



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLÁN

EL JUEGO DE LOS DOS NIVELES:
LAS NEGOCIACIONES PARA EL ACCESO
DE CHILE AL TLCAN Y LA CREACION DE
UN TLC DE LAS AMERICAS, 1997-1998

T E S I S
QUE PARA OPTAR AL GRADO DE:
DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
P R E S E N T A:
MTRO. RAUL GUSTAVO ACUA POPOCATL



CD UNIVERSITARIA, MEXICO DF

OCTUBRE DEL 2004



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.

AGRADECIMIENTOS

A mi Madre: Paula Popocatl, porque siempre he recibido todo su apoyo para salir adelante, sobre todo por ser una fuente inagotable de inspiración, y por demostrarme que para el trabajo arduo no existen barreras infranqueables. Gracias por darme los preciados dones de la libertad de pensamiento y de elección, que me han permitido alcanzar tres metas académicas hasta ahora. Sin tí las cosas habrían sido muy difíciles.

A mis hermanos, que siempre han estado al tanto de mis necesidades y de mi desempeño académico. Especialmente para Luis, Javier, Fermín, Oscar y César, esta última etapa fue realmente complicada pero ustedes estuvieron en la disposición de siempre para ayudarme. Como les he dicho antes, esto lo hemos logrado juntos.

A mis cuñadas Ruth y Susana, que en ocasiones han tenido detalles hacía mí inmerecidos. Gracias por su apoyo.

A mis sobrinos, especialmente a Giovanni Acua, porque nadie como tú enfrentó tantas dificultades desde pequeño, nadie la tuvo tan difícil desde el principio, y nadie llegó más lejos que tú académica y profesionalmente. Sé que tienes muchas más metas por delante y que las alcanzarás.

A Arturo Borja, Imtiaz Hussain y Odette Colin, con todo el agradecimiento de que mi carrera profesional se haya visto beneficiada por el apoyo, la confianza y la responsabilidad que en distintos momentos han depositado en mí. Son el ejemplo de lo que deseo ser, y de la manera como se debe conducir un profesional de alto desempeño.

A la Dra. Alejandra Salas-Porras, por haberme abierto las puertas del posgrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por su apoyo durante los seis semestres lectivos y por las oportunidades brindadas. Aprecio mucho las breves pero sustanciosas palabras que tuvo a bien dirigirme al momento de firmar la conclusión de esta investigación, y que me motivan para seguir adelante.

A los miembros de mi comité tutorial, especialmente a la Dra. Edit Antal por su profesionalismo y ética profesional que son ejemplares. A la Dra. Monica Gambryll y a la Dra. Alicia Puyana a las que les agradecí con hechos y no sólo con palabras sus atenciones hacía mí, y de las cuales puedo decir con satisfacción que no se fueron con las manos vacías después de haber aportado tanto a esta investigación.

A mis profesores Dr. Ricardo Buzo de la Peña y Dr. Francisco Javier Jiménez Ruiz, en estas páginas está el conocimiento que me transmitieron durante aquellas clases tan provechosas que tuve el privilegio de recibir.

Indice

INTRODUCCIÓN	I
------------------------	---

Capítulo I

Aportaciones de la Teoría de la Elección Pública al análisis de la formulación de la política comercial externa de los Estados Unidos.	1
1. Introducción	1
2. Los enfoques tradicionales para el estudio de la política comercial externa de los Estados Unidos	1
3. Contribuciones de la Teoría de la Elección Pública aplicadas al estudio en la toma de decisiones sobre la política comercial externa de los Estados Unidos	5
3a. Antecedentes de la Teoría de la Elección Social	6
3b. Las tres escuelas principales dentro de la Teoría de la Elección Social	8
3b.1 La escuela de Rochester	8
3b.2 La escuela de Chicago	9
3b.3 La escuela de Virginia	10
4. Los supuestos fundamentales de la Teoría de la Elección Social.	10
5. Preguntas y supuestos básicos de la Teoría de la Elección Social	12
6. Las ventajas de la Elección Social para el análisis de las decisiones en la política comercial de los Estados Unidos	14
7. Los métodos de decisión social aplicados a la política comercial de los Estados Unidos	17

Capítulo II

Las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo de los Estados Unidos en la formulación de la política comercial externa durante el período de 1789-1934: Agregación de preferencias a través de coaliciones	23
1. Agregación de preferencias a través de coaliciones según la Teoría de la Elección Social	23
2. Los atributos originales del Congreso de los Estados Unidos para formular la política comercial	26
3. La naturaleza de las políticas internas del Congreso que permiten la toma de decisiones por coalición	28

4. Descripción de la estrategia del <i>Logrolling</i>	29
5. Principales leyes aprobadas por el Legislativo a través de coaliciones desde 1789 hasta la Guerra Civil	31
6. Desempeño del Congreso desde la Guerra Civil hasta la Gran Depresión	36
6a. La aprobación de la Ley Smoot-Hawley	42
6b. Consecuencias de la Ley Smoot-Hawley	45
7. La Falta de capacidad del Ejecutivo para formular la política comercial y los escasos acuerdos internacionales.	46

Capítulo III

El predominio del Poder Ejecutivo en la formulación de la política comercial de los Estados Unidos: la agregación de preferencias a través de la negociación en el nivel internacional (1934-1974).

El predominio del Poder Ejecutivo en la formulación de la política comercial de los Estados Unidos: la agregación de preferencias a través de la negociación en el nivel internacional (1934-1974).	49
1. Introducción	49
2. Las cualidades de la negociación como mecanismo de decisión, y de agregación de preferencias	50
3. Los objetivos de la RTAA	57
3a.La respuesta de los grupos de presión ante la nueva facultad presidencial.	60
3b.La nueva estructura burocrática negociadora del Ejecutivo	61
3c. Las estrategias de negociación permitidas por la RTAA	63
4. La aplicación de la RTAA después de la Segunda Guerra Mundial	68
5. La autoridad de la RTAA y las rondas de negociación del GATT	69
6. Consecuencias económicas de la nueva ley comercial	72
7. La racionalidad del Congreso para delegar la nueva facultad comercial al Ejecutivo	73
8. Las nuevas bases de apoyo político a la política comercial basada en la RTAA, los partidos políticos y los grupos económicos orientados a las exportaciones	77
9. Las consecuencias de la RTAA para la toma de decisiones en materia de la política comercial	81

Capítulo IV

Las fallas de la RTAA durante el período 1962-1974 y la creación del procedimiento de la Vía Rápida: la instauración de un Juego de Dos Niveles de Decisión	85
1. Los conflictos internos provocados por la Ronda Kennedy del GATT	86
1a. Las principales demandas para aprobar la extensión de la RTAA	89
1b. La presentación de un “paquete” de leyes para aprobar la extensión de la RTAA en 1962	91
1c. Consecuencias de la Legislación de 1962 y de los escasos alcances de la Ronda Kennedy	93
2. La transformación del comercio internacional a finales de los años sesentas y principios de los setentas	94
2a. La recuperación económica de Europa y Japón	95
2b. La aparición de las barreras no arancelarias	98
2c. Los cambios de preferencias en los actores internos de los Estados Unidos	101
3. La negociación interna para crear a la Vía Rápida	102
4. Las diferencias fundamentales de la Vía Rápida con la RTAA y los procedimientos legislativos comunes	106
5. Implicaciones de la Teoría del Juego de los Dos Niveles para el estudio del nuevo procedimiento de la Vía Rápida	112
5a. La Teoría del Juego de los Dos Niveles. El mecanismo de decisión basado en dos negociaciones: la interna y la internacional.	113
5b. Antecedentes Teóricos	114
5c. Supuestos principales de la Teoría del Juego de los Dos Niveles	118
5d. Las diferencias entre las estrategias del Juego de los Dos Niveles y la Coalición.	122

Capítulo V

La aplicación la Vía Rápida y la teoría de la negociación en Dos Niveles: La instrumentación de este mecanismo de decisión para tres acuerdos comerciales exitosos: la Ronda Tokio, el acuerdo bilateral con Israel y el acuerdo comercial con Canadá

	127
1. La vía rápida para la Ronda Tokio	129
1a. Contexto de negociación de la Ronda Tokio	129
1b. Objetivos de la Ronda Tokio	131
1c. Relevancia de la vía rápida para la negociación de la Ronda Tokio	132
1d. Las particularidades del procedimiento de la negociación interna e internacional aplicado a la Ronda Tokio.	132
1e. El papel de los comités en la Ronda Tokio. Las consultas directas reemplazaron a los <i>side-payments</i>	138
2. El Acuerdo de Libre Comercio con Israel	142
2a. Motivos para negociar un acuerdo bilateral con Israel	143
2b. Las relaciones comerciales bilaterales entre Estados Unidos e Israel en 1984 ¿Hacia falta de verdad un acuerdo comercial?	145
2c. Objetivos de los Estados Unidos en las negociaciones con Israel	146
2d. La razón para elegir a la vía rápida para negociar el primer acuerdo bilateral de la posguerra	147
2e. Las negociaciones para el acuerdo con Israel en el Nivel II o Interno	151
2f. Las Industrias de los Estados Unidos opuestas al tratado de libre comercio con Israel	152
3. El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá	159
3a. Antecedentes del acuerdo	160
3b. Inicio de las negociaciones de la Vía Rápida para el acuerdo comercial con Canadá	162
3c. La negociación interna en el Comité de Finanzas del Senado para iniciar las negociaciones con Canadá	163

3d. La segunda negociación interna, la aprobación del acuerdo comercial con Canadá por el Congreso de Estados Unidos	169
4. Implicaciones de estos tres casos para el análisis de la vía rápida	172

Capítulo VI

Las negociaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo para la Vía Rápida del TLCAN 1991-1994.	175
1. Antecedentes sobre la importancia del TLCAN para los tres países involucrados	175
2. Los principales temas de negociación en el TLCAN	178
3. El inicio de las negociaciones internas en los Estados Unidos sobre el TLCAN	179
3a. La negociación interna de la Vía Rápida en 1991 bajo el gobierno de George Bush	180
3b. Los Grupos Opositores a la Vía Rápida en 1991	181
3c. La compensación hacia los sindicatos opuestos a la Vía Rápida en 1991	185
3e. La compensación hacia los grupos ambientalistas.	187
4. La Coalición a Favor del TLCAN	189
5. Las elecciones federales de 1992 en los Estados Unidos y su influencia en las negociaciones del TLCAN	192
6. El proceso de aprobación interna del TLCAN en los Estados Unidos después de la campaña presidencial	195
6a. La aplicación de las estrategias internas de negociación	195
6b. La estrategia de los <i>side-payments</i> en la negociación doméstica del TLCAN	197
6c. Otras compensaciones concedidas.	200
6d. Los <i>side-payments</i> finales a los sindicatos y a los ambientalistas	201
6e. La vinculación sinérgica en la negociación doméstica del TLCAN	205
7. La votación final en el Congreso, las consecuencias de las estrategias del jefe negociador	207

Capítulo VII

La Negociación Interna de la Vía Rápida en 1997-98	212
1. Introducción	212
2. El contexto de la nueva Vía Rápida	216
3. Los principales objetivos de la agenda global del gobierno de William Clinton	217
4. Objetivos de la negociación de un acuerdo comercial hemisférico y otro bilateral con Chile	222
5. Las estrategias de las que se disponía para negociar la integración hemisférica	225
6. Preferencias de los actores involucrados en la petición de una nueva vía rápida en 1997.	231
7. La dificultad para la agregación de las preferencias internas dispares relacionadas con la Vía Rápida... ¿Cuál parecía ser el mejor método de decisión?.	238
8. Las Divisiones ideológicas en torno al libre Comercio dentro de la Cámara de Representantes	243
9. La carrera adelantada hacia las elecciones presidenciales del Año 2000 y las pugnas internas en el Congreso.	246
10. El papel del jefe negociador como variable explicativa en el fracaso de la Vía Rápida: Las primeras estrategias aplicadas para agregar las preferencias	249
10.a Los temas legislativos relevantes con los que competía la Vía Rápida en 199	252
10.b Las negociaciones internas y el ofrecimiento de compensaciones	253
10.c Las reacciones de los congresistas ante el fracaso de la Vía Rápida	268
10.d Análisis de los votos que definieron el fracaso de la Vía Rápida en septiembre de 1998	269
11. Las concesiones incumplidas de la negociación interna de 1993 y su influencia en el resultado de la votación	275
12. El antecedente de la concesión del status de Nación Más Favorecida a la República Popular de China (RPCh).	278
13. La falta de una estrategia para presentar una propuesta de legislación comercial comprehensiva (<i>omnibus</i>) que atendiera los intereses de los grupos proteccionistas.	281

14. Las consecuencias de las negociaciones internas en ambas cámaras: Los compromisos internos hacían improbable un acuerdo en el nivel internacional.	282
Conclusiones	285
Bibliografía.	305

INTRODUCCION

El 27 de septiembre de 1998 la Cámara de Representantes de los Estados Unidos llevó a cabo una histórica votación en la que, por primera vez, se rechazaba una iniciativa de ley que pretendía obtener el consentimiento del Congreso, para que el Ejecutivo iniciara varios procesos de negociación con un selecto grupo de países sobre temas relacionados con la liberalización comercial. Ese día, los legisladores emitieron 180 votos a favor y 243 en contra de que el Presidente William Clinton iniciara las pláticas comerciales a través del procedimiento legislativo conocido como la Vía Rápida (o *fast-track* en inglés). La ausencia de esta facultad de negociación significaba que el poder Ejecutivo no contaría con las garantías suficientes de que los acuerdos comerciales firmados en el exterior se instrumentaran sin modificaciones dentro de los Estados Unidos.

Básicamente el mecanismo de la vía rápida requiere que, antes de llevar a cabo una negociación comercial internacional, el Poder Ejecutivo debe solicitar al Congreso la autorización para iniciar y concluir los procesos de negociación. Con este fin, el Presidente debe someter a ambas cámaras una propuesta de ley con los objetivos de la negociación, el número de países con los que llegará a acuerdos, además de incluir una lista con los temas que se incorporarán a la agenda bilateral, regional o multilateral dependiendo del tipo de acuerdo del que se trate; en el caso de que el Legislativo apruebe esta iniciativa, al concluirse las pláticas internacionales el Poder Ejecutivo tendrá la prerrogativa de someterlo al Congreso, comprometiéndose éste a votarlo de manera expedita y sin enmiendas para su pronta instrumentación a nivel interno en los Estados Unidos.

La vía rápida se creó en 1974 a partir de un acuerdo alcanzado entre los dos poderes en cuestión (el Legislativo y el Ejecutivo), para resolver las diferencias sobre cuál de las dos instituciones debe ser la encargada de conducir la política comercial externa del país. Este mecanismo se instrumentó por primera vez en 1979 para concluir la Ronda Tokio del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT); en 1984 se renovó para negociar un acuerdo de libre comercio con Israel; en 1987 se convocó para negociar el *Canadian-United States Free Trade Agreement* (CUSFTA) con Canadá; en 1991 se recurrió a él para iniciar las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y la Ronda Uruguay del GATT; y en 1993 para concluir la ratificación del TLCAN y la Ronda Uruguay dando origen a la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En todos estos años el Congreso avaló la autoridad al Ejecutivo para efectuar la negociación internacional de los acuerdos comerciales mediante este mecanismo expedito. El único caso fallido se presentó en los años de 1997 y 1998 cuando el Congreso no autorizó al Ejecutivo para iniciar las negociaciones conducentes a un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, y el comienzo de las pláticas con Chile que concluirían con la firma de un acuerdo comercial bilateral con este país, entre otros objetivos de negociación.

Lo anterior provocó que a partir de 1998 y hasta el año 2001, la política comercial de los Estados Unidos asumiera un bajo perfil con altos costos de credibilidad en el exterior hacia el Presidente, lo cual resultaba bastante negativo para una potencia económica internacional como lo son los Estados Unidos. Debido a esta marginación propia de los

Estados Unidos para continuar encabezando las negociaciones comerciales internacionales -atribuible a la ausencia de autoridad de su Presidente-, en este trabajo planteamos la siguiente pregunta específica de investigación: *¿cuáles fueron las causas que en 1998 provocaron la negativa del Congreso para otorgar al Presidente William Clinton la autoridad para negociar los acuerdos comerciales proyectados bajo el procedimiento de la vía rápida?*

Responder esta pregunta -aparentemente simple- demanda un tarea compleja que incluye: a) un examen a fondo del proceso de elaboración de la política comercial externa de los Estados Unidos, b) el estudio de la interacción que se presenta en las dos instituciones encargadas de elaborar esa política por mandato constitucional; c) el análisis de las preferencias de los actores económicos y políticos que influyen en las decisiones de ambas instituciones, y finalmente d) plantea conocer al detalle el tipo de procedimiento concreto mediante el cual se agregan tales preferencias.

La hipótesis principal de la presente investigación consiste en *afirmar que el fracaso de la vía rápida de los años 1997-98 se debió a la incapacidad del Presidente Clinton para agregar las preferencias de los grupos opuestos y a favor de la liberalización comercial representados en el Congreso, y que tal fracaso fue motivado por las fallas en la estrategias de negociación interna frente a los congresistas*. Para demostrarla se llevará a cabo un examen cuidadoso de los siguientes eventos sucedidos en esos años:

- a) Escrudinñar las grandes demandas solicitadas por los congresistas durante este proceso;
- b) Indagar la marcada dispersión de las preferencias de los principales grupos políticos y económicos afectados o beneficiados con los acuerdos que se tenía planeado realizar;
- c) Analizar las promesas no cumplidas por el Presidente desde el año de 1993 dirigidas a varios congresistas que modificaron su voto en 1998, o que fueron reemplazados por nuevos legisladores en sus distritos electorales en las elecciones de 1996;
- d) Examinar la carrera adelantada hacia la presidencia iniciada en noviembre del año 1998 entre los líderes del Congreso de ambos partidos, la cual fue un evento que hizo más difícil modificar las preferencias de los congresistas;
- e) Estudiar la cerrada votación en la Cámara de Representantes a favor de la concesión del status de la Nación Más Favorecida a la República Popular de China, previo a la votación de la vía rápida, que fue muy criticada por los proteccionistas y “amarró” el voto de varios legisladores en contra de otra iniciativa comercial impopular;
- f) Examinar la ausencia de una propuesta “ómnibus” que abarcara a la vía rápida junto con otras compensaciones para los grupos afectados por la liberalización comercial.

