otra agrupación laboral es la coalición Sindicato-industria para el Comercio Internacional (Labor-Industry Coalition for International Trade: LICIT). También están las organizaciones que agrupan a los consumidores de Estados Unidos: Comité Coordinador de Acción Comercial (Trade Action Coordinating Committee) esta es una organización que reúne a más de 1,000 representantes, defiende los intereses del consumidor¹¹ y junto a la LICIT se oponen a la imposición de medidas proteccionistas.

La organización para promover el comercio de EU (Organization Promoting American Trade) y la Asociación Americana de Importadores (American Import Association) se han destacado por su acción de cabildeo a favor de los productos procedentes de México¹².

Los Lobbistas y el gobierno mexicano.

El gobierno mexicano solicitó y contrató el servicio de los lobbistas para la negociación del NAFTA. Invertió millones de dólares (como lo muestra la siguiente tabla) para presionar a los congresistas de los Estados Unidos. El objetivo era conseguir la aprobación del "fast track" y del NAFTA. El analista Todd Eisenstadt patentiza que "México contrató los servicios de la política avanzada de ambos partidos, de consultores especializados en cuestiones comerciales, legales y de las más importantes firmas de relaciones públicas para encabezar la campaña multimillonaria dirigida a la opinión pública estadounidense"¹³.

el Congreso de la ALF-CIO, los productos que esta Federación quiso proteger quedaron fuera de la lista de bienes del SPG, finalmente la ley fue aprobada por el Congreso. Del Castillo, 1981, p. 179.

¹¹Cohen, Stephen D., 1988, p. 62.

¹²Fernández de Castro, Rafael, 1990, p.86.

¹³Eisenstadt Todd, 1992, p. 3

El gobierno mexicano, los empresarios mexicanos y la elite estadounidense formaron una coalición de apoyo al NAFTA. El lobby fue uno de los medios para conseguir tal fin. Esta campaña de cabildeo (de los empresarios, gobierno mexicano y elite) según cálculos del The New York Times tuvo un costo entre 75 y 100 mil millones de dólares tan sólo en 1991¹⁴.

Las acciones de cabildeo en nombre del gobierno mexicano están en el Registro de Agentes Extranjeros del Departamento de Justicia de EU, en donde señala que a partir de 1991 aumentaron los contratos con firmas estadounidenses, con un costo de entre 10 y 20 millones y el reconocimiento oficial de tres personas de la embajada de Mexico, como representantes de las relaciones públicas ante en Congreso¹⁵

No es novedad que el gobierno mexicano contrate los servicios de los lobbistas, durante el gobierno de Miguel de la Madrid se contrató a Michael K. Deaver exayudante de Reagan. Sin embargo fracasaron sus servicios lo que provocando un gran escándalo, en donde le cancelaron el permiso¹⁶. En 1988, el presidente Salinas contrato los servicios de los lobbistas, en particular a la empresa de relaciones públicas Burson-Marsteller Inc. para lanzar una nueva imagen del gobierno mexicano, previa a la reunión con Bush en Houston. En ese entonces Salinas fue uno de los primeros invitados del gobierno estadounidense a la Casa Blanca.

Desde 1989, el cabildeo de México fue más constante. Durante este año se pagaron 225 mil 182 dólares (por parte del gobierno) y para 1990, se elevó a 3 millones 62 mil 125 dólares. Al respecto, Timothy Bennett (congresista de los estados unidos) señala que "México se convirtió en la bella y arcaica tierra del sarape el taco y el burro, en una consentida

¹⁴The New York Times, 30 de diciembre de 1991, p. A-1

¹⁵Ibidem, P.13

¹⁶Castañeda, Jorge. "Enjuiciado Deaver, el gobierno se consigue otro gestor en Washington" en Proceso, 5 de mayo de 1986, pp.22-24.

internacional, dada sus reformas económicas y su nueva disposición de correr la voz a través de gestores y asesores en relaciones públicas¹⁷.

Ante el éxito de la empresa Burson-Marsteller, nuevamente el gobierno mexicano solicitó sus servicios para apoyar el NAFTA. La empresa inmediatamente planeó y ejecutó una campaña de publicidad que incluyó desde videos y botones, hasta discursos de Salinas. El costo de esta campaña fue de 1.7 millones de dólares¹⁸.

La Burson-Marsteller contrató al grupo Brock encabezado por el exrepresentante comercial, Bell Brock. Esta compañía dio asesoría sobre el manejo de las coaliciones de empresarios para apoyar los objetivos de México¹⁹.

El expresidente Salinas mantuvo relaciones directas en los círculos oficiales del gobierno estadounidense y con organizaciones empresariales. En diciembre de 1991, se reunió con Henry A. Kissinger y con dirigentes empresariales en New York.

El consulado mexicano fue el medio para llegar a los empresarios de habla hispana. Se contrató a tres dirigentes: al abogado en Washington Abelardo L. Valdez, al asesor residente en Washington y ex-funcionario mexicano Edward Hidalgo y al ex-gobernador de Nuevo México Tony Anaya. Los pagos de estos servicios están registrados en el Departamento de Justicia. Los servicios del señor Valdez fueron de \$198,500.00; los del Sr. Hidalgo \$220,470.00 y los de Sr. Anaya \$222,000.00, sumando un total de \$640,460.00 dolares²⁰.

Las empresas mexicanas orientadas a la exportación, como Alfa S.A, Vitro S.A y Pulsar Internacional S.A de C.V contrataron los servicios de los lobbistas. También, las coaliciones empresariales como la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE) emplearon a los cabilderos.

¹⁷Eisenstadt Todd, 1992, p. 11

¹⁸Eisenstadt Todd, 1992, p. 12

¹⁹Eisenstadt Todd, 1992, p. 14

²⁰The Miami, Herald, marzo 6 1992.

La Secretaría de Relaciones Exteriores invirtió 54 mil 950 dólares en la empresa de relaciones públicas Chacma Inc. de New York para "crear una imagen positiva de la economía mexicana ante la comunidad empresarial de Estados Unidos"²¹.