El análisis exhaustivo de los anteriores elementos específicos -y coyunturales- ocurridos durante un período de tiempo reducido (en este caso los años de 1997 y 1998), no

nos exime de identificar algunos patrones de comportamiento de los actores involucrados en el pasado, que permita abarcar explicaciones más generales al fracaso de la vía rápida. Esto requiere situar al fenómeno en cuestión en una perspectiva histórica para, de esta forma, identificar adecuadamente los patrones en los cambios -o en la continuidad- de las preferencias sobre la liberalización comercial presentadas dentro de ambas instituciones. Esto se hará debido a que consideramos que las controversias sobre la definición de la política comercial entre el Ejecutivo y el Legislativo, y las diferencias en las preferencias vinculadas con la liberalización comercial del país, no fueron acontecimientos aislados o excepcionales que hayan surgido espontáneamente a finales de la década de los noventas.

Por el contrario, a partir de la entrada en vigor de la vía rápida se ha identificado un patrón de votación en el Congreso, que consiste en que cada vez hay un número mayor de congresistas que votan en contra de la vía rápida o de los acuerdos surgidos en ella, la votación en el año de 1998 supone el punto más bajo en la historia alcanzado por una votación en torno a los temas de la política comercial desde la década de los sesentas cuando el Congreso desaprobó los acuerdos sobre las barreras no-arancelarias alcanzados durante la Ronda Kennedy del Acuerdo General de Aranceles y Comercio. La tendencia hacia una baja votación a favor de la vía rápida nos plantea una pregunta de investigación mucho más general que la antes citada sobre el fracaso de la vía rápida en 1998: ¿la vía rápida como procedimiento de decisión se ha vuelto cada vez más ineficiente; sus características impiden llegar a acuerdos internos y externos en torno a la liberalización comercial?

Por esta razón, durante el presente trabajo se realiza el análisis de las negociaciones comerciales internacionales previas realizadas por los Estados Unidos -y que requerían la aprobación del Congreso para su instrumentación interna-, con la finalidad de identificar los posibles patrones de comportamiento de las instituciones, y de los actores involucrados en la definición de los objetivos comerciales de ese país. Argumentamos que, si no se entienden las diferencias sobre la liberalización comercial entre el Congreso y el Presidente como un proceso continuo, se estaría adoptando una visión reducida del fenómeno, provocando que los argumentos presentados terminen por ser parciales y/o tendenciosos.

Junto con el análisis histórico, recurrimos al estudio de las reglas del juego de los procedimientos reales y formales (esto es, la vía rápida misma y sus estatutos, y las negociaciones efectivas), a las que recurren los actores políticos, económicos y sociales de los Estados Unidos para solucionar sus diferencias al momento de definir lo que será la agenda nacional (con los temas y los objetivos por alcanzar en las pláticas internacionales, sobre la liberalización comercial). Sostenemos que tales reglas del juego influyen en los resultados obtenidos en las negociaciones internas entre el Ejecutivo y el Legislativo sobre los alcances de la liberalización comercial, y en las posiciones asumidas en el exterior por el Presidente.

Al estudiar al detalle las reglas del juego, pretendemos demostrar que la vía rápida es un mecanismo que no suprime las diferencias sobre los objetivos trazados por ambos poderes (Ejecutivo y Judicial) sobre la política comercial externa. En cambio, pretende ser especialmente un procedimiento que vigile de cerca las acciones realizadas por el Poder Ejecutivo en las negociaciones internacionales. Para lograr lo anterior, una de sus

atribuciones centrales consiste en definir con anticipación los objetivos de las negociaciones internacionales para las cuáles se autoriza negociar a la Presidencia con otros Estados la liberalización comercial.

Esta función permite que los dos poderes de gobierno se pongan de acuerdo sobre los temas que se incluirán y aquellos que se quedarán fuera de las pláticas internacionales, lo cual abre la posibilidad de que se realicen negociaciones internas sobre el contenido de la agenda nacional, entre el Presidente en funciones y los Congresistas; de esta forma la vía rápida funciona como un medio para agregar las preferencias que se presenten en ambos órganos del gobierno. Por lo tanto este mecanismo procura *agregar tales preferencias, pero no las suprime*, ya que una petición no tomada en cuenta en algún momento de la negociación interna, puede llegar a resurgir en procesos posteriores.

El procedimiento resulta ser verdaderamente ágil en el sentido de que establece plazos concretos para que el Congreso responda en forma positiva o negativa a las propuestas del Presidente, y en el caso de que los debates internos en el Legislativo provoquen una parálisis, esta beneficia al Ejecutivo, ya que la falta de respuesta del Congreso se interpreta como el consentimiento para que las negociaciones internacionales se lleven a cabo. Lo que dificulta frecuentemente la toma interna de decisiones es el mayor número de temas que abarcan las negociaciones comerciales internacionales, pues en fechas recientes el tipo de asuntos que se abordan en este tipo de pláticas como la apertura de los servicios de telecomunicación, la propiedad intelectual, el comercio electrónico, y la profundización de la apertura en el sector agrícola, por ejemplo, propician que los intereses internos se movilicen a favor o en contra de la negociación de estos temas. Cuando la vía rápida fue creada los asuntos más relevantes eran las cuestiones vinculadas con el dumping, las licencias de importación, los estándares sanitarios y otro tipo de barreras no arancelarias al comercio. Lo anterior nos lleva a hacernos la pregunta de una forma más directa ¿la vía rápida es un mecanismo adecuado para tomar decisiones internas sobre la negociación externa de estos temas, en vista del fracaso obtenido en 1998 para el otorgamiento de esta autoridad?

La respuesta que se plantea en esta investigación consiste en que la vía rápida se halla a medio camino entre dos tipos de decisiones: las estrictamente tomadas por el Legislativo, y aquella realizadas por el Ejecutivo. En la presente investigación analizaremos cómo fue que se tomaron las decisiones concernientes al comercio internacional de los Estados Unidos durante el período de 1789-1934 cuando el Legislativo era la institución encargada de formular la política comercial. Después analizaremos el período de 1934 a 1974 cuando el Ejecutivo tuvo la facultad de definir los objetivos de ese tipo de política, y de negociar los acuerdos comerciales sin necesidad de someterlos a ratificación. Finalmente, estudiaremos la difícil negociación interna en 1974 que dió paso a la creación de la vía rápida y demostraremos que este mecanismo continua siendo el más flexible y sobre todo el que propicia los resultados internos más consensados de cuantos hubo en el pasado para tomar decisiones, pese a que no resulta el más eficiente en términos de los costos involucrados en la negociación interna y externa, ya que comparativamente, la delegación de autoridad hacia el Presidente durante el período 1934 a 1974 fue mucho más ágil y eficiente en términos de costos, pero el tipo de decisión resultante no contaba con altos

niveles de apoyo interno, y por el contrario los grupos económicos resintieron un tipo de negociación internacional que se realizaba, según sus argumentos, a sus espaldas.

En el ámbito teórico, en esta investigación argumentamos que las características de este proceso de negociación externa, y la aprobación interna de los acuerdos comerciales permiten la realización de un juego de negociación en dos niveles: uno internacional y otro doméstico, (las negociaciones entre el Presidente y los otros Estados a nivel internacional, y aquellas entre el Presidente y el Congreso dentro de los Estados Unidos), en donde el éxito de los acuerdos comerciales depende marcadamente de las estrategias seguidas por el jefe negociador o Presidente para obtener una coalición ganadora que pueda sacar adelante los acuerdos en ambos niveles.

Para la comprobación de la hipótesis principal se utiliza la teoría del “juego de los dos niveles” de Robert Putnam y particularmente las estrategias con las que, según este enfoque teórico, cuenta el jefe negociador para incrementar las posibilidades de lograr el suficiente respaldo doméstico para aprobar un acuerdo a nivel internacional.

Esta teoría considera los siguientes elementos para explicar los resultados de las negociaciones internacionales:

- 1) La existencia de un grado de aprobación doméstica que debe ser alcanzado por los negociadores de un Estado frente al exterior (llamado *win-set*, o *coalición ganadora*), el cual determina los límites y alcances de la autoridad en la mesa de negociación internacional.
- 2) La aprobación doméstica es una negociación interna adicional a la externa que limita la agenda de negociación a nivel internacional en cuanto al número de temas a tratar, los actores representados en la mesa de negociación, el número de concesiones e intercambios compensados (*trade-offs*) que se pueden otorgar y recibir, así como la durabilidad del acuerdo entre otros elementos.
- 3) El Poder Ejecutivo -o jefe negociador como es llamado en la teoría- cuenta con varias estrategias para incrementar las posibilidades de que un acuerdo negociado a nivel internacional sea aprobado a nivel doméstico: a) otorgando concesiones específicas a aquellos actores con mayor peso en el marco político en el que se aprobará el acuerdo, a esta estrategia se le conoce como los *'side-payments'*, b) realizando una vinculación sinérgica (*synergistic linkage*) mediante la cual el Ejecutivo se compromete a otorgar concesiones a los grupos perjudicados con la aprobación del acuerdo a nivel doméstico, negociando un acuerdo favorable a sus preferencias con otros actores internacionales; y finalmente c) llevando a cabo políticas domésticas en su propio país para incrementar los votos de la coalición ganadora de la contraparte .

En la práctica, el procedimiento de la vía rápida visto como una negociación en dos niveles, tuvo un éxito relativo para agregar las preferencias de los actores políticos y económicos dentro de los Estados Unidos, desde su primera aplicación en 1979 que sirvió para aprobar la finalización de la Ronda Tokio del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, hasta el año de 1994 cuando se aprobó la fundación de la Organización Mundial del Comercio a través del Tratado de Marrakesh. No obstante, las consecuencias

internacionales negativas derivadas de la decisión del Congreso de rechazar la vía rápida al Presidente Clinton en 1998, fueron que los socios comerciales de los Estados Unidos se quedaron con las expectativas vacías sobre los ambiciosos planes de la presidencia para actualizar y profundizar las reglas del comercio internacional entonces vigentes, a través de la firma de nuevos acuerdos comerciales.

Pese a estas serias consecuencias, lo más significativo del fenómeno que estudiamos - y que justifica ampliamente su análisis- fue el escaso interés académico que su fracaso despertó entre los especialistas del tema dentro y fuera de los Estados Unidos, ya que hasta la fecha no se ha publicado una sola investigación formal sobre los eventos que llevaron al fracaso de esta iniciativa presidencial. Tan sólo existe una bibliografía compuesta por cinco documentos de trabajo centrados en el análisis de este tema entre los cuales sobresalen los realizados por Karen E. Schnietz y Timothy Nieman, “Politics Matter: the 1997 Derailment of Fast-Track Trade Authority”; Karen E. Schnietz, “Globalization Derailed? Multinational Investors’ Response to the 1997 Denial of Fast-Track Authority”, en el cual la autora analiza las graves consecuencias que para la clase empresarial de los Estados Unidos tuvo esta negativa del Congreso, enfatizando así la importancia económica del fracaso de la vía rápida; Kerry A. Chase, “Domestic Coalitions and Congressional Trade Votes: NAFTA versus Fast Track”; así como un caso de estudio publicado por la Escuela Kennedy de Gobierno de la Universidad de Harvard titulado “Fast Track Derailed: The 1997 Attempt to Renew Fast Track Legislation”; y finalmente el texto de Craig VanGrassteck, “The Fast Track: A Long and Winding Road”. Todos ellos tienen en común que se tratan de análisis de coyuntura con la excepción del texto de Kerry Chase en el cual aplica un modelo cuantitativo de análisis de la tendencia del voto para explicar el fracaso de la vía rápida en 1997.

La vía rápida, pese a ser un procedimiento de toma de decisiones relevante, no ha merecido tampoco una investigación propia por parte de los especialistas. Tan sólo existen dos textos con el título *Fast-Track*, que sin embargo no son análisis exhaustivos sobre este procedimiento, ambos son publicados por el Institute for International Economics en Washington. El primero se titula *Renewing Fast Track Legislation*, escrito por I. M. Destler, y en realidad se trata de un ensayo sobre los beneficios que podría traer para los Estados Unidos la aprobación de la iniciativa presidencial enviada al Congreso a finales de los noventas. El otro texto es una compilación de artículos breves (8 páginas en promedio) titulado *Restarting Fast Track* editado por Jeffrey J. Schott, los cuales cumplen una función similar de presentar al lector los beneficios y los costos vinculados con la aprobación de la vía rápida en 1997-98.

Si bien es cierto que no se prestó mucha atención a la vía rápida cuando fue incluida en la Ley de Comercio de 1974, ha resultado esta innovación ser sumamente importante en la forma de actuar del poder Legislativo frente a las facultades presidenciales. En particular, la disposición que prohíbe hacer enmiendas bajo este mecanismo significó originalmente que el Congreso perdía su capacidad para analizar un acuerdo ya negociado, eliminar las partes que no le gustaban y agregar otras que consideraba adecuadas, con lo cual podía desbaratar acuerdos ya convenidos en la mesa de negociación internacional. Por ello, la escasez de estudios específicos sobre este tema resulta una extrañeza para el analista de la política comercial norteamericana.

Para finalizar, uno de los propósitos de esta investigación consiste, también, en explicar si el procedimiento de la vía rápida ha cumplido con los objetivos para los que fue originalmente creada: agregar lo mejor posible las preferencias de los principales actores involucrados en el proceso de toma de decisiones en materia comercial externa en los Estados Unidos, logrando resultados eficientes. Por resultados eficientes entendemos no sólo que tal procedimiento genere un grupo reducido de "perdedores" al momento de decidir la realización de los acuerdos comerciales internacionales, sino también que tal mecanismo minimice los costos de transacción vinculados con la propia toma de decisiones en comparación con las otras alternativas que se tienen disponibles (predominio del Legislativo por un lado, o del Ejecutivo en la formulación de la política comercial, por el otro).

La presente investigación está compuesta de los siguientes siete capítulos:

En el primero se aborda el análisis de los distintos enfoques que se han aplicado para analizar la formulación de la política comercial externa de los Estados Unidos. En este capítulo se estudian los paradigmas considerados como "tradicionales" como aquellos enfocados al estudio de la influencia de los grupos de presión, los que enfatizan las facultades del Congreso o los que ponen atención en la política burocrática y presidencial, para finalmente proponer un paradigma mucho más reciente: la teoría de la Elección Social a la cual consideramos que pertenece el Juego de los Dos Niveles.

En el segundo capítulo se lleva a cabo un análisis histórico de las causas económicas que propiciaron que el constituyente de los Estados Unidos decidiera que el Congreso debía ser el órgano de gobierno que condujera los destinos de la política comercial de los Estados Unidos con base en su capacidad para imponer aranceles; para ello se estudiarán los artículos básicos de la Constitución sobre la función por desempeñar en materia comercial por ambos poderes, y se revisará cómo el poder Legislativo utilizó esta atribución durante el siglo XIX para, finalmente llegar al análisis de las legislaciones aprobadas por el Congreso, y las razones que tuvo para terminar cediendo esta autoridad al Ejecutivo.

En el capítulo III el análisis se centrará en entender las bases de un nuevo sistema de toma de decisiones fundado en 1934 en los Estados Unidos que vinculó el establecimiento de aranceles, una facultad únicamente reconocida al Congreso por la Constitución, con la capacidad del Presidente para llevar a cabo las negociaciones de tratados con el exterior, para crear un mecanismo completamente innovador mediante el cual el jefe del Ejecutivo negociaría los acuerdos comerciales internacionales que tuvieran como objetivo la reducción de los aranceles nacionales, y permitir su instrumentación interna por medio de la proclamación presidencial, lo cual relegó al Congreso a desempeñar un papel secundario en la formulación de la política comercial externa, pero logrando a cambio eliminar para sus legisladores la presión política de los sectores económicos que salían ganando o perdiendo con el establecimiento de una política comercial liberal.

En ese capítulo estudiaremos el desempeño presidencial en la formulación de la política comercial externa alcanzado a través de la nueva autoridad cedida por el Congreso por medio de la Ley de los Acuerdos Comerciales Recíprocos (Reciprocal Trade Agreements Act, o RTAA) aprobada en 1934.

En el capítulo IV se analizará, el parteaguas que representó para el sistema de toma de decisiones en materia comercial basado en la ley de 1934, la aprobación de una nueva legislación en 1962 que comenzó a poner restricciones a la facultad presidencial de negociar los acuerdos comerciales internacionales en nombre del Estado. Se estudiará como fue que la legislación de 1962 marcó un antecedente en la transformación que sufriría el procedimiento de negociación internacional de los acuerdos comerciales, mediante la posterior aprobación de la Ley de Comercio de 1974 y la creación de la vía rápida.

Se revisarán además las circunstancias de la política interna de los Estados Unidos para entender la negociación que se presentó entre los dos poderes de gobierno en la definición de sus respectivas responsabilidades en el marco de las negociaciones de los acuerdos comerciales sobre barreras no arancelarias. Finalmente se observará el contenido y los procedimientos de la *Trade Reform Act* de 1974 que sentó las bases del procedimiento de la vía rápida sobre las nuevas tareas asignadas al Ejecutivo y al Legislativo en el tema que nos ocupa, y concluiremos haciendo unas reflexiones sobre las consecuencias que tuvieron estos cambios en la capacidad de negociación de los Estados Unidos.

En el capítulo V se analizará la aplicación efectiva de la vía rápida para agregar las preferencias internas y externas vinculadas con la negociación de tres acuerdos comerciales firmados con éxito por los Estados Unidos: La Ronda Tokyo del Acuerdo General de Aranceles y Comercio en 1979, el acuerdo de libre comercio firmado con Israel en 1985, y el acuerdo de libre comercio firmado con Canadá en 1988, aplicando los supuestos teóricos planteados al inicio del propio capítulo correspondientes a la teoría del juego de los dos niveles de Robert Putnam. En esta sección se iniciará el estudio de los patrones de comportamiento de los principales actores encargados de formular la política exterior, y el método exacto como se instrumenta el procedimiento de la vía rápida.

En el capítulo VI abordaremos el análisis del complejo mecanismo interno de toma de decisiones para la negociación del TLCAN en los Estados Unidos. El estudio del procedimiento de la vía rápida en los años de 1991-1993 es relevante para la presente investigación por tratarse del antecedente inmediato de las negociaciones de 1997 y 1998, y sobre todo debido a que varias promesas formuladas en esas negociaciones fueron incumplidas a nivel interno por el entonces Presidente de los Estados Unidos, William Clinton.

El capítulo VII y último tiene por objetivo analizar el proceso de negociación interna y las consecuencias -en la negociación internacional- de la propuesta de la vía rápida sometida al Congreso por el Presidente Clinton durante los años de 1997 y 1998. Nuestro interés se centra en tratar de explicar las causas que motivaron el fracaso de esta iniciativa, sobre todo si se toma en cuenta que el contexto económico interno de los Estados Unidos era positivo, y que la negociación de nuevos acuerdos no parecía poner en peligro el ascenso de los indicadores económicos de ese país. Y se analizarán finalmente las negociaciones internas del año 1998, y se estudiarán las causas que provocaron un voto desfavorable en la Cámara de Representantes, para finalmente concluir presentando las generalidades de este proceso fallido.