Como observamos, el gobierno mexicano y los empresarios gastaron grandes cantidades por concepto de cabildeo para lograr la aprobación del NAFTA. Lo sorprendente es que un país del Tercer Mundo gasto más en lobbistas que Japón.²²

Es necesario mencionar a otros actores que de alguna manera influyen en el proceso y diseño de la política exterior de EU, aunque no son considerados como lobbistas. Al respecto, Richard Feinberg²³ considera al grupo de estados estadounidenses fronterizos con México (California, Arizona, Nuevo México y Texas), quienes tienen un interés y participan constantemente en las relaciones bilaterales con nuestro país. En materia comercial, estos gobiernos están obligados a abordar problemas de la vecindad, en este caso, el flujo de productos. Tienen oficinas especializadas como la Comisión Fronteriza (Border Commission), su función es el monitoreo de las discusiones legislativas que incluye aspectos de la relación bilateral México-Estados Unidos.

La Cámara de Norteamericana de Comercio de México (American Chamber of Commerce of Mexico). Realizó actividad de cabildeo en sin número de casos²⁴

Concluimos señalando que los lobbistas son gestores de influencia en Washington, contratados por los grupos de presión. Algunos de estos grupos son dirigidos por la elite. Especialmente por las grandes compañías, como lo señalamos con anterioridad, los lobbistas

²¹Eisenstadt Todd, 1992, p.20

²²Eisenstadt Todd, 1992, p. 13

²³Feinberg, Richard, 1990, p.37.

²⁴Entre ellos están las negociaciones del impuesto del 18% sobre carros de carga ferroviarios procedentes de México.

son reconocidos legalmente, como parte del sistema político estadounidense. En esa legalidad la elite puede ejecutar acciones para dirigir las políticas económicas, , ya que cuenta con los recursos financieros.

Conclusions

**LOS PUEBLOS CASTELLANOS DE
AMERICA HAN DE VOLVERSE A
JUNTAR PRONTO, DONDE SE VEA
O DONDE NO SE VEA.**

MARTÍ

CONCLUSIONES

Las transformaciones dentro de la constelación de poder son los bloques comerciales que se van perfilando con mayor nitidez. A mediados de la década de los noventa observamos la formación de un "bloque del marco Alemán", liderado por Alemania en Europa, de "un bloque del yen" por Japón en el Pacífico asiático y finalmente el bloque de América del Norte dirigido por EU.

Durante la presente década se ha fundamentado el libre comercio bajo dos ejes. Uno de ellos ha tomado cuerpo como ideología predominante. Cuando en realidad las políticas comerciales de los países industrializados son proteccionistas debido a la intervención directa o indirecta de sus respectivos Estados en asuntos económicos. Un segundo eje es histórico: "la iniciativa de las Américas", en la cual el expresidente Bush señaló que la prosperidad del hemisferio dependía del comercio. Este fue elogiado e impulsado como el único motor de la economía capitalista. A diferencia, no se reconoce el deterioro económico de los países industrializados, traducido en síntomas de incapacidad del sistema para seguir generando ganancias. Por ejemplo, Estados Unidos se encontró en una recesión económica, cuyo crecimiento fue de 0.75 puntos porcentuales durante 1991; el de Alemania fue de 2.5; mientras que el de Francia fue de 1.5 en comparación con el 4% de 1989.¹ Estos síntomas de recesión evidenciaron modificaciones de tipo estructural en el capitalismo, es decir recesiones económicas que se escudan en el libre comercio como solución única. Dejando de lado la reestructuración mundial de las industrias². Así el libre comercio ha tomado terreno, por

¹Fue la primera recesión de Francia desde la Segunda Guerra Mundial. La recesión de EU se reconoció oficialmente en el Economic Report of the President. Transmitted to the Congress, Febrero de 1995, p.19. Los datos sobre Alemania y Francia son periodísticos: El excelsior, Ciudad de México, 8 de marzo de 1991.

²Afirmamos que se deja de lado la reestructuración de las industrias del sistema capitalista porque el capital financiero están predominando. Key, Sidney J. y Hal S. Scot; 1991.

medio de las empresas multinacionales que son agentes de la mundialización comercial. De acuerdo con esta lógica, se está asegurando el mercado, territorio, materias primas, mano de obra barata (para disminuir los costos de producción) con el objetivo de nuclearlos en sus respectivos espacios de poder económico (bloques comerciales).

En este contexto, podemos afirmar que desde la década de los ochenta se observa una "creciente regulación internacional" por parte de los países industrializados. Uno de estos países es EU, que con su élite económica influye en "la desregulación económica" de los principales países latinoamericanos, por medio de mecanismos como la presión de los gobiernos para modificar constituciones, en donde sean favorables las leyes de inversión, además de lograr la compra de empresas estatales.

Para nuestros países latinoamericanos significa el desmantelamiento económico. El caso mexicano es el más ilustrativo de este éxito de "desregulación". Durante los dos primeros años del gobierno de Salinas, se han desincorporado 125 empresas estatales, siguiendo el destino de las 870 eliminadas del cargo público desde 1983; las empresas más rentables y exitosas como la banca, aviación y teléfonos han pasado a manos de consorcios privados nacionales y extranjeros. Aquellas en las que la actividad sindical era más extensa, como minera CANANEA y URAMEX han sido cerradas³

Este proceso de desregulación económica se fundamenta con la no intervención de los Estados latinoamericanos en asuntos económicos, argumentando que éstos nunca fueron buenos administradores. De tal manera, los gobiernos latinoamericanos se abrieron a los empresarios locales y extranjeros. En Centroamérica ya fueron vendidas empresas de distribución de alimentos, ingenios azucareros, hoteles, fábricas de pulpa, papel, cemento, siderúrgica y firmas agrícolas. Datos oficiales patentizan que Nicaragua vendió 100 empresas con un monto 100

³La Jornada, Ciudad de México, 7 de abril de 1991.

millones de dólares; Honduras vendió 60 de las 200 empresas, con un monto de 500 millones de dólares; El Salvador traspasó 30 empresas estatales, con un monto de 267,400 millones de dólares; Panamá traspasó 5 empresas, con un monto de 3,000 millones de dólares; Guatemala vendió las líneas aéreas aviateca y Costa Rica estudia la venta de bancos. El caso de Sudamérica es similar. La lista de empresas estatales en venta incluye desde solares colombianos, pasando por pesqueras en Perú, fundiciones en Bolivia, fábrica de aviones en Brasil y empresas de servicios en Argentina.⁴

Se impulsan políticas proteccionistas desde el Estado del Norte frente a otras economías por medio de fuertes regulaciones arancelarias (la ley comercial OTA) y a su vez se impone la No intervención de los Estados del Sur en las economías. En otras palabras, los Estados del Norte han venido ejerciendo funciones económicas, presiones políticas sobre los Estados del Sur. La regulación del Norte sobre el Sur es auspiciada desde la ideología del libre comercio. Esta situación conlleva a relaciones económicas internacionales "tensas", perfilándose como futuras guerras comerciales⁵. Michel Albert en su libro capitalismo contra capitalismo señala que el mundo transita del fin del bipolarismo, que predominó durante la Guerra Fría, entre el bloque capitalista y comunista a una especie de "tripolarismo", en el cual agudizara la disputa entre tres clases de capitalismo: el estadounidense, el europeo y el asiático.

Ante este contexto del capitalismo y "declive" económico relativo de EU en el escenario internacional, para América se perfila una zona de "libre comercio" sumamente protegida por EU, restándole capacidad de diversificación a nuestros países. Un bloque

⁴El Financiero, Ciudad de México, 9 de diciembre de 1993.

⁵Por ejemplo el desacuerdo entre EU y Europa por la cuestión agrícola. Las tensas relaciones entre Tokio y Washington son signos claros de futuras guerras comerciales para proteger sus espacios de poder económico y dominar comercialmente.

regional hegemonizado que servirá de trinchera frente a Japón y la CCE. Ahora EU tiene un enorme potencial de repliegue en su zona geográfica de mayor influencia.

La élite económica de los EU se encuentra propagando ideológicamente el libre comercio, encubriendo el deterioro económico de sus empresas frente a la competitividad de la CEE y Japón. Por ello algunos países latinoamericanos son escogidos para firmar acuerdos comerciales. No por cuestiones de libertad de comercio, sino como una estrategia.

Las firma del NAFTA entre México y Estados Unidos se desarrolló en condiciones peculiares. Por un lado, el sistema político mexicano evidenció la carencia de un Congreso y el poder de un presidencialismo que en alianza con los empresarios mexicanos impulsaron el NAFTA. Por otro lado, la importancia de los lobbistas en el sistema político americano que facilitó el acceso de la élite económica estadounidense, empresarios y gobierno mexicano para ganar votos en el Congreso estadounidense.

Se negoció un NAFTA en el marco de las reglas de ambos sistemas políticos. Reluciendo la incapacidad del gobierno mexicano para negociar directamente con Washington, al delegar en los lobbistas capacidad política de negociación. Los corredores del Congreso fueron el escenario de una subordinada política económica mexicana. Los empresarios y el gobierno mexicano tuvieron que gastar millones de dólares. Demostrando la incapacidad de negociación y la carencia de un Congreso mexicano, que daba por hecho la aprobación del NAFTA. Por ello, se centraron en los lobbistas y el Congreso de EU, olvidándose del escenario mexicano.

El poderes Ejecutivo de ambos países desempeñó un papel importante, en la medida de una "cooperación" mutua y cada uno trabajo con sus medios y mecanismos "legales" en sus respectivo país. El Ejecutivo americano tuvo jurisdicción para influir y determinar las negociaciones por medio del "fast track", un poder que el Congreso delegó a los presidentes

Bush y Clinton. Mientras que el Ejecutivo mexicano con un poder dictatorial, traducido en un presidencialismo, impulso el NAFTA y financió el pago de los lobbistas.

El poder legislativo fue diferente para cada país. El Legislativo mexicano fue inexistente en la aprobación del NAFTA. Mientras que el Legislativo americano fue vital para la élite económica, por la influencia de los grupos de presión que determinaron el NAFTA y los intereses de esta élite. En los Comités y Subcomités se demostró que el Congreso americano es un escenario legal que permite la intervención directa de los lobbistas y es dirigido por los grupos más poderosos económicamente. Esta idea del Congreso de nuestro vecino del Norte responde a la imagen de un sistema plural, en donde son escuchadas las demandas de los grupos. El cuestionamiento es cuáles grupos, porque en la aprobación del NAFTA se demostró una coalición integrada por una minoría, un grupo que contó con recursos económicos, le permitió pagar a los lobbistas y toda una campaña de propaganda. Aquí, no debemos olvidar que la élite tiene el ingreso, la riqueza, en síntesis el poder al permitirle controlar (además del congreso) los empleos clave de la burocracia, tener centros de información y documentación.

La participación de los empresarios mexicanos en el diseño de la política comercial exterior mexicana fue activa en la medida que colaboró con el financiamiento de los lobbistas. De acuerdo con el Departamento de Justicia de EU, entre 1989 y 1993, los empresarios mexicanos pagaron 1,808,889.85 dólares. Las empresas mexicanas fueron cementos mexicanos, industria Alfa, Mexican Steel Group, COECE, Arancia S.A de C.V y la Fundación Miguel Alemán. Los empresarios mexicanos trabajaron directamente con los lobbistas en los EU e invitaron a México (por medio de COECE) a representantes del Congreso estadounidenses, dejando de lado el escenario político mexicano. El trabajo conjunto entre los empresarios y el gobierno mexicano en EU se traduce en el pago a los lobbistas. Más que una negociación fue

una compra de votos en el Congreso estadounidense. De eso tuvieron conocimiento el gobierno mexicano y los empresarios de ambos países. Así, la alianza desarrollada de éstos sectores no fue novedosa. Todo lo contrario, la historia económica mexicana nos ha demostrado las "buenas relaciones" de los empresarios mexicanos con EU, al menos así lo muestran algunos momentos históricos: con Miguel Alemán y recientemente con Salinas. Durante éste último gobierno, los empresarios mexicanos además de pagar los servicios de los lobbistas, montaron una campaña de relaciones públicas en EU. En 1991, México pagó más de 5.4 millones de dólares. También estos empresarios contrataron a hispanos, como portavoces del NAFTA. Entre ellos están Tony Anaya (exgobernador de Nuevo México), Gabriel Guerra Mondragon (asesor del Embajador de EU en México y miembro del equipo del presidente Clinton) y Edward Hidalgo (miembro de la marina de EU)⁶