Capítulo I

Aportaciones de la Teoría de la Elección Pública al análisis en la formulación de la política comercial externa de los Estados Unidos.

En esta investigación el tema principal es el análisis del proceso de formulación y ejecución de la política comercial internacional -o externa- de los Estados Unidos, y particularmente escudriñamos el procedimiento de decisión aplicado para efectuar la liberalización comercial frente a otros países, a través de la negociación de los acuerdos de libre comercio. Este procedimiento es el conocido como la *vía rápida*, el cual fue creado en 1974 para determinar las funciones específicas que debían realizar los poderes Ejecutivo y Legislativo, al momento de llevar a cabo la reducción de las barreras comerciales arancelarias y no arancelarias negociadas con otros gobiernos. El objetivo principal de la investigación consiste en identificar las razones por las que este procedimiento falló en el año de 1998, cuando el Congreso desaprobó las propuestas del Presidente William Clinton para iniciar las negociaciones con otros gobiernos con la finalidad de establecer zonas de libre comercio en las que participarían los Estados Unidos. Para poder argumentar sobre este fracaso enfocaremos nuestro estudio en tres elementos esenciales:

- a) Las *reglas* aplicadas para decidir la formulación de la política comercial, en este caso, esas reglas están contenidas en el procedimiento conocido como la vía rápida.
- b) Las *estrategias de negociación* que las reglas -formales e informales contenidas en la vía rápida- permiten realizar a los agentes encargados de formular la política comercial; dicha negociación se presenta como el mecanismo a través del cual se agregan las preferencias de los diferentes agentes que intervienen en la liberalización comercial, y que dan como resultado decisiones colectivas que no necesariamente benefician a toda la sociedad.
- c) Por último se estudian las *preferencias* en torno de la liberalización del comercio, que manifiestan los otros agentes que participan en la formulación de la política comercial externa de sus respectivos países.

Al retomar estos tres elementos de análisis, se considera pertinente aclarar cuál será el marco teórico general aplicado durante la investigación, así como el nivel de análisis utilizado, el cual nos permitirán explicar mejor el fenómeno en cuestión.

1. Los enfoques tradicionales para el estudio de la política comercial externa de los Estados Unidos.

Antes de mencionar la teoría general que se aplicará en el presente trabajo, es oportuno decir que el análisis de la formulación de la política comercial externa de los Estados Unidos ha dado lugar a la formación de varias escuelas teóricas que pretenden explicar cuáles son los elementos que influyen en la conducción de la misma, y de esta forma

argumentar sobre los resultados de tal política¹. Cada una de estas corrientes retoma un nivel de análisis particular (ya sea sistémico o internacional, estatal o nacional, e individual) para a partir de ellos formular sus conceptos y sus argumentos centrales. Es así que podemos clasificar a estas corrientes de la siguiente forma:

- a) Aquellas que analizan la estructura del intercambio comercial internacional, y la estructura de la política mundial, para explicar el tipo de política comercial formulada a nivel interno por los Estados; dentro de esta corriente, algunos autores estudian el papel que las instituciones y los regímenes internacionales desempeñan en la liberalización internacional del comercio (estos autores parten del nivel de análisis sistémico para explicar las políticas comerciales nacionales)²;
- b) Las que analizan al poder Ejecutivo, y los procedimientos burocráticos, en su papel de formuladores de la política comercial (estos autores parten del nivel de análisis nacional o estatal y en ocasiones individual)³;
- c) Los estudios que se centran exclusivamente en las políticas al interior del Congreso, la formación de los comités y su influencia en la elaboración de las políticas comerciales (partiendo de un nivel de análisis estatal nuevamente)⁴;
- d) Las corrientes que estudian únicamente los procesos y las políticas (*politics*) surgidas entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que afectan a la política comercial externa (en un nivel de análisis estatal)⁵;
- e) Aquellas en que los académicos enfatizan el papel de los grupos de presión en la elaboración de la política comercial (nivel estatal)⁶;

¹ Cabe hacer la aclaración que nuestro objetivo consiste en presentar aquellas teorías que pretenden explicar el *proceso de la formulación de la política comercial*, ya que hay otras teorías de la economía política internacional, y concretamente del comercio internacional, que ponen atención a las motivaciones que se presentan en los Estados para favorecer u obstaculizar el comercio internacional, pero la mayoría de estas concepciones parten del supuesto de que el Estado es un actor unitario, y no se preocupan en analizar, por ejemplo, el tipo de instituciones políticas que hay dentro de cada Estado y que pueden influir en la formulación e instrumentación de las políticas dirigidas al comercio internacional. Otras corrientes teóricas ponen atención, por su parte, a la forma como las políticas comerciales se vinculan con las políticas industriales, ver Guido Giacomo Preparata, "Protecting the Infant Industry: Cosmopolitan versus Nationalist Economists", en *Journal of Social Economics*, febrero de 1996, vol. 23, no. 2, pp. 4-31.

² David Lake, *Power, Protection, and Free Trade: International Sources of U.S. Commercial Strategy, 1887-1939*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1988. Stephen Krasner, "State Power and the Structure of International Trade", en *World Politics*, no. 28, pp. 311-347.

³ Lawrence Margolis, *Executive Agreements and Presidential Power in Foreign Policy*, Nueva York, Praeger Publishers, 1986.

⁴ Robert Pastor, *Congress and the Politics of US. Foreign Economic Policy, 1926-1976*, Berkeley, University of California Press, 1980;

⁵ Susanne Lohmann y Sharyn O'Halloran, "Divided Government and U.S. Trade Policy: Theory and Evidence. en *International Organization*, otoño de 1994, vol. 48, no. 4, pp. 595-632; Barry R. Weingast y Mark Moran, "Bureaucratic Discretion or Congressional Control: Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission," en *Journal of Political Economy*, no. 91, octubre 1983, pp. 765-800, y Robert W. Barrie, *Congress and the Executive: The Making of the United States Foreign Trade Policy, 1789-1968*, Garland Publishing Inc. Nueva York EU, 1987.

⁶ E. E. Schattschneider, *Politics, Pressures and the Tariff. A Study of Free Enterprise in Pressure Politics, as Shown in the 1929-30 Revision of the Tariff*, New York, Prentice-Hall, 1933.

- f) Finalmente, las corrientes que estudian el papel de las ideas y los valores nacionales e internacionales en torno de la liberalización comercial (niveles estatal y sistémico)⁷.

Gráfica 1.1

Principales niveles de análisis en la formulación de la política comercial de los EU



Fuente: Elaborado por el autor.

En el siguiente cuadro se presenta de forma resumida algunas de las principales hipótesis de cada una de estas corrientes:

⁷ Ver Judith Goldstein, "Ideas, Institutions and American Trade Policy," en *International Organization*, no.42 invierno de 1988, pp. 179-217.

Tabla 1.1
Corrientes Teóricas en torno de la Política Comercial de los Estados Unidos

Corriente	Preguntas de investigación	Principales aportaciones
Estructuralismo y Economía Política Internacional	¿Cuáles son las principales tendencias en el comercio y la política internacional, que influyen en la elaboración de las políticas comerciales de los Estados?	Los períodos de estabilidad en torno a la liberalización comercial internacional, se deben a las políticas instrumentadas por los Estados hegemónicos, o a los intereses de los Estados para evitar el conflicto político.
Procesos políticos y burocráticos	¿Cuáles son las principales organizaciones burocráticas que influyen en la política comercial de un Estado? ¿Cuáles son el tipo de debates que se presentan en su interior? ¿Cuáles son las razones por las que algunas propuestas pierden, mientras que otras ganan en torno de la liberalización?	Las inconsistencias en las políticas comerciales de los Estados se atribuyen a las pugnas que se presentan al interior de las agencias encargadas de formular e instrumentar la política comercial (ya sea esta de tipo proteccionista o pro-libre comercio). Las pugnas en torno de la política comercial es uno entre varios temas de conflicto y cooperación entre las agencias, cuyas decisiones están vinculadas con la distribución del presupuesto para cada una, o la búsqueda de influencia en la toma de decisiones.
Políticas en el Congreso	¿De qué forma está organizado el Congreso para abordar la formulación de la política comercial? ¿Qué papel desempeñan los comités en la formulación de tal política, y como influyen las reglas de decisión sobre los resultados? ¿Cuáles son las razones por las que el Congreso se interesa en los temas comerciales?	El Congreso es una organización imperfecta para tomar decisiones económicas eficientes por a) su estructura de comités, b) la corta duración de los legisladores en su puestos, c) su dependencia en las preferencias del electorado para reelegirse. Entre más determinada esté la política comercial por los procesos del Congreso, mas cortoplacista, estrecha de visión, aislacionista y distributiva será su perfil.
Políticas entre el Congreso y la Presidencia	¿En que grado los debates y las pugnas entre ambas ramas del gobierno influyen sobre la política comercial? ¿Cuáles son las funciones y las prioridades de ambas instituciones? ¿Cuáles son las fuentes de conflicto y cooperación entre estas ramas?	En la medida en que ambas instituciones formulen conjuntamente la política comercial, más oportunidad habrá de resolver las ineficiencias que la política burocrática y las pugnas dentro del Congreso pueden producir al momento de tomar las decisiones. Entre mayor identidad de intereses haya entre el Presidente y el Congreso, y entre más receptivo sea el Ejecutivo para rendirle cuentas, mayor posibilidades habrá de que el Legislativo delegue poderes al Ejecutivo.
Desempeño de los grupos de Presión	¿Qué tipo de intereses fuera de los órganos de gobierno se involucran en la formulación de la política comercial? ¿Qué tipo de mecanismos y estrategias se aplican para que los intereses privados se conviertan en políticas públicas?	La política comercial reflejará aquellos intereses de los grupos que estén mejor organizados, que posean mejores recursos económicos y políticos, o cuya supervivencia dependa del tipo de política comercial que se instrumente. El ámbito privado es determinante para entender las políticas públicas.
Influencia de las ideas y los valores en la liberalización comercial	¿Cómo influyen las ideas en torno de la liberalización internacional, en la formulación de la política comercial?	Esta perspectiva cognitiva asume que las ideas en torno a las políticas comerciales, a pesar de que afectan a los intereses materiales, no son idénticas a ellos. Los valores y las creencias más profundos de los ciudadanos y de los funcionarios del gobierno tienen un efecto independiente (en cantidades indeterminadas) sobre el contenido de las políticas. En ocasiones los líderes definirán al interés nacional y las políticas para alcanzarlo, a partir de los valores subconscientes que traen consigo.

Tabla elaborada por el autor a partir de distintas fuentes

2. Contribuciones de la Teoría de la Elección Pública aplicadas al estudio en la toma de decisiones sobre la política comercial externa de los Estados Unidos

En el ámbito teórico, el presente trabajo busca integrar algunas de las variables estudiadas por las cinco escuelas que aparecen en el cuadro anterior, ya que se parte del supuesto de que *la elaboración de la política comercial en los Estados Unidos es un proceso complejo en donde los intereses públicos y privados vinculados con ella son muy dispersos y por ello es que la forma de agregar las preferencias para elegir una política comercial externa específica ha dejado, en la mayoría de los casos, insatisfechos a varios sectores productivos en distintos momentos de la historia económica de ese país*. Los sindicatos y los representantes de las grandes industrias, por ejemplo, así como los importadores y los exportadores, los fabricantes y los prestadores de servicios, las empresas que reciben subsidios del Estado o que son protegidas con aranceles especiales, todos tienen intereses muy específicos y al mismo tiempo diversos con respecto a la liberalización comercial. Pero también los partidos políticos y las dos ramas del gobierno tienen prioridades sobre la política comercial en sus agendas, las cuales pueden estar o no relacionadas con las preferencias de los ciudadanos y los grupos económicos, es por estas razones que no se puede prescindir del análisis de todos estos agentes, pero tampoco es factible recurrir a una sola escuela de las antes mencionadas para portar argumentos sobre el fracaso de la vía rápida en 1998.

Reconocemos, sin embargo, que no es posible recurrir simultáneamente a los cinco paradigmas, a pesar de las contribuciones que todos ellos hacen al estudio de la política comercial de los Estados Unidos, ya que el rigor del método científico, y nuestra respuesta explicativa (hipótesis) demandan un análisis parsimonioso de las principales variables que en realidad determinaron el resultado fallido de la vía rápida del año 1998. Esta pretensión de buscar resultados parsimónicos en nuestro trabajo no nos exime –no obstante- de reconocer que en el fracaso de la vía rápida en ese año influyeron los siguientes elementos:

- a) Las políticas entre las dos ramas del gobierno (Ejecutivo y Legislativo);
- b) La influencia de los grupos de presión económicos y políticos;
- c) Las pugnas dentro del Congreso, y en menor medida, dentro del aparato Ejecutivo;
- d) Las reglas del juego contenidas en el procedimiento de la vía rápida.

Por ello, los supuestos y conceptos que aplicaremos para nuestra investigación no se identifican marcadamente con ninguna de las corrientes antes presentadas sino que corresponden a una escuela de pensamiento de la Economía Política de reciente creación que se denomina como la *teoría de la elección pública o social*, cuyo método ha tendido un puente analítico entre dos disciplinas fundamentales de las ciencias sociales: la economía y la política.

La teoría de la elección social considera la toma de decisiones colectivas a partir de las preferencias de los individuos que conforman una sociedad. Esta teoría supone un conjunto de alternativas sociales y una sociedad cuyos individuos tienen preferencias sobre dicho conjunto. Estas preferencias son representadas por relaciones binarias sobre el conjunto de alternativas; bajo el supuesto que los individuos pueden tener opiniones distintas sobre las

alternativas sociales. La teoría de la elección social o pública estudia el proceso de agregación de preferencias individuales para realizar una elección social. Las decisiones colectivas, entonces, se tomarán a partir de la relación binaria social que se ha obtenido al agregar las preferencias individuales⁸.

2a. Antecedentes de la Teoría de la Elección Social.

Esta corriente fue fundada en 1948 por Duncan Black aunque su reconocimiento como “padre fundador” de esta teoría vendría hasta después de su muerte. Este autor se preocupó por entender la racionalidad que existía detrás de las decisiones colectivas o de grupo. Su primer trabajo sobre la Elección Social demostró –por ejemplo- que en los sistemas legislativos, sólo una propuesta de las que se le presentan a un comité o al electorado, puede asegurar una mayoría simple sobre las demás propuestas presentadas simultáneamente, específicamente, si las preferencias del votante son unimodales (*single-peaked*) sobre un espacio temático, entonces se dará un equilibrio único en la propuesta más preferida por el votante medio⁹. Para Black, este equilibrio encontrado en la ciencia política fue la contraparte del equilibrio de los mercados competitivos aplicado en Economía, disciplina donde más se ha utilizado este concepto con fines explicativos. Mediante este resultado, Black pudo explicar eventos vinculados con las decisiones electorales y/o parlamentarias.

Fue así que el programa de investigación de la Elección Social fue presentado en 1948 a través de los artículos de Duncan Black, sobre *los principios racionales de los grupos que toman decisiones*. En 1950, Kenneth Arrow incorporó ésta idea en su célebre artículo que traza las dificultades en torno al bienestar social¹⁰. Aunque los artículos de Arrow están dirigidos a lo social y no a la Elección Social *per se*, las propuestas de Arrow sirvieron para prevenir a los estudiantes de la Elección Social que los resultados de Black no se cumplen en ambientes donde no se pueden obtener preferencias unimodales (*single-peaked*) y donde prevalece el voto cíclico.

En 1957, Anthony Downs trasladó a la Elección Social de los estudios iniciales sobre el análisis de las votaciones de los comités y las elecciones directas, a la investigación de las democracias y los gobiernos representativos. En uno de sus principales trabajos de investigación, estableció los fundamentos para un programa de investigación mucho más amplio, en el cual se aplicaba la teoría de la elección racional en todas las dimensiones de los mercados políticos. Downs desplazó el teorema del votante mediano de los comités legislativos de Black, a ambientes más complejos de los gobiernos representativos, para

⁸ Jordi Massó, “La Teoría de la Elección Social: Métodos de Notación No Manipulables”, Departamento de Economía e Historia Económica y CODE, Universitat Autònoma de Barcelona, 1996, <http://hotelling.uab.es/~JMasso/SBOLETIN.PDF>,

⁹ Duncan Black, *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge University Press, 1958.

¹⁰ Kenneth Arrow, “Valores Individuales y Valores Sociales” en Joseph Colomer, *Lecturas de Teoría Política Positiva*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España, 1991, pp. 491-513.

ofrecer así una teoría sobre las democracias que fomentó una gran cantidad de investigaciones empíricas usando esta teoría¹¹.

Pese a que al haber aportado la noción de que los mercados políticos -bajo circunstancias favorables- pueden reflejar la política preferida por el votante mediano, y al haber llevado al análisis de la elección racional a un terreno virgen para los politólogos, Downs recurrió a un argumento explicativo que posteriormente se desarrollaría en otras áreas de estudio de la ciencia política. El supuesto que formuló fue que en un ambiente donde la información es compleja y es costoso adquirirla, para economizar los miembros del electorado pueden elegir permanecer racionalmente ignorantes. De ser así, la preferencia mediana puede ser una quimera, y la noción de equilibrio político inducido puede ser también una ilusión. En tales circunstancias, otros actores políticos pueden llenar el vacío y remplazar al votante como el pivote del proceso político. Fue a partir de esta idea que se empezó a considerar a la participación política de los grupos de interés con más atención.

Aun cuando, los autores clásicos de la Elección Social centraron su atención en la votación y/o en el cabildeo en ambientes sin restricciones, en 1962 Buchanan y Tullock trasladaron los conceptos de la Elección Social de la democracia parlamentaria concebida por Downs, a la República Constitucional concebida por los padres del federalismo norteamericano hace dos siglos. Fue así que su obra El Cálculo del Consenso difirió drásticamente de los otros clásicos en su énfasis sobre la metodología individual¹². Este texto al igual que las otras obras de elección pública enfatiza la participación del *homo economicus* y los supuesto de la elección racional los cuales habían separado a la Elección Social de las principales corrientes de la Ciencia Política. Dirigiendo su atención hacia la diferencia entre la elección sobre las reglas y la elección sujeta a reglas; este libro proporcionó el marco para los programas de investigación de lo que se llamaría como la Economía Política Constitucional.