Los empresarios mexicanos y las empresas multinacionales (de EU) son aliados que surgieron como coalición triunfadora desde el período de sustitución de importaciones. Esta coalición ha obtenido beneficios con ventas de petróleo, durante los regímenes de José López Portillo y Luis Echeverría. Con la crisis de la deuda en 1982 y las políticas de ajuste sólo se beneficiaron a especuladores poderosos como los "exportadores", afectando a las empresas orientadas al mercado interno (principalmente la pequeña y mediana empresas mexicana). Así se formó una sólida coalición extranjera que durante la década de los ochenta incrementó su poder, conllevando a la formación de una coalición transnacional dominante. Esta incluía a poderosos grupos de empresas multinacionales en continua expansión y diversificación a nivel mundial, así como consorcios financieros internacionales (FMI y BM), ambos con recursos acumulativos de capital y tecnología.

⁶Perot, 1993, p. 71

El poder de negociación del NAFTA estuvo comandado por la élite económica de EU, aunado al apoyo-subordinación del gobierno y empresarios mexicanos. El dominio que ejerce esta élite económica se debe a muchos factores, tales como la relación asimétrica de poder, pues quien tiene mayores recursos es quien domina. Otro factor fue la influencia económica a través de las empresas multinacionales, al ejercer control económico sobre las exportaciones industriales mexicanas. Este fenómeno conllevó a la concentración de comercio mexicano hacia el mercado de EU, además de la necesidad de inversión extranjera y exportaciones. A su vez se incrementó el "poder" de los empresarios mexicanos, principalmente los exportadores quienes constituyeron un grupo de apoyo al gobierno de Salinas y NAFTA. Por ello, es de esperarse que el beneficio del NAFTA sea para estos sectores.

El comercio "mexicano" a EU se ha incrementado (en parte por el sistema de maquiladora). En 1985 México empezó a liberalizar el comercio, eliminando casi todas las licencias de importación y reduciendo los aranceles de importación provenientes de EU. La importación de bienes aumentó de 9.5% del PIB en 1985 a 12.5% en 1989, incrementándose a un 15.3% en 1992. A mediados de la década de los ochenta se incrementaron las exportaciones en un contexto de devaluación, caída de los precios del petróleo y fuga de capitales. En 1987, una nueva política para combatir la inflación provocó una sobrevaluación del peso en un 38.0% y una creciente inflación de 182.2%. Las exportaciones se incrementaron y se intensificó la idea de crecimiento económico mexicano basado en una mayor inyección de recursos extranjeros que financiaran las importaciones. Estas políticas beneficiaron a especuladores poderosos, a la industria orientadas a la exportación (las empresas multinacionales y algunas empresas nacionales) y afectó a las pequeñas y medianas empresas orientadas al mercado interno. Las políticas implementadas durante la década de los ochenta favorecieron a los grupos transnacionales y perjudicaron a las empresas nacionales. México vivió una tendencia

arrolladora de concentración de riqueza y poder. Según cálculos de la revista estadounidense Forbes, los ricos de México han aumentado a partir de las crisis económicas (principalmente de la década de los ochenta). Derrotando a los populares mexicanos y simultáneamente afianzaron su alianza con intereses estadounidenses y multinacionales. Las grandes empresas mexicanas, corporaciones multinacionales explotan los salarios baratos e incrementan las exportaciones, lógicamente son los beneficiados de las políticas económicas que han promovido (en este caso el NAFTA).

Es claro que los problemas de comercio y competitividad de Estados Unidos son producto de sus relaciones económicas con Japón, los países de reciente industrialización (NIC's) y Alemania. La competitividad que se obtiene mediante la explotación del trabajador (según las teorías del desarrollo desigual) y disminución de los costos de producción no resolverá el problema de competitividad de EU a largo plazo. La necesidad imperante en este país es el incremento de la productividad mediante inversiones en investigación, desarrollo tecnológico, educación, capacitación e incrementar su nivel de ahorro interno para mejorar su balanza comercial.

La élite económica estadounidense tal parece que promovió el NAFTA con la idea de afrontar los desafíos de competitividad frente a la Comunidad Económica Europea y Japón con los NIC's, en lugar de corregir sus problemas económicos domésticos (la productividad). Esta élite con el discurso del libre mercado nos está mostrando una nueva hegemonía hemisférica, que primeramente comenzó con México. El Primer resultado del NAFTA es la continuidad de la explotación, para disminuir costos en la producción por parte de la alianza entre esta élite y los mexicanos (empresarios). Una alianza de falsa productividad basada en salarios injustos y en la miseria de los obreros.

El Washington Post señaló que los costos laborales en México representan una décima parte al de los EU. Aquí el salario es de 1 a 1.50 dólares por hora, y ésta es una estimación muy

generosa. No solo los salarios son bajos en México sino que los trabajadores son menos propensos a organizarse para demandar mejor paga, en contraste con los trabajadores del Europa del Este. También se estima que las compañías americanas en Asia serán movidas a la frontera con México.⁷ Parece que en EU predomina la posición de mantener a las maquiladoras como empresas ensambladoras de insumos estadounidenses⁸ en el contexto del NAFTA. Los siguientes datos patentizan estas afirmaciones: En 1980 México tenía 620 maquiladoras que empleaban 119,500 trabajadores. En 1991 existían 1,925 maquiladoras en donde laboraron 467,000 trabajadores. Actualmente más de 2,200 maquiladoras emplean a más de 900,500. Bajo el programa de maquiladoras, los bienes producidos se dirigen al mercado de EU. Los así llamados negocios entre México y EU no lo son, mas bien se trata que las compañías estadounidenses envían a la frontera mexicana su propia maquinaria, los componentes y recibir en EU los productos semiacabados o acabados⁹

Otro de los factores de la élite económica estadounidense para apoyar el NAFTA, además de la explotación, es el potencial de recursos naturales, principalmente el petróleo, así como productos minerales. El interés por los recursos naturales mexicanos no es una novedad, sin embargo con la guerra en el Golfo Pérsico se reafirmó la necesidad de asegurar estos recursos en el otro Golfo, nos referimos al mexicano. El estado de Veracruz tiene los complejos

⁷Citado por Ross Perot, 1993, p.63

⁸Las maquiladoras han ido creando a partir de 1965, mediante un conjunto de exenciones en diferentes leyes mexicanas. Se les concedió a las maquiladoras permiso de importación temporal, libre de aranceles, para procesar artículos de exportación; permiso para operar con capital 100% extranjero; permiso para comprar mediante fideicomiso bienes raíces en la frontera Norte; exención de algunos impuestos federales y estatales. Un régimen de excepción legal. Se ha creado en México una especie de "industria" ensambladora de partes y de piezas extranjeras que se asemeja a un servicio administrativo de un proceso laboral. México adecuó su legislación por medio del "Decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación, en el diario oficial con fecha 22 de diciembre de 1989 en la ciudad de México. El objetivo de éste decreto es para establecer formas incipientes de co-producción y por otro lado permite que se venda parte de su producción en territorio mexicano. En síntesis es mayor división del trabajo y mercado.

⁹Perot, 1993, p. 60

petroquímicos de Pajaritos, Morelos y la Cangrejera, muy cerca de las áreas de producción de crudo y gas natural.

Los únicos beneficiados del NAFTA serán sus promotores, las coaliciones formadas para impulsarlo en los EU: la élite económica estadounidense como dirigente, que supo maniobrar con el apoyo abierto de pocos mexicanos poderosos (gobierno dictatorial y empresarios) encargados de administrar y dirigir la economía de la colonia.

Al menos ésta es una realidad que imperará a finales de este siglo: capitalismo contra capitalismo, explotación del las elites del Norte sobre las del Sur. Capitalismo salvaje al que no se le quiere reconocer sus malestares como las recesiones, por el contrario, es enaltecido con un triunfo y propagado ideológicamente como el mejor (teoría de Fukuyama) Por ello es urgente la necesidad de replantear el papel de los Estados del Sur y sus democracias en un mundo de reestructuración industrial, división internacional del trabajo y de continuidad capitalista. Lo peor es que estamos sin paradigma de justicia social, por llamarlo de alguna forma. Pero pese a todo esto, la esperanza seguirá permaneciendo. (Mi esperanza continuara con la idea de una igualdad de desarrollo humano).

El NAFTA podría estar orientado a lograr altos niveles de productividad, aprovechando los beneficios derivados de un verdadero libre comercio, de economías de escala, incrementando el ahorro interno y la inversión productiva en los países socios e incrementar más recursos a la investigación, desarrollo tecnológico, educación y capacitación civil.

Anexo

El NAFTA negociado y aprobado.

Es claro que la negociación del NAFTA fue promovido y aprobado por una minoría. Sin embargo, cabe preguntarnos del porque de esta aprobación, de ciertos apartados (anexos) a algunos sectores industriales y las reglas de origen. En primera instancia fue porque respondió a los intereses de esa élite y la implementación de una estrategia para hacer frente a la competitividad del bloque del yen y del marco alemán. Además, los intereses de esa élite están relacionados con el aseguramiento de materias primas y mano de obra barata. Por ejemplo si se analiza el texto sobre el NAFTA se observarían las ramas industriales que se incluyeron y son las que están perdiendo competitividad a nivel mundial.

El NAFTA propuesto tuvo un preámbulo¹ y 22 capítulos. Originalmente esta fue la idea, pero durante las negociaciones se incluyeron subcapítulos, anexos o acuerdos paralelos (sobre todo con la administración Clinton). Algunos de éstos están detallados, tales como el sector automotriz, de bienes textiles y confecciones. El capítulo X tuvo cambios referente a las compras del sector público, los cuales aclaran hasta que punto llagan las obligaciones aceptadas entre cada país. El capítulo XII está dedicado al comercio transfronterizo de servicios, en los anexos se puede observar las aclaraciones para el transporte por tierra². El capítulo VII sobre la agricultura tiene dos subcapítulos sobre

¹En el preámbulo se expone los principios que han de regir el libre comercio. Estos principios son: establecer un acuerdo comercial que permita la creación de empleos, el incremento de la inversión y el crecimiento económico mediante el libre comercio. Como sabemos ésto es retórica. El preámbulo también menciona que el acuerdo permitirá incrementar la competitividad internacional.

²El 25 de agosto de 1996 en Texas declaró el posible cierre de dos puentes transfronterizos entre EU y México. El motivo es que no responden a las capacidades de inspección por parte de los oficiales de EU, demorando más para revisar la entrada por tierra de mercancía procedente de México. Esto ha provocado aglomeramiento y saturación de trabajo y el Estado de Texas no cuenta con el presupuesto para implementar nuevas medidas. La realidad está rebasando lo estipulado en el NAFTA. San Francisco Chronicle, 25 de agosto de 1996. El flujo de camiones a través de la frontera mexicana ha

el acceso al mercado, medidas sanitarias y fitosanitarias³. También tuvieron modificaciones los capítulos XI sobre inversión⁴, el XII referente al comercio trasfronterizo en servicios y el XIV de servicios financieros. Estas modificaciones fueron denominadas "excepciones transitorias", en otras palabras, son transitorias en lo que se llegará a la liberalización comercial después de 10 años de entrar en vigor.

Es importante señalar que en el NAFTA están cláusulas sobre el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), localizadas en el capítulo I (objetivos), II (acceso a bienes y mercado) y IV (energía y petroquímica básica). Pero el artículo 103 declara que en el caso de un desacuerdo entre el NAFTA y otros acuerdos comerciales, prevalecerán las cláusulas del NAFTA, dándole relevancia a nivel internacional. Sin embargo se subordina el NAFTA en materia de acuerdos ambientales internacionales. Esta modificación se debió a las presiones de grupos ambientalistas en EU, durante el gobierno de Clinton.