En 1965, Mancur Olson analizó el comportamiento de los grupos de interés desde la perspectiva de la elección racional, y descubre que es costoso establecer grupos de interés. Sin embargo, esos grupos tienen ventajas decisivas en los mercados de competencia política; ya que ofrecen beneficios concentrados que resultan más efectivos que aquellos de las agrupaciones de individuos que ofrecen beneficios dispersos; en este contexto, los grupos pequeños son más efectivos que los grupos grandes, y los grupos que pueden facilitar la coerción son más efectivos que aquellos que no pueden. Así, la lógica de la acción colectiva sugiere la competencia entre los grupos de presión que no simplemente refuerza la razón fundamental del equilibrio político del votante directo¹³. Estos supuestos abrieron una nueva brecha para la teoría de la elección social.

La teoría de la Elección Social poco a poco ha ganado adeptos, pero su principal salto se presentó cuando se fundó la que posteriormente sería una de las principales fuentes de

¹¹ Anthony Downs, "Una Teoría Económica de la Acción Política en la Democracia", en Joseph Colomer, Lecturas de Teoría Política Positiva, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España, 1991, pp. 263-297.

¹² James Buchanan y Gordon Tullock, El Cálculo del Consenso, Editorial Agostini-Planeta, España, 1993.

¹³ Mancur Olson, La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públicos y la Teoría de Grupos, Editorial Limusa-Noriega, 1992, pp. 11-76.

difusión de esta teoría: la revista *Public Choice*, que fue presentada por Gordon Tullock en 1966 y que ahora figura entre las 30 revistas más importantes en las ciencias sociales a nivel mundial. Su centro intelectual es "The Center for Study of Public Choice, localizado en la Universidad George Mason en Virginia.

2b. Las Tres escuelas principales dentro de la Teoría de la Elección Social.

Como todos los ámbitos intelectuales, la Elección Social ha dado nacimiento a nuevas generaciones de intelectuales e instituciones de investigación, junto con aproximaciones y métodos distintivos que no siempre corresponden a los de los "padres fundadores". Tres escuelas de pensamiento han surgido como dominantes en este campo, con diferentes contribuciones en la investigación de Elección Social: Rochester, Chicago y Virginia.

2b.1 La escuela de Rochester

El principal representante de la escuela de Rochester es William Riker quien realizó en 1962 una crítica a la Teoría Económica de la Democracia de Downs. Riker ignoró los principios teóricos de moda de la escuela conductista que para ese momento se aplicaban a las ciencias políticas y en su lugar, empleó la elección racional a través de la teoría de juegos para establecer la solución de conflictos como parte integral de la Elección Social. Riker y Peter Ordeshook definieron a la política como la teoría que estudia los métodos que la elección social usa para agregar las preferencias individuales. Su libro demuestra que el "misterio" de la elección social puede ser resuelto por la Ciencia Política matemática apoyado por el uso riguroso de métodos estadísticos¹⁴.

Riker, Ordeshook, Steven Brams¹⁵, Melvin Hinich¹⁶, Morris Fiorina¹⁷, Shepsle¹⁸ y Weingast¹⁹ representantes destacados de Rochester, han aplicado con frecuencia la ciencia política positiva para el estudio de las elecciones, las estrategias de los partidos, la manipulación de la agenda del voto, la formación de coaliciones, y el desempeño de las legislaturas y las burocracias. Hasta principios de los ochentas, la mayoría de los trabajos de investigación de esta escuela fueron teóricos y abstractos, desprovistos del análisis de los

¹⁴ William Riker y Peter Ordeshook, "Una Teoría del Cálculo de Votar", en Joseph Colomer, Lecturas de Teoría Política Positiva, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España, 1991, pp. 299-337.

¹⁵ Steven Brams, "Los Partidos Políticos, Monstruos de Tres Cabezas", en Joseph Colomer, Lecturas de Teoría Política Positiva, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España, 1991, pp. 441-450.

¹⁶ Melvin Hinich, "Desarrollo Expositivo de un Modelo Matemático del Proceso Electoral", en Joseph Colomer, Lecturas de Teoría Política Positiva, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España, 1991, pp. 377-440.

¹⁷ Morris Fiorina, "Los Modelos Formales en Ciencia Política", en Joseph Colomer, Lecturas de Teoría Política Positiva, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España, 1991, pp. 37-80.

¹⁸ Shepsle, K.A. The Giant Jigsaw Puzzle, University of Chicago Press, EU, 1978, en Charles K. Rowley, Public Choice Theory, Volumen III. The Separation of Powers and Constitutional Political Economy, Blackwell, Reino Unido, 1993.

¹⁹ Weingast B.R. "Republican Reregulation and Deregulation. The Republican Foundations of Agent-Client Relationships", en Journal of Law and Contemporary Problems, no. 44, 143-177, en Charles K. Rowley, Public Choice Theory, Volumen III. The Separation of Powers and Constitutional Political Economy, Blackwell, Reino Unido, 1993.

detalles institucionales. Sin embargo, a mediados de los ochentas Shepsle y Weingast cambiaron la dirección de sus estudios y empezaron un programa de investigación de las instituciones basados en la legislatura y la burocracia federal en E.U.

El programa de Rochester, en su mayor parte, ha evitado las discusiones normativas. La mayoría de sus teóricos, cualquiera que sea su filosofía, asumen una posición política neutral en asuntos como las mayorías cíclicas, las ineficiencias en el intercambio de votos (o logrolling), la política de los grupos de interés, la discrecionalidad burocrática, etc. Algunos, como Shepsle, son bastante escépticos acerca de la reforma constitucional. Otros como Fiorina son abiertamente hostiles a estudiar las fallas de la burocracia federal. Riker y Aranson, son la excepción a la neutralidad política de este programa. Técnicamente, la escuela de Rochester procura separar la ciencia de la filosofía.

2b.2 La escuela de Chicago.

El programa de investigación de Chicago fue establecido un poco tardíamente por George Stigler en 1971 cuando publica su artículo sobre la regulación económica²⁰. Stigler mantuvo el liderazgo de esta escuela hasta su muerte. Otros economistas de Chicago han respaldado el programa tanto en discusiones positivas como normativas. Aunque el programa de Chicago es abiertamente positivista, las afirmaciones de la mayor parte de sus trabajos se apoyan en lo que para ellos “es lo técnicamente eficiente”, al sostener que los economistas pueden observar, explicar y predecir, pero no pueden influir en el curso de la historia a través del derroche de los recursos escasos.

El programa de Chicago analiza al gobierno desde la perspectiva de la teoría de precios y la economía positiva. Esta escuela ve al gobierno como un mecanismo, utilizado por individuos egoístas y racionales, para redistribuir la riqueza dentro de la sociedad. El *homo economicus* es modelado casi exclusivamente en este programa como un maximizador de la riqueza esperada. Aquellos quienes reconocen otros argumentos en su función de utilidad como: altruismo, ideología, poder, etc, son catalogados como *sociologicistas*. El programa de Chicago rechaza todo la creencia del interés público de la teoría del gobierno, los mercados políticos son vistos como mecanismos técnicamente eficientes para satisfacer las preferencias redistributivas de los miembros de los grupos de interés decisivos²¹.

²⁰ George Stigler, “The Theory of Economic Regulation”, en *Bell Journal of Economics and Management Science*, no. 2, pp. 137-146, en Charles K. Rowley, *Public Choice Theory, Volumen III. The Separation of Powers and Constitutional Political Economy*, Blackwell, Reino Unido, 1993.

²¹ Charles K. Rowley, *Public Choice Theory, Volumen III. The Separation of Powers and Constitutional Political Economy*, Blackwell, Reino Unido, 1993, pp. xix-xxii.

2c.1 La escuela de Virginia.

La escuela de Virginia tiene sus raíces en los economistas Frank Knight y Henry Simons²² de la escuela de Chicago, es el programa de mayor influencia en la Elección Social, y se considera controvertido por que sus adeptos no vacilaron en eliminar la línea que separa la Elección Social de la filosofía moral. James M. Buchanan y Gordon Tullock son los principales representantes de la escuela de Virginia, que ha establecido una posición opuesta a los economistas ortodoxos neoclásicos y a la Ciencia Política convencional.

Su énfasis en la economía política constitucional impone diferencias con las investigaciones de Rochester y Chicago, y además mantiene una fuerte preocupación por el individualismo metodológico. La escuela de Virginia ha generado un gran interés por estudiar a los grupos de presión, al considerarlos como buscadores de renta, junto con las legislaturas, el ejecutivo, el poder judicial y la burocracia federal.

3. Los supuestos fundamentales de la Teoría de la Elección Social.

En resumen, los autores de esta corriente pretenden entender y predecir la conducta de los mercados políticos mediante la utilización de las técnicas de análisis que han tomado prestadas de la economía, y principalmente de los supuestos de la elección racional, para de esta forma realizar modelos de las conductas vinculadas con la toma de decisiones en contextos fuera del mercado (decisiones no-económicas). Es así como la teoría de la elección social no es sino la extrapolación de los supuestos de la elección racional individual aplicados a las elecciones tomadas por un grupo social, los cuales son:

El Individualismo metodológico. A través de este punto de partida se pretenden explicar los hechos colectivos tomando como referencia las decisiones individuales en lugar de proceder de manera inversa. Lo esencial consiste en reconocer la capacidad humana de tomar decisiones voluntarias, aunque se reconoce que las alternativas para elegir son limitadas por las estructuras, y específicamente el tipo de instituciones y las reglas de decisión, así como por el tipo de comportamiento que asuman los demás. En este nivel de análisis se eliminan las etiquetas aplicadas a los grupos; las corrientes ideológicas se usan (como fuente que modela las preferencias individuales), pero se reformulan como expresiones simplificadas vinculadas con comportamientos colectivos específicos. En nuestra investigación recurriremos, pues, al nivel de análisis individual para explicar el fracaso de la vía rápida en 1998, pero sin desechar el estudio de las reglas del juego que propiciaron este caso fallido.

Racionalidad. Esta atribución de los individuos consiste en la capacidad de cálculo que determina sus pautas de comportamiento, en la búsqueda de maximización de la utilidad esperada. La teoría de la elección racional reconoce en las personas una motivación básica orientada a la consecución del interés propio, tomando decisiones de forma coherente con los fines que pretenden alcanzar. Existe, sin embargo, una pluralidad de fines que se

²² Frank Knight, *Risk, Uncertainty and Profit*, Houghton Mifflin, Boston Ma. EU, 1921, en Charles K. Rowley, *Public Choice Theory, Volumen III. The Separation of Powers and Constitutional Political Economy*, Blackwell, Reino Unido, 1993.

persiguen, así como de los intereses que defienden los individuos en sociedad, por lo que la racionalidad surge al momento de decidir los medios que se consideran los más adecuados para la consecución de las metas específicas. La aplicación de estos supuestos en el presente trabajo se realizará cuando se analicen las decisiones de los actores en torno de: las reglas del juego (¿por qué eligen usar unas y no otras?), la selección de las estrategias disponibles en las reglas, los fines de la liberalización comercial, los aliados disponibles entre los grupos de presión, etc.

Egoísmo. La concepción del individuo desde la perspectiva de la Teoría de la Elección Racional es una en la que el interés personal es la principal guía de conducta de los actores, aunque la teoría reconoce que este interés personal no solamente puede ser económico, monetario o material, sino que se trata de una valoración de carácter subjetiva tendiente a la obtención de ciertos resultados; en este contexto, el núcleo de esa valoración puede modificarse según el campo de acción y la personalidad del individuo del que se trate. La teoría no da por sentado un interés específico concreto para todos los individuos, ni define *a priori* el contenido de la utilidad que todas las personas buscan maximizar, sino que esta corriente del pensamiento está abierta a analizar y conocer las distintas motivaciones que se revelan a través de las conductas de los actores. En nuestra investigación analizaremos las motivaciones de los distintos participantes en la decisión sobre la liberalización comercial: conoceremos los intereses de la Presidencia, de los distintos grupos dentro y fuera del Congreso, etc.

Consecuencias no intencionadas. La aparente contradicción de que los resultados de la acción colectiva no correspondan con las intenciones de los individuos, no contradice el supuesto de la coherencia sustentada por la teoría, ya que existen factores externos a las decisiones individuales que pueden influir en los resultados²³. Por ello es que la idea del egoísmo individualista no descarta que además de las relaciones de conflicto entre las personas, aparezcan relaciones cooperativas o que en apariencia son altruistas. Las consecuencias no prevenidas con anterioridad al momento de elegir las reglas que determinarían las decisiones en materia de política comercial, por ejemplo, sería que ciertos órganos del gobierno comenzarían a imponer su voluntad a costa de otros (como el Departamento de Estado) eliminando así la eficiencia económica que se pretendía alcanzar al momento de delegar una autoridad. Otro tipo de consecuencia no intencionada que se presenta en el análisis de nuestro caso de estudio fue que -en la aprobación de los procedimientos anteriores de la vía rápida-, se facilitó que las preferencias de dos grupos que anteriormente tenían objetivos tan distintos como los sindicatos y los grupos ecologistas, por ejemplo, acercaran sus preferencias anti-libre comercio.

²³ La teoría de la elección pública reconoce que en el ámbito social es en el que se pueden presentar con más frecuencia las consecuencias no intencionadas, como sucede en el hecho de que si bien una decisión colectiva puede ser racional cuando se reúnen los esfuerzos de todos, como lo pueden demandar la reducción de la contaminación, puede no serlo si suponemos que cada quien actúa de manera egoísta bajo su propia lógica individual.

4. Preguntas y supuestos básicos de la Teoría de la Elección Social.

El vínculo entre los supuestos elementales de la teoría de la Elección Racional con la teoría de la Elección Social se percibe a partir de que ésta última pretende explicar el tipo de decisiones que se atribuyen a un conjunto de personas, mediante la aplicación de los supuestos de la elección racional individualista. Es así como la elección social se formula algunas preguntas de investigación que resulta fundamentales para la elaboración de su modelo general, y para este trabajo en particular, como son las siguientes: ¿qué factores explican y determinan la elección de un mecanismo de Elección Social –como lo puede ser la vía rápida- y no la adopción de otro? ¿Qué tipo de intercambios, transacciones o negociaciones permite ese mecanismo de agregación de preferencias seleccionado; cuáles son los resultados que arroja este mecanismo en términos de eficiencia (política o económica)?

Como se sabe, las teorías “tradicionales” del Estado se han propuesto explicar por qué los ciudadanos y las burocracias adoptan ciertos mecanismos específicos de toma de decisiones en los sistemas abiertos o democráticos. Fue por esta razón que en sus inicios, la teoría de la Elección Social desarrolló la teoría de las votaciones -como la sugerida por Black-, para analizar los procedimientos electorales que adoptan los agentes, para elegir políticas públicas diversas como los programas a los que irá el gasto público, las reformas fiscales, entre otros.

Uno de los descubrimientos cruciales de la teoría al analizar este tipo de fenómenos de elección, *fue que la formación de las preferencias sociales –a través de los distintos mecanismos aplicados- no es el resultado mecánico de la suma de las preferencias individuales*. Si bien es cierto que los conflictos de valores y las preferencias que se presentan al interior de una sociedad están “mediados” -o sujetos al arbitraje- de los distintos órganos estatales, y producen resultados que reflejan un acuerdo temporal de los actores involucrados, quienes pueden llegar a admitir en algún momento que el mecanismo elegido se trata de un “juego parejo o justo” son los intereses egoístas de los individuos; pero son estos mismos intereses egoístas los que pueden llegar a desviar la dirección del juego, y propiciar una negociación orientada hacia resultados que las partes involucradas podrían rechazar por su falta de transparencia, o por ser injustos en la distribución de los beneficios²⁴.

Es así como la formulación de la política comercial, como toda *política pública*, plantea dilemas económicos, políticos y sociales que resultan fundamentales para la armónica convivencia del grupo social; pero desafortunadamente la ciencia política y sus teorías no han podido aportar una respuesta a cerca de cuál es el mejor mecanismo para tomar decisiones; y los paradigmas teóricos carecen de respuestas uniformes sobre los mecanismos de compensación adecuados para evitar el futuro conflicto social, a partir de que algunas demandas que se presentaron durante la elección social hubiesen quedado insatisfechas al momento de tomar las decisiones. Por ejemplo, al momento de elegir la

²⁴ “La Teoría de la Elección Social”, Publicación del Departamento de Teoría y Política Económica, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Santa Fé de Bogotá, Colombia.
http://ladb.unm.edu/econ/content/cuadeco/1998/july/anuncio_nobel.html

apertura comercial se pueden perjudicar intereses económicos de las empresas que sólo producen para el mercado interno; por ello, la pregunta normativa de la teoría de la elección social consiste en la siguiente ¿qué se puede hacer para que estos grupos perjudicados por la elección colectiva no se agite o rebele, y pretenda cambiar las reglas del juego para su beneficio personal?²⁵

La propia teoría reconoce que las disyuntivas que se presentan durante la elección social involucran: a) juicios de valor; b) preferencias sociales, políticas y económicas distintas; así como, c) diferentes visiones ideológicas. Por lo que una decisión acerca de cuánto más de una cosa se va a requerir del grupo (los impuestos a través de los aranceles por ejemplo), implica que en la decisión se involucre una disminución de otro factor como el tipo de mercancías disponible para el consumidor individual, si la elevación de los aranceles significa menos mercancías importadas.

Al final de cuentas, las decisiones tomadas por el Estado son un proceso económico, político y social complejo, ya que abarcan al mismo tiempo: a) *modelos económicos* (en nuestro caso, el modelo económico del Estado norteamericano es uno orientado hacia el liberalismo comercial); b) *arreglos institucionales* (la vía rápida); y c) *pactos sociales* de distinta naturaleza (aquí estudiados al nivel más micro posible: las compensaciones ofrecidas a los legisladores a través de un proceso de negociación)²⁶.

Tabla 1.2
Las Decisiones Estatales en la Formulación de la Política Comercial de los EU.

Dimensiones de las decisiones estatales	Decisiones del Estado norteamericano vinculadas con la política comercial
Decisiones sobre el modelo económico	Modelo orientado a la liberalización comercial multilateral y bilateral
Decisiones sobre los arreglos institucionales	Instrumentación de la vía rápida para agregar las preferencias de los actores involucrados
Decisiones sobre el tipo de pactos sociales	En su nivel más “micro”, la vía rápida propicia arreglos particulares entre el Ejecutivo y los legisladores

Fuente: Tabla elaborada por el autor.

²⁵ “En todo tiempo, los individuos tienen la opción de intentar ganar en las reglas del juego político (esto es, aceptando los recursos y posiciones que están dados), o de intentar cambiar las reglas en el juego metapolítico que establece las reglas, y en el cual –en otro nivel- se desarrolla el mismo proceso básico”. James G. March y Johan P. Olsen, El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política. Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, Fondo de Cultura Económica, primera edición, México D.F., 1997, p. 203.

²⁶ José Ayala Espino, Mercado, Elección Social e Instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado, Editorial Miguel Angel Porrúa-Facultad de Economía de la UNAM, segunda edición, julio del 200, pp. 50-52.

5. Las Ventajas de la Elección Social para el análisis de las decisiones en la política comercial de los Estados Unidos.

En virtud de que en nuestra investigación situamos al fracaso de la vía rápida del año de 1998 como parte de un contexto histórico, en el cual la pugna entre las dos ramas del gobierno (el Congreso y la Presidencia) en torno de la definición de las atribuciones de cada una para conducir la política comercial es una *constante* que se percibe desde la aprobación de la Constitución de 1789, el enfoque de la elección social es útil para identificar y explicar la transformación histórica de este procedimiento para tomar decisiones, ya que en algunos momentos de la historia de los Estados Unidos el Congreso tuvo el predominio en dicha formulación, mientras que en otros fue el Presidente el que tuvo la batuta sobre las prioridades comerciales. Por esta razón los enfoques aislados como los mencionados al principio de este capítulo, no resultan individualmente útiles para explicar el fracaso de este procedimiento a finales de la década de los setentas. Particularmente dos modelos resultan insuficientes: el de la política dentro del Congreso, y el de la política burocrática, ya que con la entrada en vigor de la vía rápida en 1974, la toma de decisiones sobre la política comercial no está concentrada en una rama exclusiva del gobierno.

Las teorías sobre la participación de los grupos de interés resulta incompleta para nuestros fines, ya que la forma como se canalizan las demandas de estos grupos es a través del Congreso, siendo los representantes y los senadores los que votan a favor o en contra de los acuerdos comerciales negociados por el Presidente, y por lo tanto dejar fuera del análisis a estas instituciones nos daría como consecuencia un panorama reducido del contexto donde se dio el fracaso de este procedimiento. Por otra parte, el análisis estricto de los procesos entre la Presidencia y el Legislativo suprimiría la intervención de los grupos de interés como los sindicatos o las organizaciones ambientalistas en la formulación de la política comercial, los cuales desempeñaron un papel crucial en la negativa del Congreso para otorgar esta facultad en los años de 1997-98.

Por eso recurrimos a la teoría de la elección social, ya que es la única que, a pesar de partir de un nivel de análisis individual, nos permite estudiar todo el contexto (formado por las instituciones y las reglas del juego) en el que se presentan las transacciones entre los agentes para tomar decisiones que afectan a un grupo social amplio. Y además nos permite concebir a la disputa entre el Ejecutivo y el Legislativo sobre la formulación de la política comercial como un fenómeno evolutivo, en el cual los agentes diseñan y redefinen con frecuencia las reglas del juego para tomar decisiones.

Por lo anterior, es fundamental anotar que la vía rápida es apenas un mecanismo de agregación de preferencias (entre otros disponibles) establecido en 1974, y que evolucionó de otros que en su momento mostraron ser menos eficientes para agregar las preferencias internas vinculadas con el comercio internacional. Una contribución que pretende hacer el presente estudio consiste en demostrar que a lo largo de la historia de los Estados Unidos, se han tratado de encontrar las reglas de procedimiento adecuadas que cumplan con el objetivo de agregar lo mejor posible las preferencias de los principales actores involucrados en el proceso de toma de decisiones en materia comercial externa, que permitan alcanzar resultados eficientes *como métodos de elección o decisión*. Por resultados eficientes

entendemos no sólo que tal procedimiento genere una lista reducida de "perdedores" al momento de decidir la realización de los acuerdos comerciales internacionales, sino también que tal mecanismo reduzca los costos de la negociación²⁷ vinculados con la propia toma de decisiones.

En resumen, para medir los resultados *eficientes* tomaremos en cuenta las siguientes preguntas durante nuestra investigación:

- a) ¿Los grupos de ciudadanos o legisladores perdedores como resultado de una decisión sobre la formulación de la política comercial forman un número significativo? (Un mecanismo eficiente de agregación de preferencias debería arrojar sólo un grupo reducido de actores insatisfechos con la decisión tomada).
- b) ¿La decisión adoptada permitió a los Estados Unidos llegar a acuerdos con sus socios comerciales en el ámbito internacional?²⁸

A pesar de que pueden existir otros indicadores sobre la eficiencia de la decisión, como medir los niveles de bienestar o del intercambio comercial internacional, y para ello se puede recurrir a estadísticas económicas, no se debe olvidar que en esta investigación se pretende analizar las dimensiones *políticas* de las decisiones en materia de política comercial.

En este contexto, la *agregación social eficiente de las preferencias individuales* o particulares representa un desafío formidable para la teoría de la elección social, como ya dijimos, sobre todo en la formulación de las políticas públicas, ya que el hecho de que un grupo de individuos decida llevar a cabo la acción B sobre la acción A, por ejemplo, puede representar una fuente de conflicto potencial, pues los perdedores (los que defienden el curso de acción A originalmente) pueden quedar insatisfechos con el resultado de tal decisión, y serán quienes en un futuro decidan alterar las reglas de decisión, si cuentan con los recursos para hacerlo.

Con relación a la eficiencia de los métodos de decisión, algunos autores sostienen que entre más sofisticado sea el mecanismo de agregación de preferencias más eficiente podrían ser sus resultados, otros argumentan lo contrario, esto es que el mecanismo debe ser sencillo. Mientras que otros más sostienen que la clave de la eficiencia puede estar en la posibilidad de que las reglas sean lo suficientemente flexibles como para permitir un mayor número de

²⁷ "Los costos de la información son la clave de los costos de la negociación, que se componen de los costos de medir los atributos valiosos de lo que se está intercambiando y los costos de proteger y de hacer cumplir compulsivamente los acuerdos. Estas mediciones y esta compulsión tienen costos que son fuentes de instituciones sociales, políticas y económicas". Douglas North, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 43.

²⁸ Esta pregunta la formulamos en virtud de que, debido a los crecientes intercambios comerciales internacionales, desde el siglo XIX varios gobiernos de los Estados aceptaron que la formulación de la política comercial externa ya no únicamente depende de las decisiones individuales de los gobiernos, sino que se debe tomar en cuenta las acciones y las preferencias de los otros Estados. Por ejemplo, puede ser muy perjudicial tanto abrir el mercado interno de manera unilateral a partir de una política comercial liberal, como cerrarlo unilateralmente incrementando los aranceles sin consultar con otros países.

transacciones o negociaciones entre los agentes, mientras que otros autores ponen énfasis en los mecanismos de compensación disponibles en el método de agregación²⁹.

Como ya se mencionó, la propia teoría reconoce que los *valores sociales* mismos se encuentran involucrados directamente en el proceso de agregación social y de decisión, pues elegir dentro de un orden de preferencias determinado implica la participación conjunta de varios individuos, o de aquellos que se dicen sus representantes, y cuyas metas y valores pueden diferir sustancialmente del resto del grupo³⁰, por lo cual cada propuesta sobre el curso de acción por llevar a cabo se debería hacer pensando en que las consecuencias de la elección afectarán a todo el grupo social involucrado en la decisión.

Como es sabido no es fácil hallar mecanismos compensatorios para minimizar las pérdidas de los grupos perjudicados por la decisión, y que por ende estos grupos vean algún beneficio similar o cercano al obtenido por los actores “ganadores” que decidieron el curso de acción original aplicable a todo el grupo. ¿Qué tipos de mecanismos específicos de decisión social han sido creados para agregar las preferencias individuales y obtener un resultado final que agregue de forma eficiente las preferencias de todo un grupo de actores distintos, según la literatura sobre la elección social? De entrada, como lo afirma el teorema de la imposibilidad de Arrow, es muy poco probable encontrar un mecanismo de decisión que deje a todos los individuos satisfechos al momento de ordenar las preferencias y de elegir sobre tal ordenamiento³¹. La teoría de la elección social reconoce mecanismos como el arbitraje, la dictadura, la votación, o la negociación, entre otros³².

²⁹ Ver Donald Wittman, “Why Democracies Produce Efficient Results”, en *Journal of Political Economy*, vol. 97, no. 6. diciembre de 1989, pp. 1395-1424.

³⁰ “La acción política no consiste simplemente en la suma neta de preferencias e intereses individuales, sino que además tiene que identificar *valores públicos* capaces de justificar medidas políticas concretas. Un sistema democrático no es simplemente un recipiente en el que se acumulan las preferencias privadas, sino que también posee filtros y mecanismos de decisión basados en criterios objetivos capaces de seleccionar y transformar las preferencias mediante procesos de deliberación y debate”.

³¹ Arrow propone algunas propiedades que, en su opinión, los procesos de agregación social deberían cumplir: (i) *Función de bienestar social*: esto es, si las preferencias individuales son preórdenes totales, entonces la preferencia social debería ser también un preorden total. (ii) *Dominio universal* o no dictadura: cualquier preferencia individual es legítima. (iii) *Principio de Pareto*: Si hay unanimidad en considerar una alternativa mejor que otra, entonces la preferencia social debería colocar a la alternativa mejor por delante de la peor. (iv) *Independencia de las alternativas irrelevantes*: La ordenación social entre dos alternativas, por ejemplo, sólo debe realizarse sobre esas alternativas sin considerar una tercera. Arrow es pesimista acerca de encontrar un método que agregue eficientemente las preferencias, ya que sostiene que las cuatro condiciones anteriores sólo son compatibles con procesos de agregación dictatoriales. Ver Kenneth Arrow, *Elección Social y Valores Individuales*, Editorial Planeta-Agostini, España, 1994, pp- 161-207.

³² William Zartman, “Negotiation as a Joint Decision-Making Process”, en *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 21 No. 4. December 1977 Sage Publications, pp. 18.

6. Los métodos de decisión social aplicados a la política comercial de los Estados Unidos.

Para el caso que nos ocupa, la formulación de la política comercial exterior de los Estados Unidos, se han usado a lo largo de su historia tres métodos distintos de agregación de preferencias:

- a) La toma de decisiones a nivel interno por coalición,
- b) La toma de decisiones por negociación a un solo nivel (internacional), y
- c) La toma de decisiones en dos niveles de negociación (interno e internacional)

En el siguiente gráfico presentamos un esquema histórico que representa la evolución de la toma de decisiones para la el diseño e instrumentación de la política comercial exterior de los Estados Unidos:

Gráfica 1.1
La evolución del procedimiento de decisión en política comercial externa en EU.



Lo que observamos en esta gráfica es la división de la formulación y ejecución de la política comercial exterior de los Estados Unidos en tres etapas distintas:

- 1.- La que va de 1789 a 1934, en la que el Congreso retuvo en todo momento su autoridad sobre la política comercial y el establecimiento de los aranceles. La agregación de preferencias se llevaba a cabo por medio de la coalición y la estrategia predominante fue la del *logrolling* entre los congresistas de ambas Cámaras (la de Representantes y la de Senadores), quienes imponían un tipo de política comercial (comúnmente de corte proteccionista) a nivel nacional. Esta época se caracteriza por el escaso número de acuerdos comerciales internacionales que entraron en vigor en los Estados Unidos debido a la negativa del legislativo para ratificarlos.
- 2.- La etapa que abarca el período de 1934-1974, está caracterizada por una *auténtica* delegación de autoridad del legislativo al ejecutivo para formular e instrumentar la política comercial de los Estados Unidos, delegación que fue materializada en la ley

comercial conocida como la *Reciprocal Trade Agreements Act* (RTAA) de 1934. Este período es muy importante en la historia comercial internacional de los Estados Unidos por ser aquel en el que se han firmado la mayor cantidad de acuerdos comerciales internacionales orientados a la reducción de los aranceles. El mecanismo de agregación de preferencias utilizado en esta etapa fue la negociación llevada a cabo en un solo nivel: el internacional entre el ejecutivo y los principales socios comerciales de los Estados Unidos.

- 3.- La etapa que cubre desde 1974 hasta el año 2002 está caracterizada por la entrada en vigor de la vía rápida en 1974; durante este período el Congreso limita los poderes del ejecutivo en lo que se refiere a la negociación de los acuerdos comerciales internacionales sobre barreras no arancelarias, y le ordena llevar a cabo las negociaciones en dos niveles: interno e internacional como el mecanismo propicio para agregar las preferencias de los sectores económicos involucrados en la política comercial. En esta etapa contemporánea, se manifiesta una tendencia a que los Estados Unidos firmen cada vez menos acuerdos comerciales internacionales de gran alcance, y que el procedimiento de la vía rápida sea cada vez más inadecuado como mecanismo de agregación de preferencias.

Los tres mecanismos de decisión antes citados han sido abordados de distinta manera por la teoría de la elección social, pero particularmente dos de ellos han dado paso a la elaboración de paradigmas explicativos particulares para entender la formulación de la política comercial de los Estados, y han permitido aplicaciones empíricas relevantes de estos mismos modelos: en este caso, la Teoría de las Coaliciones y la Teoría del Juego de Dos Niveles de la negociación han establecido supuestos propios sobre las variables que influyen en el éxito de la agregación de preferencias a partir de la aplicación de estos mecanismos en la realidad política, y han explicado, además, las distintas estrategias a las que pueden recurrir los agentes para agregar sus preferencias de manera efectiva. Por su parte, la negociación también ha sido estudiada no sólo por la teoría de la elección social, sino también por otras disciplinas de las ciencias sociales como la psicología y la economía.

En la tabla 1.3 apreciamos las características de estos tres mecanismos de decisión de acuerdo con la teoría de la elección social:

Tabla 1.3
Tres Mecanismos de Toma de Decisión usados para Formular la Política Comercial

	Coalición	Negociación en un nivel	Negociación en dos niveles
Número de actores	Múltiple (amplio)	Múltiple (reducido)	Múltiple (amplio)
Tipo de valores (payoffs) disponibles	Fijo	Flexibles	Flexibles
Naturaleza del juego	Suma-cero	Suma positiva	Suma positiva
Alternativas disponibles en la decisión	Reducidas	Múltiples	Múltiples
Naturaleza de las estrategias	Distributivas	Integrativas	Integrativas

Tipo de estrategias disponibles	Logrolling	Reciprocidad	Side-payments, reverberación, vinculación sinérgica
Motivación de los intereses	Predominan los intereses en conflicto	Mixta (intereses en común y en conflicto)	Mixta (Intereses en común y en conflicto)
Costos de negociación	Altos	Bajos	Altos
Resultados	Ineficientes políticamente	Mixtos	Eficientes políticamente
Tipo de reciprocidad entre los agentes	Específica	Difusa y Específica	Difusa y específica

Fuente: Cuadro elaborado por el autor

Número de actores: Lo que tienen en común estos tres mecanismos de decisión es -en concordancia con la noción de que facilitan la toma de decisiones colectiva- el hecho de que todos permiten la participación de múltiples actores en la decisión final; pero tratándose de la formulación de la política comercial por medio de la negociación a un solo nivel (el internacional, donde el número de países soberanos es limitado), el número de actores que permite este mecanismo es reducido comparado con el mecanismo de la coalición que facilita la participación de todos los miembros de un Congreso (trátense de 100, 200, 400 o más actores), y la negociación en dos niveles que permite la participación de actores internos e internacionales en la decisión.

Tipo de valores. Con respecto a los valores involucrados, en el método de la coalición éstos suelen ser fijos, ya que la coalición ganadora es la que obtiene todos los beneficios y la perdedora no obtiene nada; en cambio en los otros procedimientos los valores son flexibles, pueden ser negociables, y se transforman para mostrar el grado de agregación de las preferencias alcanzado³³. Por ejemplo, en la negociación internacional dos actores pueden decidir mutuamente los niveles arancelarios que se aplicaran a dos o más mercancías, y el tiempo de transición para instrumentarlos, y hacerse concesiones mutuas al respecto permitiendo la incorporación incluso de mas productos en el acuerdo para permitir los *trade-offs*; a través del método de la coalición una mayoría en el Congreso con el suficiente número de votos puede decidir arbitrariamente el número de mercancías y el tiempo sin consultar con la coalición perdedora, en todo caso, la negociación y la flexibilidad de los valores se presenta *dentro* de la coalición ganadora, y no entre ésta y la perdedora.

Naturaleza del juego. Debido al argumento anterior, se entiende que los métodos de agregación de preferencias de la negociación simple y en dos niveles, se acercan más al modelo de suma positiva en la cual hay beneficios disponibles para todos los agentes participantes, mientras que en el modelo de la coalición lo que un grupo gana es frecuentemente a costa de lo perdido por la coalición derrotada.

Alternativas disponibles. En cuanto al número de alternativas disponibles para la decisión, para el mecanismo de la coalición estas se reducen frecuentemente a dos: las sugeridas por la coalición A y las propuestas por la Coalición B, en cambio, en los otros métodos las

³³ Para conocer más sobre las diferencias en el atributo de los valores de los distintos mecanismos de toma de decisiones, se recomienda consultar a William Zartman, "Negotiation as a Joint Decision-Making Process", en *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 21 No. 4. December 1977 Sage Publications, pp. 16-21.

alternativas para tomar una decisión son múltiples, y los actores pueden estar aportando a la mesa de negociación nuevas soluciones para enfrentar el reparto de los recursos escasos.

Estrategias disponibles. Por otra lado, las estrategias disponibles para los agentes en estos tres tipos de mecanismos varían significativamente, ya que en el método de la coalición los objetivos de los actores comúnmente son contradictorios y hay un conflicto fundamental de intereses; el hecho de que haya un ganador absoluto y un perdedor también absoluto nos da una idea de lo difícil que resulta la agregación de preferencias de todos los agentes involucrados. En cambio en los dos tipos de negociación las estrategias son más bien integrativas, ya que los objetivos son mutuamente realizables; no hay perdedores ni ganadores absolutos en el resultado final, y se presentan efectivamente una agregación de preferencias en la mayoría de los casos, e incluso salvaguardas para los menos beneficiados en el acuerdo. Los mecanismos compensatorios, pues, resultan más frecuentes en las estrategias instrumentadas en las negociaciones a diferencia de la coalición³⁴.

En la coalición la estrategia predominante –pero no la única- para ganar el número de votos necesarios para tomar una decisión e instrumentarla es el *logrolling*, particularmente en la formulación de la política comercial de los Estados Unidos durante el período de 1789 a 1934. En la negociación a un solo nivel es la reciprocidad (el dando y dando o *tit for tat*, y en la negociación en dos niveles son múltiples las estrategias, entre ellas las compensaciones, la reverberación y la vinculación sinérgica (explicadas en el capítulo III).