Se eliminó la propuesta original sobre la inversión extranjera en petróleo y gas natural en México. Pero este país ha reestructurado la petroquímica, dejándola abierta a la inversión⁵. Este punto fue una cuestión delicada durante las negociaciones. Demostrando el interés de la élite estadounidense en el petróleo mexicano, ya que las importaciones estadounidenses de petróleo crudo de México fueron de 4,300 millones de dólares en 1991, cerca del 14% de todas las importaciones de México⁶.

crecido más rápido que la capacidad de inspección del servicio de aduana de EU. De acuerdo con la Oficina de Recuento General, en 1990 EU tenía 1,800 inspectores a los largo dela frontera, cuando la carga de trabajo demandaba 2,500 inspectores.

³Hasta el momento de escribir esta tesis, el Departamento de Comercio impuso sanciones al jitomate procedente de México, violando lo estipulado en el NAFTA.

⁴Referente a la inversión, México eliminó restricciones a la inversión extranjera directa hasta un 49%.

⁵Es interesante el proceso de reestructuración de la petroquímica mexicana, pues permitió el libre acceso a las compañías de EU. En este momento la compañía TRITON se encuentra en el Sur de México (Campeche) realizando perforaciones. Los trabajos de especialista John Saxe-Fernández proporcionan suficiente información al respecto.

⁶US, Department of Commerce, International Trade Administration US. Foreign Trade Highlights, 1992, p.129.

Pese a lo extenso y detallado cada capítulo del NAFTA dejó abierta la posibilidad de conflictos. Existe así un comité⁷ de consulta y solución a los problemas, aunado a la creación de grupos de trabajo para analizar las reglas de origen, ingreso temporal para personas de negocios y subsidios a la agricultura. También se estableció una comisión de libre comercio integrada por miembros a nivel gabinete. En el capítulo XX se autorizan planes de arbitraje y el capítulo XIX autoriza un remplazo a la revisión judicial de sus determinaciones antidumping y compensatorios por paneles binacionales. Como observamos todas estas reglas de negociación se deben a la posibilidad de ambigüedades y conflictos, que surgirán a futuro entre los tres países. Para el caso de México significara futuras negociaciones comerciales conflictivas.

El NAFTA aprobado es un documento de dos volúmenes con 22 capítulos. El volumen I (con 570 páginas) contiene las disposiciones clave del acuerdo entre México, Canadá y EU. El volumen II tiene 450 páginas. De éstas, 147 están dedicadas a las "excepciones" o "disposiciones especiales". Esas excepciones son especificadas país por país.

Volumen I:

El volumen I consta de ocho partes. La primer parte es muy corta y la disposición más importante es el artículo 105, que define las obligaciones de los tres países: "que cada gobierno se asegurara de que se adopten todas las medidas necesarias a fin de llevar a efecto las disposiciones de ese acuerdo, incluyendo los gobiernos estatales y provincias". Esto es modificar leyes internas para ajustarlas a las necesidades del NAFTA. De no hacerlo se procederá a una recusación y ante un jurado de comercio internacional para aplicar una multa o la modificación de las leyes estatales.

⁷Estos comités y grupos de trabajo están numerados en el capítulo XXII del NAFTA.

La parte dos establece el comercio entre los tres países. Estas normas están divididas en 8 capítulos. Aquí solo resaltaremos los capítulos de controversia durante las negociaciones.

El capítulo III describe los bienes que se pueden comerciar bajo el NAFTA. Aquí hubo disposiciones específicas en dos sectores: automotriz e industria textil.

En capítulo IV establece las reglas de origen que determinan cuales serán los porcentajes de integración o transformación que requerirán los bienes para poder ser considerados como originarios de la región. La determinación de estas reglas respondió al objetivo de asegurar que el trato preferencial se otorgue únicamente a los bienes producidos en la región y no a bienes producidos en otras. Lo trascendente de este capítulo reside en la forma que se utilizará para determinar si un producto califica para el comercio sin aranceles u otras barreras entre los tres países. La determinación de si un producto es originario de la región se realizará mediante el método de valor de transacción, que consiste en restar el valor de lo importado del valor del producto de exportación. Este método tiene la virtud de ser el mismo para los tres países. Para los productos con un bajo porcentaje de insumo o materiales que no sean originales de la región y en ciertas circunstancias no cumplan con las reglas de origen, se les estableció una cláusula "minimis". Esta permitirá el acceso cuando el valor de los insumos o los materiales ajenos no sobrepasen 7% del precio o del costo del producto. Las reglas de origen son una barrera para productos procedentes de otras regiones, específicamente la CCE y Japón.

Los procedimientos de aduana están en el capítulo V. Cada país proporcionará seguridad de que un producto exportado a cualquiera de los otros dos países participantes sea producido en el país que lo exporte. Este procedimiento fue para evitar que México no se convierta en una estación de transbordo a EU y Canadá de bienes fabricados fuera de México.

El capítulo VI se refiere a Energía y petroquímicos básicos. Aquí se permite que las compañías de EU a participar en la propiedad de compañías que generan electricidad y de la industria petroquímica, principalmente en México.

El capítulo VII trata las reglas de comercio para la agricultura, sanidad y medidas fitosanitarias. En el caso del sector agrícola se presenta una situación particular, ya que se establecen dos acuerdos bilaterales: uno entre Canadá y México y otro entre EU y México. En el caso del comercio entre EU y Canadá permanecen las disposiciones que tiene en el acuerdo de 1988.

El capítulo ocho de la parte dos proporciona protección si la industria de cualquiera de los países está seriamente amenazada por el flujo de importación de uno, de ambos, de los otros dos.

Volumen II.

En este volumen se definen las excepciones, disposiciones especiales, estándares, propiedad intelectual, disposiciones administrativas e institucionales e inversión. Este último tema es el más importante, el resto solo son requisitos legales detallados. Por eso nos centraremos en el tema de la inversión. Esta es una parte del corazón del NAFTA, aunque está localizada en el volumen II. Esta parte es extensa. En donde se demostró que la élite estadounidense le dedicó un interés especial, tal como fue el caso de los energéticos.