Motivaciones. Como en todo acto de negociación, los intereses que prevalecen son de motivación mixta, ya que acecha en todo momento la presencia de un *conflicto* que puede motivar a las partes a buscar el camino de la *cooperación*. Como se sabe en ambos extremos, esto es, en el conflicto puro y en la armonía de intereses no hay necesidad de negociar. En cambio en el mecanismo de la coalición suelen prevalecer el conflicto de intereses³⁵.

Costos de negociación. Según la teoría neoinstitucionalista, tres son las dimensiones involucradas en los costos de negociación: el costo de la información disponible³⁶, el costo de la medición de los valores que se intercambian³⁷, y el costo de hacer valer los acuerdos.

³⁴ Sobre las diferencias en los tipos de estrategias distributivas e integrativas, se recomienda consultar a John Odell, *Negotiating the World Economy*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, EU, 2000, pp. 24-46.

³⁵ Sobre las diferencias en las motivaciones, se recomienda consultar a Terrence Hopmann, *The Negotiation Process and the Resolution of International Conflicts*, University of South Carolina Press, EU, 1998, pp. 25-27.

³⁶ La teoría nos dice que para tomar decisiones acertadas, los actores requieren de acceso a la información, pero ésta no se encuentra disponible de forma gratuita, sino que tener acceso a ella significa un costo. En nuestra investigación, la información la puede aportar una agencia gubernamental como el Departamento de Comercio o el Comité de Finanzas del Senado, por lo que uno pensaría que cuando existe el predominio de una rama del gobierno en las decisiones comerciales, habría menos información disponible, pero esta resultaría menos costosa, pero si la toma de decisiones las comparte el Congreso con el Presidente, la información sería abundante pero costosa, dado la gran cantidad de agencias y funcionarios que intervienen para recolectarla y procesarla.

³⁷ En cuanto a los costos de medición, aquí aparece un asunto sumamente relevante para nuestra investigación, ya que cada mecanismo de decisión se caracteriza por una interacción entre los agentes, ya sea a nivel internacional o a nivel interno, éstos intercambian la reducción de aranceles, las promesas de llevar a cabo cierta política pública, etc. ¿Cómo se mide que las concesiones presentadas u ofrecidas entre los actores

Al tomar en cuenta estos tres factores el objetivo es tratar de determinar si el mecanismo elegido ayuda a reducir los costos en las tres dimensiones.

En relación a los costos involucrados en los tres mecanismos de decisión aplicados a la formulación de la política comercial externa de los Estados Unidos, la teoría de la elección social no nos dice *a priori* si son altos o bajos para cada uno. Al contrastarlos, de hecho, en esta investigación por primera vez se realiza este ejercicio de comparación, por lo que los atributos que aparecen en el cuadro anterior se aplican exclusivamente al caso norteamericano y no desde una perspectiva teórica. Por lo que al revisar la historia de la formulación de la política comercial, aportaremos datos para afirmar que para el caso de la coalición, los costos son altos pues el *logrolling* trajo resultados ineficientes como se apreciará en el siguiente capítulo, pues los legisladores negociaban temas para su interés particular o los asuntos relevantes para un reducido número de actores económicos y no los del interés de la sociedad. Para la negociación en un nivel son bajos ya que la delegación de autoridad propicia que sólo unos cuantos funcionarios intervengan en una negociación internacional, y para la negociación en dos niveles son elevados, pues debe convencer o persuadir a los múltiples actores internos y a los internacionales casi simultáneamente.

Resultados. Sobre el tema del tipo de resultados arrojados por la aplicación de estos mecanismos, aquí si podemos sostener que la teoría ha realizado comparaciones sobre todo de los mecanismos de votación basados en los distintos tipos de mayorías (decisiones tomadas por mayoría simple, absoluta, calificada, etc.) y se ha descubierto que los sistemas de votación basados en la mayoría absoluta (o de “mitad más uno”) tienden a ser ineficientes en el entendido de que deja fuera del proceso de agregación de preferencias a un número significativo de actores, cuyas opiniones no son tomadas en cuenta al momento de tomar las decisiones. Con respecto a los métodos basados en la negociación, el número de actores inconformes se reduce considerablemente porque, como ya se citó, existe la posibilidad de crear mecanismos compensatorios para los agentes potencialmente derrotados.

Tipo de reciprocidad. Por último, con relación al tipo de reciprocidad que los agentes utilizan en estos tres mecanismos para asegurar la cooperación y garantizar la certidumbre en los resultados, podemos afirmar que las decisiones basadas en la coalición demanda por parte de los actores un tipo de reciprocidad conocida como “específica”, es decir, que los individuos involucrados en la coalición vencedora esperan que el reparto de los beneficios pueda ser medido en términos equitativos, o por lo menos que los resultados individuales esperados al actuar en coalición con otros se cumplan. En cambio en las dos distintas modalidades de negociación, el tipo de reciprocidad empleada puede ser tanto específica como difusa, entendiendo a ésta como un método de transacción en la que los beneficios recibidos en grupo, no necesariamente coinciden con los costos individuales derivados de la cooperación³⁸. Lo anterior sucede típicamente en las negociaciones comerciales

son equivalentes y de esa manera permitir el intercambio? La medición de estas concesiones puede ser desgastante, y de hecho es la parte del proceso de negociación que más tiempo involucra. Así, un mecanismo eficiente es aquel que también reduce los costos de medición.

³⁸ Para consultar los distintos tipos de reciprocidad, se recomienda a Robert O. Keohane, Instituciones Internacionales y Poder Estatal, grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1993, pp. 185-190. Y especialmente todo el capítulo 6 de esa obra titulado “La reciprocidad en las Relaciones Internacionales”.

multilaterales en donde un país realiza concesiones en un área, esperando beneficios en otra a pesar de que tales beneficios difícilmente sean equiparables. La teoría de juegos (que es una herramienta de la teoría de la elección social) sostiene que la cooperación entre los individuos que se presenta en las decisiones basadas en la reciprocidad difusa, tiende a demostrar la complejidad de las relaciones establecidas entre los propios individuos, y abren paso a hacer de la cooperación un fenómeno más frecuente que el conflicto.

Palabras finales.

Así pues, una vez que se han mostrado los supuesto básicos en los que está basada la teoría de la elección social, y las distintas variables y niveles de análisis las que parte esta corriente, procederemos a estudiar con detalle las particularidades de los tres mecanismos de decisión aplicados a la formulación de la política externa de los Estados Unidos, primero desde una perspectiva teórica, para posteriormente comprobar con datos empíricos las hipótesis planteadas acerca de que el método más eficiente para decidir sobre la política comercial (de los tres instrumentados hasta ahora) ha sido la negociación de los dos niveles requerida por la vía rápida para agregar las preferencias de los actores políticos y económicos involucrados en la política comercial. Una vez comprobada esta hipótesis, se procederá a verificar los acontecimientos que llevaron a su fracaso en 1997-98.

En primer lugar, en el capítulo siguiente (el número II de esta investigación) analizaremos el método de la coalición desde una perspectiva teórica y empírica, para explicar el predominio del Congreso de 1789 a 1934 en las decisiones sobre la política comercial; mientras que en el capítulo III se analizará la delegación de facultades del Congreso al Ejecutivo y el predominio de éste en la formulación de la política comercial, recurriendo al modelo teórico de la negociación simple para explicar los resultados de esta delegación en el área de los acuerdos comerciales firmados por los Estados Unidos con otros países durante el período de 1934 a 1974; y finalmente en el capítulo IV mostraremos la propuesta teórica del Juego de los Dos Niveles para proceder después a explicar la creación del procedimiento de la vía rápida primero, y los resultados de su aplicación en la práctica posteriormente.

Capítulo II

Las Relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo de los Estados Unidos en la Formulación de la Política Comercial con el Exterior durante el período de 1789-1934: Agregación de Preferencias a través de Coaliciones.

1. Agregación de Preferencias a través de Coaliciones según la Teoría de la Elección Social.

Este apartado tiene el objetivo de estudiar a las coaliciones como uno de los principales mecanismos para tomar decisiones en el diseño de la política comercial en los Estados Unidos. El Congreso ha empleado este método activamente en el periodo comprendido entre 1789 a 1934 para la formulación de esta política.

El estudio de las coaliciones ha sido considerado por la Ciencia Política y la Sociología desde las siguientes perspectivas: a) para explicar la conducta de los individuos dentro de las organizaciones, b) para entender la participación de los grupos de interés en la política, c) para comprender la toma de decisiones en las legislaturas y en los parlamentos, y d) desde la perspectiva de la psicología política para entender la transición de una conducta individual conflictiva a una cooperativa. En esta sección, sin embargo, nos avocaremos al análisis de la coalición como un mecanismo de agregación de preferencias para la toma de decisiones, respetando los supuestos de la teoría de la Elección Social.

La teoría de la coalición –como método de agregación de preferencias- se derivó de la observación de que las negociaciones que involucran a tres o más actores dentro de un contexto institucionalizado son significativamente más complejas que las negociaciones bilaterales, así que las partes dentro de una negociación multilateral resuelven el problema de la complejidad a través de la formación de coaliciones¹.

Desde esta perspectiva, se puede decir que una coalición es un grupo de individuos que a) se han puesto *de acuerdo para perseguir un fin común* y al mismo tiempo articulado, b) han *agregado entre sí los recursos relevantes* para la persecución de ese objetivo, c) se han involucrado en *un proceso consciente de comunicación* con respecto al objetivo y a los medios para alcanzarlo, d) han *acordado la distribución de los beneficios* que se obtendrán con la consecución del objetivo pretendido. La coalición se distingue de otro tipo de acción colectiva (como las alianzas) en virtud de que son una asociación que requiere de algún tipo de elección deliberada de parte de los miembros que la componen, los cuales están conscientes de las responsabilidades y las obligaciones asumidas; también se distinguen de las alianzas debido a que comúnmente las coaliciones son de carácter temporal e instrumental, mientras que las alianzas son más permanentes, más profundas y sustanciales².

¹ Jonas Tallberg, “The Power of the Chair in International Bargaining”, documento preparado para su presentación en al convención anual de la Asociación de Estudios Internacionales (ISA), New Orleans, marzo 24-27 2002. <http://www.isanet.org/noarchive/tallberg.html>.

² Devashree Gupta, “Coalitions in Theory and Practice: A Critical Review of Existing Research”, Seminar on Modern European Politics, Cornell University, abril 30 de 2003, <http://www.people.cornell.edu/pages/dg78/documents/coalitions.pdf>.

La teoría de la Elección Social, al partir del individualismo metodológico, concibe a las coaliciones como agrupaciones de individuos, no como grupos abstractos, por lo que las decisiones individuales para participar con otros actores dentro de una coalición son relevantes para entender los resultados y las acciones de dichas decisiones. Para esta teoría es importante tomar en cuenta que las coaliciones se efectúan normalmente en contextos institucionalizados y gobernados por reglas³, como sucede en los parlamentos por ejemplo, o particularmente en el Congreso de los Estados Unidos.

La teoría de las coaliciones establece que las reglas de decisión desempeñan un papel central en la formación y el desempeño de las coaliciones. Si, por ejemplo, las reglas de decisión asumen alguna forma de voto mayoritario, entonces los actores tenderán a formar dos coaliciones competidoras, cada una con el objetivo de ganar el número de miembros necesarios para constituirse en una coalición vencedora. Pero si la regla de decisión está basada en la unanimidad, la formación de dos o más coaliciones funciona principalmente para simplificar los debates, mediante la división de la negociación en dos etapas: la negociación que se realizará al interior de cada coalición para definir una posición propia, y las negociaciones entre los representantes de cada coalición o bloque⁴. En el caso analizado en este capítulo, la formulación de la política comercial en el Congreso de los Estados Unidos durante el período de 1789 a 1934, la regla de decisión estuvo basada en el voto de la mayoría para aprobar las leyes y de dos tercios en el Senado para rechazar los tratados comerciales negociados por el Presidente.

Es de particular interés para la elección social elaborar algunos supuestos sobre los beneficios que se obtienen a partir de que los actores participan en una coalición; al respecto la teoría supone que aquella coalición que rebasa una especie de “masa crítica” – medida en términos de votos, recursos, poder y otro tipo de criterios-, se convierte en una coalición vencedora o ganadora (*winning coalition* o WC), y que al asumirse como WC tiene la capacidad de apropiarse por entero de los beneficios disponibles. Estos beneficios pueden ser la autoridad para formular una política, los ingresos del Estado y el acceso a las partidas presupuestales, o cualquier otro bien en juego, asumiéndolos de manera unilateral y exclusiva. En otras palabras, los miembros de la coalición vencedora se llevan todo el beneficio y los otros actores “perdedores” se quedan con las manos vacías; por eso se considera un procedimiento cuya naturaleza es de un juego de suma cero. Es decir, el principal incentivo para formar una coalición: es formar parte de la WC que asegurará un monopolio del poder y del control sobre los recursos disponibles.

En concordancia con lo anterior, William Zartman sostiene que la coalición, como método de decisión, se distingue de otros, por ser el que realiza la elección a través de

³ Las instituciones son las reglas del juego que limitan y regulan el comportamiento de los agentes, proporcionando certidumbre y permitiendo el intercambio de información entre los agentes, además definen los atributos de cada uno de los actores. la teoría presume, también, que las reglas para formar las coaliciones están a disposición de todos los “jugadores” por igual..

⁴ Jonas Tallberg, “The Power of the Chair in International Bargaining”, documento preparado para su presentación en la convención anual de la Asociación de Estudios Internacionales (ISA), New Orleans, marzo 24-27 2002. <http://www.isanet.org/noarchive/tallberg.html>.

- a) una agregación numérica de los actores, en la que esta de por medio el voto de la mayoría;
- b) y por la presencia de reglas de acción colectiva.

Para Zartman, en concordancia con la teoría de la Elección Social, la decisión por coalición es un proceso de suma-cero en el cual un grupo pierde mientras que el otro gana, y la forma como el vencedor triunfa es por ser más numeroso que el perdedor; otra distinción relevante consiste en que los actores son múltiples (más de dos), mientras que los valores involucrados son fijos (difícilmente modificables) y raras veces permiten una agregación de las preferencias como tal; finalmente, la elección sobre una propuesta dada tiende a estar basada en dos opciones o propuestas. Ninguna de las partes involucradas en la elección tiene algún poder o influencia por ejercer sobre la otra fuera del proceso de decisión. Cualquiera de las dos partes puede llevar a cabo la decisión siempre y cuando sea lo suficientemente grande y/o poderosa (su poder reside precisamente en su tamaño y en sus ramificaciones).

La característica distintiva de este tipo de unidad de decisión consiste en la ausencia de un solo grupo o de actor con la suficiente autoridad política para comprometer los recursos del Estado en los asuntos internacionales. Las decisiones sobre la política exterior en este tipo de escenarios se encuentra muy fragmentada y se centra en las preferencias y las habilidades de los actores múltiples y políticamente autónomos, para alcanzar un acuerdo que sirva para instrumentar una política determinada.

Las unidades de decisión basadas en la coalición poseen dos rasgos definitorios. Uno es la aguda fragmentación de la autoridad política dentro de la unidad de decisión. No hay un solo actor o grupo que tenga la autoridad de comprometer por su propia cuenta, los recursos del Estado; una política sostenida sólo puede ser instrumentada con el apoyo o el consentimiento de todos los actores dentro de la unidad de decisión. [...]Además, para que un conjunto de actores múltiples se conviertan en la unidad de decisión final (por coalición), tal decisión no puede provenir de un grupo o de un individuo superior que actúe de manera independiente para resolver las diferencias que se presenten al interior de los grupos, ni puede existir un actor o conjunto de actores que puedan revertir la decisión que haya sido alcanzada por los grupos de manera colectiva⁵.

La literatura de la Elección Social es rica en el análisis de las coaliciones, pero destacan cuatro preguntas esenciales a las que tratan de responder los autores de esta escuela: ¿cuáles son los motivos que llevan a los individuos a formar las coaliciones?, ¿por qué razones las coaliciones fallan en la obtención de sus objetivos?, ¿cuáles son las distintas formas que asumen las coaliciones; por qué motivo algunas coaliciones se forman a pesar de que no es su objetivo principal convertirse en la coalición vencedora?

Para los propósitos de esta parte de la investigación, tres variables vinculadas con la coalición como mecanismo de decisión aplicado a la formulación de la política comercial externa de los Estados Unidos, son los que resultan ser relevantes: a) conocer las

⁵ Joe Hagan, et. al. "Foreign Policy by Coalition: Deadlock, Compromise and Anarchy", en *Journal of International Studies*, International Studies Association, 2001, pp. 169-170.

motivaciones que tuvieron los miembros del Congreso de los Estados Unidos para recurrir al método de la coalición durante el período 1789-1934; b) estudiar cuál fue la estrategia más común para formar las coaliciones y que hayan determinado los resultados obtenidos bajo este mecanismo de decisión; y c) determinar los resultados políticos y económicos de la aplicación de tal método en la formulación de la política exterior.

2. Los atributos originales del Congreso de los Estados Unidos para formular la política comercial decididos por el constituyente.

Para entender por qué durante el período en estudio prevaleció el método de elección por coalición se debe tener claro que la naturaleza misma del Congreso ha tenido profundas implicaciones en la formulación de la política comercial de los Estados Unidos, y es esta naturaleza la que permite su análisis desde la perspectiva teórica en la toma de decisiones por medio de la coalición.

Antes de analizar las características particulares del Congreso que favorecen la toma de decisiones por coalición, es menester recordar que originalmente el constituyente de los Estados Unidos determinó, en el artículo 1 de la Constitución de ese país en su sección octava, que el Congreso fuera el encargado de formular la política comercial, y que se le otorgaría la facultad para establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos, así como reglamentar el comercio con las naciones extranjeras. La sección décima de la Constitución de los Estados Unidos en su artículo 2, establece –por su parte– que sin el consentimiento del Congreso ningún Estado podrá imponer derechos sobre los artículos importados o exportados, salvo los que sean absolutamente necesarios con el fin de hacer cumplir sus leyes de inspección, y el producto neto de todos los derechos e impuestos que establezcan los Estados sobre las importaciones y exportaciones se aplicará en provecho del tesoro de los Estados Unidos; y todas las leyes de comercio exterior estarán sujetas a la revisión y vigilancia del Congreso⁶.

En la sección séptima, artículo 1, la Constitución establece que todo proyecto de ley que tenga por objeto la obtención de ingresos⁷ (como los propios aranceles) deberá proceder primeramente de la Cámara de Representantes; el Senado podría proponer reformas o convenir en ellas de la misma manera como se tratan a los otros proyectos de ley. Así pues, la Constitución no le concede al Presidente *ninguna* autoridad relacionada con el comercio, por tanto la primacía de la rama legislativa en esta materia es clara: el Congreso tiene la última palabra con respecto al comercio, a menos que el propio Congreso decida lo contrario

Con respecto a las facultades del Poder Ejecutivo en materia comercial, la Constitución de los Estados Unidos no atribuyó al Presidente ninguna prerrogativa en este sentido, pero una área reservada estrictamente al Ejecutivo por la propia Constitución en su artículo 2,

⁶ “La Constitución de los Estados Unidos de América” en Samuel Eliot Morison, et. al. Breve Historia de los Estados Unidos. Fondo de Cultura Económica, México. Tercera edición, 1987. pp. 906-908.

⁷ Para 1910 los impuestos recaudados por la aplicación de aranceles constituían casi la mitad de los ingresos federales.

sección 2ª fracción dos, es la que establece que el Presidente tendrá la facultad, con el consejo y consentimiento del Senado, para celebrar tratados, siempre que cuente con la anuencia de dos tercios de los Senadores⁸.

¿De dónde surgió la decisión de otorgar al Congreso tales facultades sobre la política comercial? Se debe recordar que en los Artículos de la Confederación previos al establecimiento de la Constitución en 1789, los trece Estados originales cedieron sólo una limitada autoridad al gobierno central en materia de comercio, y mantuvieron la facultad para establecer impuestos y para regular las relaciones en este ámbito con otras naciones⁹. Fue así que durante los primeros años de independencia de los Estados Unidos, los europeos empezaron a reivindicar algunos derechos comerciales con la nueva nación americana, pero los países de Europa estaban en desventaja ya que no tenían a un interlocutor con el cual negociar, ya que las excolonias británicas por separado empezaron a establecer políticas comerciales discriminatorias, con el fin de incrementar sus ingresos por medio de los aranceles, y de proteger a las industrias locales.

En virtud del precario poder de la Confederación para recolectar impuestos y para regular el comercio, es entendible que las potencias europeas adoptaran una política agresiva y discriminatoria en contra de los productos americanos, sobre todo cuando se dieron cuenta que el nuevo gobierno tenía muy poca capacidad de negociación para hablar con una sola voz en favor de las trece colonias, por tanto esperaron a que se estableciera un nuevo gobierno con amplios poderes antes de embarcarse en la aventura de firmar nuevos acuerdos comerciales. Fue así que al verse frustrados sus esfuerzos para negociar un acuerdo comercial que incluyera efectivamente los principios de reciprocidad y de igualdad, John Adams, primer Secretario de Estado, cabildeó al interior de los Estados Unidos para crear un gobierno central más fuerte y sólido que tuviera la capacidad para regular el comercio doméstico y externo, y para conducir las relaciones con el exterior.

De esta forma, el caos comercial producido por la ineficacia de los Artículos de la Confederación propició un consenso entre las trece ex colonias a favor de crear un gobierno central con mayores poderes. Dentro de ese mismo consenso se llegó a la conclusión de que el Congreso debería de ser el encargado de regular el comercio a nivel interno y externo. La nueva Constitución aprobada en 1789 estableció entre los trece Estados lo que los economistas llaman una unión aduanera y cuyas características son: la libre circulación de los bienes y mercancías entre los Estados y el establecimiento de un arancel externo común. Anteriormente los artículos de la confederación establecían que los Estados individualmente mantendrían la facultad de imponer aranceles a las importaciones y a las exportaciones en el comercio con el resto de los Estados de la propia confederación. El gobierno central bajo los Artículos de la Confederación no poseía ninguna autoridad para imponer impuestos y carecía de recursos para promover el desarrollo interno y para apoyar a una marina mercante nacional.

⁸ Samuel Eliot Morison, *op. cit.* p. 909.

⁹ “Los Artículos de la Confederación” en Angela Moyano Pahissa y Jesús Velasco Márquez, EUA. Documentos de su Historia Política I, Instituto Mora, México, 1988, pp. 245-254.

3. La naturaleza de las políticas internas del Congreso que permiten la toma de decisiones por Coalición.

La Constitución de los Estados Unidos dedica su primer capítulo a enumerar las atribuciones del poder Legislativo, para ello se redactaron diez secciones, en comparación con sólo tres secciones dedicadas -en el segundo capítulo- a describir las facultades del Presidente. Esto nos da una idea del peso que se le pretendió dar al Congreso en la formulación de las políticas públicas de todo el Estado. Pero no sólo las reglas formales le dieron relevancia a este órgano, los propios procedimientos políticos, los usos y las costumbres fueron marcando lo que serían, hasta hoy, sus principales atributos, sobre todo frente al poder Ejecutivo.

En este sentido, una de las características que hace permeable al Congreso frente a las demandas de los ciudadanos para que el poder Legislativo canalice las exigencias de los votantes sobre la aplicación de una política específica, consiste en que sus miembros son elegidos por un reducido número de electores, comparado con el Presidente que es elegido por un número mucho mayor de votantes¹⁰. Lo anterior tiene profundas implicaciones en la conducta de los congresistas, por que ya sea que se trate de un representante que es elegido por un distrito electoral, o de un senador que es nombrado por un Estado entero, los congresistas tienden a darle un trato al tema de la política comercial como un asunto estrictamente *local*.

Esto significa que al momento de decidir sobre la instrumentación de un arancel, por ejemplo, los legisladores sopesan el impacto que sus decisiones pueden tener para los actores políticos y económicos que viven dentro de sus distritos o de sus Estados, y por ello tienden a desdeñar un análisis a fondo sobre la influencia *nacional* de las políticas que han decidido instrumentar. Al final de cuentas, los congresistas consideran que aquel senador o representante que antepone el bien nacional frente a los intereses locales, tendrá muy pocas posibilidades de conservar su escaño, a pesar de que gane un amplio prestigio a nivel nacional por preocuparse por los problemas del país.

Pero además, se presentan otras circunstancias en esta rama del gobierno que influyen en el tipo de decisiones que suele adoptar. Por ejemplo, la tendencia de los congresistas a mantener su independencia frente a los partidos políticos abre la oportunidad para que se presente en el Congreso la indisciplina partidista, y la descentralización; lo cual permite, además, que los grupos de interés desempeñen un papel relevante dentro de todo el proceso legislativo. Sin embargo, estos grupos no influyen de manera idéntica en las decisiones sobre la política comercial. Generalmente los grupos cuyos intereses resultan afectados por la entrada de importaciones masivas al mercado de los Estados Unidos, son los que hacen valer su opinión con más fuerza, mientras que otros grupos tienen muchas dificultades para que sus opiniones pesen en el Congreso, como sucede con los consumidores. La agresividad de los grupos afectados por las importaciones para defender sus intereses dentro del Congreso se debe a que tienen un gran incentivo para participar en las

¹⁰ Para contrastar éstas y las demás atribuciones del Congreso, se recomienda consultar Eric Altbach, "US Foreign Economy Policy. Who is in Charge? JEI Report, no. 40, 24 de octubre de 1997, <http://www.jei.org/Archive/JEIR97/9740f.html#development>

decisiones, ya que su éxito económico, y en ocasiones su supervivencia misma, dependen de las políticas que surgen del poder Legislativo. Por esto, tienen poderosas razones para hacer el máximo cabildeo posible para mantenerse competitivos en un contexto en el que el Estado puede definir las capacidades de los actores económicos para salir adelante.

Tratándose del diseño de la política comercial, un factor que resulta decisivo tomar en cuenta para entender la estrategia del *logrolling*, consiste en que las principales industrias del país, y los productores agrícolas, se encuentran concentrados en regiones muy específicas, lo que propicia que los congresistas de los distritos, o de los Estados a los que pertenecen estos actores económicos estén muy al pendiente de sus demandas para convertirlas en políticas públicas a través de la redacción de leyes que protejan sus intereses. El financiamiento a las campañas políticas de los legisladores es una de las “armas” con las que cuentan los grupos económicos para sancionar o premiar a los representantes o senadores que ignoren o tomen en cuenta las exigencias de las empresas y los productores agrícolas o pecuarios.

Estos atributos del poder Legislativo –con algunas variantes que se transformaron con el paso del tiempo– fueron los que marcaron la formulación de la política comercial de los Estados Unidos a partir de la Constitución de 1798 y hasta el año de 1934. Este órgano a través de sus dos Cámaras (pero principalmente a través de la de Representantes), era el encargado de formular la política comercial interna y externa de ese país. Era en el seno del Congreso donde se hacían públicas las preferencias de todos los sectores productivos del país: los agricultores, la industria manufacturera, los importadores, etc. Todos ellos ejercían presión sobre los legisladores para que se aprobaran leyes que elevaban los aranceles o los reducían dependiendo de sus propios intereses involucrados en el tema. El mecanismo efectivo que se seguía para agregar las preferencias entre un grupo considerable de congresistas en ambas Cámaras era el mecanismo del *logrolling*, una estrategia para lograr una coalición ganadora que aprobase las legislaciones comerciales en los Estados Unidos.

4. Descripción de la estrategia del *Logrolling*.

La forma como un grupo de actores se impone frente a otros a través del método de la coalición consiste en agrupar el mayor número de votos para apoyar una propuesta, el *logrolling* consiste -en este contexto- en la estrategia a la que recurren los congresistas para agregar el número de votos necesario para formar la coalición vencedora. Pero es relevante tomar en cuenta, que la forma como se regulaba el comercio en el siglo XIX facilitó mucho el *logrolling*, principalmente los criterios bajo los cuales se aplicaban los aranceles a las importaciones, ya que los aranceles se aplicaron en este período bajo una fórmula “mercancía por mercancía” (*item by item*), y no sobre una base general (*across the board*) como se acostumbró durante el siglo XX. Esto significaba que el Congreso elegía una lista de mercancías para aplicarle distintos aranceles, y esta lista era incorporada a la legislación proteccionista pertinente para que únicamente a esos productos se les aplicara el arancel dictado por el Poder Legislativo.

El *logrolling* era un procedimiento mediante el cual cada legislador lograba la protección del sector económico demandado por los grupos de presión que respaldaban sus campañas

políticas, a cambio de que en la propia ley se establecieran mecanismos de protección para sus colegas que apoyaban también la iniciativa que promovía los aranceles altos. En eso consiste el *logrolling* (o intercambio de votos): cada legislador se compromete a apoyar una ley, a cambio del apoyo de los otros legisladores en algún otro asunto de mayor interés para el primero, formando una cadena de compromisos que a final de cuentas deja a todos los congresistas que apoyaron la iniciativa con una porción de la ley que satisfaga sus expectativas, alcanzando una normatividad que beneficia a ciertos sectores y grupos de presión, a costa de los que no participaron en el *logrolling*.

La Teoría de la Elección Social ha realizado estudios para determinar el grado de eficiencia del intercambio de votos o *logrolling* en la toma de decisiones. William Riker ha sostenido, por ejemplo, que las ganancias obtenidas con el intercambio pueden eliminarse a través de los costos externos, lo que da lugar a una suerte de paradoja: los intercambios racionales de todos los miembros participantes en el *logrolling* producen ganancias individuales temporales para cada uno, pero el resultado agregado puede dar lugar a una situación que los puede dejar peor a todos ellos¹¹.

Un ejemplo que puede ilustrar lo antes mencionado es el siguiente: un congresista de Ohio presionado por los agricultores de su Estado sugiere en la cámara la elevación de los aranceles a los productos agrícolas procedentes del exterior para proteger los intereses de sus representados (los cuales pagan las campañas electorales del congresista), como un solo legislador no cuenta con la influencia suficiente como para imponer su decisión en el Congreso donde están representados otros intereses, este legislador de Ohio se acerca con el legislador de otro Estado al que potencialmente le puede beneficiar una legislación proteccionista, en este caso, supongamos que a un legislador procedente de Virginia Occidental le interesa elevar los aranceles, pero en este caso para proteger a la industria productora de calzado en su Estado, posteriormente se agrega el voto de otro legislador de Massachussets interesado en poner altos aranceles a los textiles para proteger a su industria y así sucesivamente se van agregando más congresistas interesados en proteger una industria en particular, el resultado final, como sucedió en 1930 con la ley Smoot-Hawley, una de las más proteccionistas de todos los tiempos en los Estados Unidos, es la defensa de los intereses mejor organizados a costa de los más débiles, pero la agregación social de las preferencias individuales puede resultar ineficiente para el país en su totalidad como lo demuestra la propia legislación Smoot-Hawley, cuya aprobación significó para los Estados Unidos una cadena de represalias por parte de sus principales socios comerciales, quienes como respuesta a esta decisión unilateral de los Estados Unidos de llevar los aranceles, hicieron lo propio y agudizaron aún más los efectos de la Gran Depresión de 1929¹².

¹¹ William Riker, "La Paradoja del Intercambio de Votos", en Joseph Colomer, Lecturas de Teoría Política Positiva, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España, 1991, pp. 551-590.

¹² Para E. E. Schattschneider, en su obra clásica *Politics, Pressures and the Tariff. A Study of Free Enterprise in Pressure Politics, as Shown in the 1929-30 Revision of the Tariff*, la aprobación de la Smoot-Hawley (la última legislación aprobada por el Congreso de manera unilateral en materia de aranceles en los Estados Unidos, analizada con más detalle al final de este capítulo) fue el punto culminante y final de una estrategia de *logrolling* llevada a cabo por los congresistas de ambas Cámaras, E. E. Schattschneider, *Politics, Pressures and the Tariff. A Study of Free Enterprise in Pressure Politics, as Shown in the 1929-30 Revision of the Tariff*, New York, Prentice-Hall, 1933

5. Principales leyes aprobadas por el Legislativo a través de Coaliciones desde 1789 hasta la Guerra Civil.

La primera ley aprobada por el Congreso en 1789 (conocida como la Ley Arancelaria de Madison) nos muestra la importancia que el nuevo gobierno independiente de los Estados Unidos concedió a la política comercial, y el control que el Legislativo utilizaría para dirigirla. El 4 de julio de 1789, en el aniversario de independencia, el Congreso aprobó una ley que establecía un arancel equivalente al 8.5% del valor de las mercancías, con ese arancel se pretendía proporcionar al nuevo Presidente George Washington sus primeros ingresos federales¹³. Esta ley mostraba la importancia que tendrían los aranceles para que el gobierno federal tuviera ingresos disponibles, a fin de poder afrontar sus gastos, y no sólo se usarían como una herramienta para proteger a la industria doméstica frente a la competencia externa. El primer gobierno de las Trece Colonias (que duró de 1776 a 1798) estuvo a un paso de la bancarrota por su escasa capacidad para hacerse de recursos económicos.

Tres semanas antes de que George Washington asumiera la presidencia, la ley de Madison impuso aranceles al azúcar, a las bebidas alcohólicas, a las especias, al té, al cacao y a la pimienta, así como aranceles *ad valorem* aplicables a otras mercancías. Otro punto relevante de la primera legislación comercial de 1789 consistió en que los aranceles establecidos por el Congreso se aplicarían por igual a las importaciones provenientes de cualquier país, lo cual dejó al Ejecutivo prácticamente sin un margen de acción para negociar acuerdos arancelarios con otros países, o para tomar represalias frente a las políticas proteccionistas instrumentadas por otras naciones. Es importante resaltar que la falta de capacidad de negociación del Ejecutivo limitó la firma de acuerdos comerciales con otros países durante prácticamente todo el siglo XIX.

Esta legislación fue la primera que abrió un gran debate en el Congreso sobre la viabilidad de sostener al gobierno federal a través de los aranceles, y las consecuencias negativas para la economía que pudieran estar vinculadas con las políticas proteccionistas sugeridas por los que abogaban por los aranceles elevados. Este debate se presentó ya que desde el establecimiento del primer Congreso, algunos legisladores favorecían el establecimiento de políticas proteccionistas radicales para fortalecer la economía de los Estados Unidos, sin embargo el Secretario del Tesoro Alexander Hamilton sugirió moderación. A través de su célebre "Report on Manufacturers" señalaba que así como Gran Bretaña podía aplicar políticas proteccionistas para defender a su industria nacional, los Estados Unidos, a través del poder Ejecutivo, deberían tener la capacidad de tomar represalias en el momento en que se adoptaran ese tipo de políticas¹⁴. Hamilton consideró también que para hacer frente a la deuda nacional se debía de obtener una fuente de ingresos confiable, y por lo tanto, un arancel moderado serviría para satisfacer las necesidades gubernamentales estableciendo impuestos al comercio en lugar de prohibirlo como sugerían los proteccionistas más radicales.

¹³ Bruce Barlett, "The Truth about Trade in History", National Center for Policy Analysis, <http://www.freetrade.org/pubs/freetrade/chap2.html>

¹⁴ Bruce Barlett, *op. cit.* <http://www.freetrade.org/pubs/freetrade/chap2.html>

Estas sugerencias hamiltonianas nos mostraban la intención del Ejecutivo de influir en la política comercial, y si bien fueron tomadas en cuenta en un principio (porque coincidía con los intereses de los legisladores), posteriormente el Congreso habría de decidir unilateralmente el rumbo de la política comercial del país sin aceptar sugerencias del Presidente. Al año siguiente, en 1790, el Congreso por iniciativa propia (es decir, sin mediar alguna propuesta del Ejecutivo), decidió incrementar los aranceles a las mismas mercancías en un 50%, y se les aplicó el status de “artículos de lujo”; con esta medida se pretendía obtener ingresos para el pago de la deuda contraída durante la guerra de independencia.

A partir de la Guerra de 1812 con Gran Bretaña, el Congreso comenzó a adoptar posiciones más nacionalistas respondiendo de esta forma a los deseos manifestados por la opinión pública de los Estados Unidos para establecer un sistema de protección y seguridad a la industria nacional¹⁵. El Congreso, entonces, aprobó leyes comerciales que establecían aranceles altos a las importaciones. El sistema proteccionista aplicado por el Congreso duró prácticamente un siglo, desde 1812 hasta la Segunda Guerra Mundial, en el que los impuestos a las importaciones procedentes de otros países promediaron el 25% sobre el valor de las mercancías, durante 60 años de este periodo, los impuestos a las importaciones llegaron a alcanzar 40% o más¹⁶.

El desarrollo económico de los Estados Unidos no propiciaba necesariamente estas preocupaciones por mantener un régimen comercial proteccionista, ya que durante la realización de las guerras que se presentaron en Europa a finales del siglo XVIII, los agricultores norteamericanos comenzaron a vivir un auge económico al proveer de sus productos a los mercados europeos, constituyendo este comercio una proporción significativa de la balanza comercial federal de los Estados Unidos. Sin embargo, a pesar de este auge agrícola, el país continuaba importando una buena cantidad de productos manufacturados. De hecho, después de concluir la guerra de Estados Unidos con Gran Bretaña, a partir de 1815 el establecimiento de aranceles aún más elevados se convirtió en una tendencia sistemática, ya que había que pagar nuevamente las deudas contraídas durante el segundo conflicto que se llevó a cabo con los británicos.