El gobierno mexicano ofreció protección a las inversiones de EU y Canadá. Este capítulo de inversiones define una serie de compromisos por parte de México, al eliminar restricciones y permitir a los inversionistas extranjeros (principalmente EU) operar en industrias que antes estuvieron reservadas para los empresarios mexicanos. Con el NAFTA México permitirá a los inversionistas extranjeros llevarse del país los beneficios, dividendos,

intereses, capitales, pagos de regalías y todo el dinero derivado de sus inversiones. Esta posibilidad de sacar el dinero de México es muy atractiva para los inversionistas extranjeros. México (mas bien una minoría de "mexicanos") modificó las leyes de inversión y se mostró de acuerdo en no nacionalizar o expropiar las inversiones extranjeras y en el caso de que lo realice, el NAFTA protege a los inversionistas de EU y Canadá, obligando a México (más bien a todos los mexicanos) a pagar una compensación por completo, sin demora y en una proporción equivalente al justo valor en el mercado de la propiedad expropiada. Así, México ofreció todo al capital extranjero, mostrando un interés solo por el capital de EU.

Las adquisiciones gubernamentales son el complemento de las leyes de inversión que ofreció México. Las adquisiciones gubernamentales consiste en aceptar, por medio de agencias, ofertas extranjeras para la inversión. Para EU representó un avance importante de inversión en el sector energético, pues les estará permitido hacer trabajos exclusivos para PEMEX.

Partes omitidas del NAFTA propuesto:

*Los temas referentes a los problemas de inmigración entre México y EU.

*Condiciones de los trabajadores mexicanos. Las grandes diferencias de los derechos laborales debieron de haberse abordado si el objetivo del NAFTA es integrar las economías de EU, México y Canadá. Las desventajas de los trabajadores mexicanos son abismales:

1. Los trabajadores norteamericanos, por ejemplo tienen derecho a establecer acuerdos colectivos. Los mexicanos no.
2. Los trabajadores mexicanos tienen protecciones para la salud y seguridad. Los mexicanos no.

*Infraestructura mexicana. Se requiere de miles de millones de dólares para modernizar la infraestructura, entre otras cosas, la instalación de maquinaria, computadoras, carreteras, puentes, tecnológicamente modernos que responda a las necesidades del NAFTA.

En resumen, el NAFTA se aprobó por una minoría, que será la beneficiada. Esa minoría es la élite norteamericana que contó con el apoyo del gobierno y empresarios mexicanos al pagar a los lobbistas. Un cabildeo que logró la pérdida de poder del Congreso de los Estados Unidos y el fortalecimiento de la presidencia. Como lo patentiza Perot: "el Congreso de los EU fue un vegetal al aprobar el Fast Track. Paralelamente, en México el presidencialismo dictatorial y los empresarios negociaban y financiaban en secreto un NAFTA, olvidándose del escenario político mexicano. Así, México ofreció a la élite estadounidense bajos salario laboral, una reglamentación oficial poco exigente, seguridad respaldo en sus inversiones y apertura a la industria petroquímica.

BIBLIOGRAFIA

- Alvarez, Alejandro y Alarcon Diana. "Hacia una área de libre comercio en América del Norte". 1991 Investigación económica, No.198, Octubre-diciembre
- Anderson, Charles W. "Diseño político y representación de intereses" en Phirippe C. Schmitter y Lehmrnch (coords.) Neocorporativismo I, más allá del Estado y el mercado, Alianza editorial, México.
- Arnol, Marshall Rose. La estructura de poder. El proceso político en la sociedad norteamericana. 1970 colección biblioteca psicología social y sociología de la editorial paida. Buenos Aires.
- Allison, Graham T. y Halperin Morton H. "Políticas burocráticas: un paradigma y algunas Implicaciones políticas". Cuadernos semestrales del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), No 10, segundo semestre, México.
- Atria, Raúl. Investigación científica, poder y políticas públicas. Apuntes para una discusión sobre la acción del Estado. Estudios sociales, No.61, tercer trimestre, México.
- Aleck, Cristal y E. Alt, James. Political economics. Berkeley. University of California press. 1983.
- Bacchus, William. "El contexto de la elaboración de la política exterior". Cuadernos del CIDE, No. 10 segundo semestre. México.
- Birnbaum, Pierre. La estructura de poder en los Estados Unidos. Ed. Eudeba, Buenos Aires. 1972
- Bobbio, Norberto. Diccionario de política. Ed. Sglo XXI, México. 1981

- Bond, John R. y Fleisher Richard. The president in the congressional Arena. The University of Chicago press., Chicago.
1990
- Calderón, José Ma. Génesis del presidencialismo. Ed. El caballito. México.
1972.
- Carpizo, Jorge. El presidencialismo en México. Ed. Siglo XXI, México.
1979.
- Craig, Petersen H. Business and government. Ed. Harper & Row, second edition, New York.
1990
- Celis, Jacqueline. Los grupos de presión en las democracias contemporáneas. Ed. Tecnos, Madrid.
1973
- Cockeroff, James D. El imperialismo, la lucha de clases y el estado mexicano. Ed. nuestro tiempo,
1980. México.
- Choen, Sithepen D. The making of the United States international economic policy. Principles, problem and proposal of the reform. Ed. Praeger publiser, New York,
1977
- and Meltzer, Ronald. United States international economy policy in action. Diversity decision making. Ed. Praeger publiser, New York
1982
- Córdova, Arnaldo. La revolución y el Estado en México. Ed. Era, México
1989.
- Córdova, Emilio. La formación del poder político en México. Ed. Era, México
1983.
- Corwing, Edwards S. The president: office and powers. New York University press, NY.
1990.

- Dahl, Robert. Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía vs. control. De. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza, México.
1991
- Del Castillo, Gustavo. "La relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en el contexto del sistema generalizado de preferencia norteamericano". Cuadernos semestrales del CIDE, No. 10, segundo semestre, México.
- Deutsch W. Karl. The analysis of the international relation, 2^{da}. ed. New Jersey, prentice-Hall.
1978
- Domhoff, William G. Quién gobierna los Estados Unidos. Ed. Siglo XXI, México.
1987
- Dion, Leon. Los grupos y el poder político en los Estados Unidos. Ed. Sep-70's, México,
1978.
- Eisenstadt, Todd. "La nueva diplomacia mexicana: cabildeo y relaciones publicas en Estados Unidos".
1992 Revista Este país, Ciudad de México, junio.
- Egea, Nadal Alejandro. Arsenales nucleares. Tecnología decadente y control de armamento. El Colegio 1991 de México, México.
- Garson, David G. Power and politic in the United State. Ed. Healt and company, California, EU.
1979.
- Gist, "US economic relation with East Asia and the Pacific" en Dispatch (Department of State), vol.2,
No.31,
1991
- González, Casanova Pablo (coord.). Las elecciones en México, evolución y perspectiva. Ed. siglo XXI,
1985 México.
- González, Oropeza Manuel. El presidencialismo. Ed. UNAM, México.
1986.

González, Sousa Luis. México ante la estrategia de Estados Unidos. Ed. Siglo XXI, México, 1993.

Gordura. Diccionario de política, Alianza editorial, Madrid, 1972

Globerman, Steven y Walker, Michel (comp.). Assessing NAFTA, A Trinational Analysis, The Fraser Institute, Vancouver, Canadá, 1993

Huntington, Samuel. "Los nuevos intereses estratégicos". Revista de Ciencia política, tercer semestre, 1991 México,

----- "The economic renewal of america". The National Interest, No. 27, primavera, 1992

Hughes, Barry B. "El contexto interno de la política exterior norteamericana". Cuadernos semestrales CIDE, N0.10, segundo semestre, México.

Kennedy, Paul. Auge y caída de las grandes potencias. Ed. Plaza Janes, España, 1992.

Key, V.O. Politics, parties and pressure group. University of New York, NY, 1970,

Key, Sidney J. y Hal S. Scott. International trade in banking services: a conceptual framework. 1991, Washington.

Kindleberger, Charles "On the rise and decline of nations" en International Studies Quarterly, vol.27, 1983

Labastida, Martín del campo Julio. "Los grupos dominantes frente a las alternativas del cambio". En: perfil de México en 1980, Vol. 3. De. Siglo XXI, México.

Luna, Matilde. Los empresarios y el cambio político 1970-1988. Ed.UNAM, México, 1988.

- , "Las asociaciones empresariales y la apertura externa". Ponencia presentada en el XVII
1992 congreso de Latin America Student Association (LASA), Los Angeles, CA, 1992.
- Mackenzie, William. "Pressure groups: the conceptual framework" en Political Studies, No. 3
1970
- Margain, Eduardo. Los intereses, el poder y la distribución de ingreso en relaciones internacionales
1994 altamente asimétricas (Las relaciones de México con Estados Unidos y el Tratado de
América del Norte), Tesis de doctorado, Washington, (documento
mimeografiado)
- Meyer, Lorenzo. "El límite neoliberal". Nexos, No.163, Ciudad de México, julio.
1991.
- Michels, Robert. Los Partidos políticos. Tomo I. 3^o. reimpresión. Ed. amorrortu, Buenos Aires.
1983.
- Mills, Wright Charles. The power elite. (Trad. El poder de la élite). FCE. México.
1989
- Miller, David. Enciclopedia del pensamiento político. Ediciones Ralph, Madrid.
1972
- McCan, Robert. Reseña de la economía de Estados Unidos. Documento oficial del gobierno de los EU.
1992 Washington.
- Molina, Enriquez Andrés. Los grandes problemas nacionales. Ed. Era. México.
1987.
- Neill. The lobby. Washington. (Documento mimeografiado).
1993

Nicholas, G. H. The nature of american policy. Oxford University Press, Oxford England.
1980

Petras, James. "Desregulaciones económicas". Entrevista en el Día Latinoamericano. Ciudad de México, 28 de enero de 1991.

Perot, Ross. Northamerican save your job and save your country. Lasser press, EU.
1993

Perimutter, Amus. "El centro político presidencial y la política exterior: una crítica de las orientaciones revisionistas y la política burocrática". Cuadernos semestrales del CIDE, No. 2. semestre. México.

Puga, Cristina. Organizaciones empresariales y el TLC. Proyecto organizaciones empresariales en México, Cuaderno No.7. FCPYS-IIS-UNAM, México.

Rubio, Luis. Cómo va afectar el tratado de libre comercio. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
1992.

Schlesinger, Arthur M. The imperial presidency. Popular library, New York.
1973.

Schroeder, Richard C. La constitución de los Estados Unidos. Reseña del gobierno de los Estados Unidos, Washington.
1992

Stewart. British pressure group. Their role in the relation to the house of cammons. Oxford University 1988. Press., England.

Story, Dale. Industria, Estado y Política en México. Ed. Grijalbo-CONACULTA, México.
1990.

Studdert Kennedy. Opiniones públicas y grupos de presión. Un ensayo sobre vox populi y gobierno representativo. De. FCE, México.

Weintraub, Sidney. "Industrial integration Strategy U.S perspective". En: US-Mexican industrial integration. (The road to free trade). Ed. Weintraub, Luis Rubio, Alan Jones, Boulder, Colorado Westview Press Inc. 1992

Westerfield, Bradford H. "Aproximaciones al estudio de la toma de decisiones de la política exterior de 1981 EU". Cuadernos semestrales del CIDE. No. 10, segundo semestre, México.

Wildavsky, Aron. Perspectives on the presidency. Little Brown, Boston. 1973

Documentos:

Economic Report of the president. Transmitted to the Congress. 1990,1995.

El Tratado de Libre Comercio. Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, México 1991.

U.S. International Trade Commission. Department of Commerce, Washington, 1993.

U.S. Department of Commerce, International Trade Administration: US Trade Highlights. 1993. Washington.

World Bank, World debt tables and ECLAC statistical Yearbook for Latin America, Washington. 1992