En 1816 se aprobó en el Congreso una ley que incrementaba los aranceles *ad valorem* pasando de un 7.5% a 30%, con otros incrementos significativos para algunas mercancías específicas. En total, los nuevos aranceles llegaron a ser 150% más altos que los impuestos de 1789. Esta tendencia a elevar los aranceles nos muestra la influencia política de los grupos que demandaban mayores ingresos para el gobierno federal, pero también mostraban la fuerza de los grupos que favorecían una política proteccionista a favor de la incipiente industria nacional. Pero ¿dónde estaban los grupos que favorecían el libre comercio?

¹⁵ Alfred E. Eckes, Jr. *Opening America's Market. U.S. Foreign Trade Policy Since 1776*. University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1995, p. 17.

¹⁶ Karen E. Schnietz, “The Institutional Foundation of U.S. Trade Policy: Revisiting Explanations for the 1934 Reciprocal Trade Agreements Act”, *Journal of Policy History*, vol. 12, no. 4, 2000, pp. 422-425.

Los representantes de los propios Estados del Sur en el Congreso -que debían ser los más proclives a apoyar los aranceles altos- tenían una opinión dividida sobre el tipo de política comercial que se debía instrumentar. Después de la Guerra de 1812, los representantes “pro-libre comercio” de los Estados del Sur se aliaron con los intereses económicos de los Estados del Norte y con los granjeros de los Estados del Oeste y aprobaron la ley proteccionista de 1816, particularmente los Estados que votaron a favor de esa legislación en el Senado fueron Massachussets, Vermont, Nueva York, Pennsylvania, Ohio, Kentucky, Tennessee, Carolina del Sur, Rhode Island, y Maine; mientras que los Estados en contra fueron Nueva Hampshire, Virginia, Carolina del Norte y Luoisiana; mientras que dos Estados se encontraban divididos en torno a la decisión, Connecticut y Georgia¹⁷.

Durante los primeros años de la República, las coaliciones regionales e incluso seccionales dentro del Congreso a favor del libre comercio no pudieron concretarse, a pesar de que los líderes políticos tenían dudas acerca de que existiera alguna ventaja económica en la aplicación sistemática de las medidas proteccionistas. Robert W. Barrie argumenta que la presión al interior del Congreso para aprobar aranceles altos, era muy grande, a tal grado que tres cuartas partes de los congresistas en la Cámara de Representantes votaron -al menos una vez- a favor del incremento de los aranceles, con el pretexto de proteger a la industria doméstica¹⁸.

Esta polémica sobre los proyectos de la política comercial se relacionan con la disputa por el acceso a los principales Comités del Congreso, y las atribuciones para iniciar las propuestas sobre los aranceles. Durante los debates sobre la legislación de 1824, se polemizó en torno a quien deberían supervisar los ingresos arancelarios del Estado, si el Comité de Medios y Procedimientos o el Comité de Manufacturas. Los miembros del Comité de Manufacturas argumentaron que una de las facultades de éste consistía en manejar los niveles arancelarios para algunas mercancías concretas. Detrás de esta discusión prevalecía el interés de los congresistas de canalizar las demandas de los grupos económicos involucrados en la formulación de la política comercial.

Esta disputa por defender los intereses económicos en el Congreso se hizo más notoria durante la aprobación de la ley conocida como “Tariff of Abominations” aprobada en 1828, cuando los Estados del Atlántico, los del Norte, los del Medio Oeste y algunos del Sur formaron una coalición para aprobar importantes incrementos a los aranceles, a expensas de las políticas establecidas por el nuevo Presidente Andrew Jackson que abogaba por una política comercial menos proteccionista, al sostener que no eran necesario los aranceles altos para mantener elevados los ingresos del gobierno, ya que la deuda externa había sido casi resarcida.

Uno de los factores que debilitaron las demandas de los grupos que apoyaban el libre comercio (sobre todo de los productores agrícolas) durante los primeros años de la Independencia, fue que éstos se hallaban geográficamente dispersos y mal organizados

¹⁷ Robert W. Barrie, Congress and the Executive: The Making of the United States Foreign Trade Policy, 1789-1968, Garland Publishing Inc. Nueva York EU, 1987, p. 37.

¹⁸ Robert W. Barrie, Congress and the Executive: The Making of the United States Foreign Trade Policy, 1789-1968, Garland Publishing Inc. Nueva York EU, 1987, p. 36.

políticamente. Un ejemplo de esto lo encontramos a principios de la década de 1840 cuando los productores de tabaco presionaron al Departamento de Estado para que promoviera las exportaciones de ese producto. El representante de los Estados Unidos ante Prusia, Henry Wheaton, un funcionario a favor de libre comercio, inició negociaciones con ese país para defender las demandas de los tabacaleros. Este personaje logró firmar un acuerdo que abría el mercado de Prusia a las exportaciones agrícolas, ofreciendo a los europeos la reducción de los aranceles de los Estados Unidos en los productos manufacturados provenientes de aquel país. Ese acuerdo complicaba las cosas entre ambos países, porque en ese momento los Estados Unidos habían firmado un acuerdo comercial con Gran Bretaña basado en la cláusula de la nación más favorecida, por lo tanto los británicos pidieron un trato similar al otorgado a Prusia. El Congreso finalmente no aceptó el acuerdo bilateral con Prusia debido a que consideraban que éste podía perjudicar a la economía de los Estados Unidos, pues no se alcanzaban oportunidades significativas a las exportaciones mediante el mismo¹⁹.

En 1842, se aprobó una nueva ley que restauraba los aranceles a los niveles aprobados en 1832, no obstante que a partir de 1833 los congresistas liberales aprobaron una legislación que reduciría gradualmente los aranceles hasta el año de 1840. A la ley de 1842 siguió una aún más proteccionista que se aprobó en 1846 bajo el gobierno de James Polk, cuyo Secretario del Tesoro Robert J. Walker, propuso una reforma arancelaria en 1846 mediante la cual se reducirían los impuestos a las importaciones del 29% en que se hallaban en 1845, a un 23%²⁰.

El Presidente Franklin Pierce se propuso reducir aún más los aranceles para facilitar el libre comercio; el Congreso y los grupos de presión vinculados con los grandes negocios, no obstante, manifestaron su escepticismo al respecto y rechazaron cualquier cambio drástico en la política comercial. Aun así, el partido Demócrata a través de su plataforma ideológica que favorecía el establecimiento de los aranceles únicamente para atender los ingresos del Estado, antes que para establecer una política proteccionista, tuvieron éxito en sus propuestas de reducción de los aranceles al valor de las mercancías que se situaban en 1830 en alrededor del 61.7%, manteniéndolos en 20% en 1860²¹. Esta reducción arancelaria aunque pudo haberse considerado como moderada, en realidad vino a beneficiar a la industria manufacturera doméstica.

Así, durante el período de 1789 hasta los inicios de la Guerra Civil, se pueden notar algunas tendencias en torno a la formulación de la política comercial externa de los Estados Unidos:

La primera consiste en que los aranceles sirvieron originalmente para captar recursos monetarios al nuevo gobierno federal, pero también protegieron a la naciente industria de los Estados del Norte, y contribuyeron en cierta medida a forjar la unidad económica del país, al crear un “mercado común” entre las trece ex-colonias que no tenían un intercambio económico tan intenso.

¹⁹ Alfred E. Eckes Jr. “U.S. Trade History”, en William A. Lovett, et. al. U.S. Trade Policy. History, Theory and the WTO, editorial E.M. Sharpe, Armonk New York, 1999. pp. 61-62

²⁰ George Tindall, *op. cit.* p. 343.

²¹ Gary Walton, *op. cit.* pp. 425-429.

La segunda tendencia consiste en que el Presidente participaba en las decisiones de manera marginal, haciendo recomendaciones, por medio de los miembros de su gabinete, para influir en las decisiones del Congreso en torno a la política comercial. A pesar de la limitación impuesta por la Carta Magna, desde la Presidencia de Washington, los Secretarios del Tesoro empezaron a desempeñar un papel relevante en las sugerencias que se hacían al Congreso para la aprobación de las medidas comerciales que determinarían el rumbo de las relaciones de los Estados Unidos con los otros países. Los discursos y las acciones del Secretario del Tesoro del Presidente Washington, Alexander Hamilton, y del Secretario del Tesoro del Presidente James Madison, Albert Gallatin, demostraron que las recomendaciones del Presidente iban dirigidas a equilibrar la tendencia proteccionista del Legislativo, el cual tenía ventajas para tomar las decisiones debido a su atribución total en el manejo de la política comercial.

La única excepción en este patrón en el cual el Poder Ejecutivo se subordinaba a las decisiones del Congreso, fueron las propuestas de Thomas Jefferson durante el conflicto bélico entre Gran Bretaña y Francia en las guerras napoleónicas, ya que este conflicto propició que el Presidente Jefferson adoptara una política comercial basada en las represalias, debido a que, desde su punto de vista, no se respetaron los derechos de neutralidad de los Estados Unidos durante el conflicto²². Esta iniciativa del Ejecutivo fue aprobada gracias al apoyo recibido por los miembros más beligerantes del Congreso que se encontraban a favor de establecer sanciones comerciales en contra de Gran Bretaña.

Este período se caracterizó por que no era fácil identificar que las líneas partidistas coincidiesen con las posiciones a favor o en contra de los aranceles altos; por el contrario, el liderazgo en torno a la política comercial se daba en torno a figuras concretas como las propuestas de Hamilton, John Adams, Albert Gallatin, Clay y Andrew Jackson en su momento. Aunque el Partido Demócrata fue la fuerza política que más veces simpatizó con la liberalización del comercio en los Estados Unidos sus miembros promovieron, entre otras iniciativas, la aprobación del Tratado de Comercio Recíproco con Canadá en 1854 mediante el cual se redujeron los aranceles de las materias primas²³.

En cuarto lugar, los principales factores que en conjunto orillaron al Congreso a instrumentar una política proteccionista fueron: la filosofía mercantilista aceptada a nivel internacional durante la época, sobre todo en Gran Bretaña, país con el cual se efectuaba un importante intercambio comercial; los intereses de las industrias que demandaban protección frente a la competencia externa; y la creencia de algunos legisladores de que las políticas comerciales proteccionistas incentivarían a algunos sectores económicos claves del país, y fomentarían la unidad económica y política del nuevo país.

En el caso de la aplicación de la estrategia del *logrolling*, la legislación de 1828 es el primer caso registrado en el cual se recurrió a este procedimiento para lograr la aprobación de los altos aranceles dispuestos por los congresistas que estaban en contra del libre comercio. Los efectos de esta ley fueron a tal grado negativos, que el Presidente Jackson argumentaría en

²² George Tindall, *op. cit.* p. 218-219.

²³ Michael J. Hiscox, "The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization". En *International Organization*, vol. 53, no. 4 otoño de 1999, p. 682.

contra de la legitimidad de esta legislación, fomentando la oposición contra los aranceles impuestos a través de ella. Es en este período en que el Partido Demócrata comienza a establecer una plataforma ideológica en contra de las políticas proteccionistas. Es necesario resaltar que en este periodo no había realmente una política a favor del “libre comercio”, sino que el debate giraba en torno a los niveles que los aranceles debían de alcanzar.

Con el desarrollo de la Guerra Civil, los aranceles se elevaron aún más para financiar el conflicto bélico; los partidos comenzaron a asumir un papel relevante en la formulación de la política comercial, sin embargo, la Presidencia se mantuvo todavía al margen en la elaboración de la política comercial.

6. Desempeño del Congreso desde la Guerra Civil hasta la Gran Depresión.

En el período que se analizará a continuación se deben identificar las siguientes tendencias: a) una polarización de los dos partidos en torno a la ruta que debería seguir la política comercial, con los Demócratas favoreciendo la reducción de los aranceles, y los Republicanos apoyando las políticas proteccionistas; b) un predominio del Partido Republicano en la Presidencia y en el Congreso, apoyado por los Estados del Medio Oeste y los del Norte; c) la necesidad del gobierno, después de la Guerra Civil, de contar con ingresos seguros a través de la imposición de aranceles altos, seguido de un incremento en las reservas federales, particularmente en el período de 1884 y 1897, que hacía innecesario mantener altos los aranceles; d) la política comercial dejó de ser el centro de la atención de una élite económica, para convertirse en un asunto de interés ciudadano, y; e) la negativa del Congreso de permitir entraran en vigor propuestas de tratados comerciales sometidas por el Ejecutivo.

Desde la Guerra Civil (1861-1863) hasta la Gran Depresión de 1929, se aplicaron predominantemente leyes comerciales de corte proteccionista en los Estados Unidos. Un evento que facilitó el establecimiento de estas políticas fue que, durante este periodo, ningún representante del Partido Demócrata procedente del Sur de los Estados Unidos presidió el Comité de Finanzas en el Senado. Esto permitió que los defensores de una política proteccionista evitaran la aprobación de leyes comerciales liberales, al mismo tiempo que impidieron que el Ejecutivo tomara la iniciativa al respecto. Durante casi 70 años el Comité de Finanzas del Senado estuvo presidido únicamente por tres congresistas Justin Morrill representando al Estado de Vermont, Nelson Aldrich, representando a Rhode Island y Reed Smoot de Utah, todos ellos eran Republicanos que tenían fuertes vínculos con los congresistas que ocuparon la presidencia del Comité de Medios y Procedimientos en la Cámara de Representantes, específicamente con los representantes William Kelley y William McKinley quienes favorecían políticas comerciales proteccionistas²⁴. Tradicionalmente estos dos Comités eran los encargados de decidir la política comercial de los Estados Unidos a través de las leyes arancelarias que de ellos surgieron²⁵.

²⁴ Alfred E. Eckes Jr. *op .cit.* p. 65.

²⁵ El análisis de la función de ambos comités se realizará con más detalle en el capítulo siguiente de esta investigación.

Durante esta etapa histórica los Demócratas promovieron la expansión de las exportaciones y favorecieron los aranceles bajos, ya que contaban con una base de apoyo electoral fundamentalmente localizada en los Estados del Sur, que se caracterizaba por depender de una economía rural. En 1850, el algodón y el tabaco eran las dos principales materias primas de exportación de estos Estados, los cuales aportaban el 61% de toda las exportaciones de los Estados Unidos. Aún 62 años después, en 1912, cuando los Demócratas eligieron a Woodrow Wilson como Presidente, estas dos mercancías continuaban aportando el 28% de las exportaciones totales de los Estados Unidos²⁶.

En compensación a los aranceles que los Demócratas pensaban reducir a través del Congreso, éstos propusieron el impuesto a la renta como una alternativa para que el Estado continuara recibiendo ingresos. El principal argumento económico del Partido Demócrata para favorecer la reducción de los aranceles, consistió en defender los derechos de los consumidores, por encima de los intereses de industrias sensibles a las importaciones o de los monopolios con grandes ingresos.

El Partido Republicano, por su parte, consideraba que las leyes que aprobaban la elevación de los aranceles era una forma de mantener una política industrial que favoreciera a los sectores encargados de darle empleo a los norteamericanos. Durante el siglo XIX, el Partido Republicano se caracterizó como el principal defensor de las políticas proteccionistas, ya que consideraban que esta política era indispensable para el desarrollo económico de los Estados Unidos. Ese proteccionismo no sólo estaba orientado a desarrollar la economía sino que también se consideraba como un arma política en el sentido de que garantizaba la independencia de los Estados Unidos con respecto a la interferencia de los extranjeros en los asuntos domésticos al mismo tiempo que servía para promover la prosperidad nacional, según los argumentos de este partido en aquellos tiempos²⁷.

Tabla 2.1
Los Patrones del Voto Partidista sobre las Principales leyes Arancelarias Aprobadas por el Congreso (1846-1934)

<i>Año</i>	<i>Control partidista del Congreso y de la presidencia</i>	<i>Legislación</i>	<i>Efecto general de la ley</i>
1846	Demócrata	Walker	Reducción de aranceles
1861	Republicano	Morril	Incremento de aranceles
1890	Republicano	McKinley	Incremento de aranceles
1894	Demócrata	Wilson-German	Reducción de aranceles
1897	Republicano	Dingley	Incremento de aranceles
1909	Republicano	Payne-Aldrich	Reducción de aranceles
1913	Demócrata	Underwood	Reducción de aranceles
1922	Republicano	Fordney-McCumber	Incremento de aranceles
1930	Republicano	Smoot-Hawley	Incremento de aranceles
1934	Demócrata	RTAA	Reducción de aranceles

Fuente: Michael A. Bailey, Judith Goldstein y Barry R. Weingast, “The Institutional Roots of American Trade Policy”, en *World Politics*, abril 1977, p. 311.

²⁶ Gary Walton, *op. cit.* pp. 425-429

²⁷ Bruce Barlett, *op. cit.* <http://www.freetrade.org/pubs/freetotrade/chap2.html>

Después de superar los veinte años de difícil recuperación económica que siguieron a la Guerra Civil, el Presidente Demócrata Grover Cleveland intentó adoptar una política de reducción de los aranceles en 1884, éste criticaba que el nivel de los aranceles existentes generaban más ingresos de los que podía gastar el gobierno. Cleveland pidió al Congreso que se hiciera una revisión exhaustiva del sistema de aranceles que se mantenía vigente, sin embargo, los miembros del Partido Republicano criticaron esta política liberal del Presidente y manifestaron que una reducción unilateral de los aranceles, como el realizado por los británicos en su momento, sería perjudicial para la economía, pues sólo beneficiaría a las empresas británicas que estaban ansiosas de explotar el mercado americano. El hecho de no contar con una mayoría Demócrata en el Congreso, y de que se hubiera presentado una depresión económica en 1893, fueron los elementos que hicieron fracasar los proyectos liberales del Presidente Cleveland basados en la reducción de los aranceles y el establecimiento de un impuesto sobre la renta. Además, la suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos estableció que el impuesto a los ingresos era inconstitucional.

Durante los gobiernos de los Presidentes McKinley, Roosevelt y Taft se mantuvo la presión pública para reducir los aranceles. Mientras que los industriales norteamericanos defendieron los aranceles altos, las industrias que para esos momentos ya eran competitivas en las exportaciones pretendieron lograr el acceso a los mercados externos. La Asociación Nacional de Industrias Manufactureras (ANIM) fundada en 1895 declaró que uno de sus principales propósitos consistía en "abrir un debate de los medios y las formas mediante los cuales las relaciones comerciales entre los Estados Unidos y las naciones extranjeras deberían desarrollarse y extenderse"²⁸.

A estas alturas del desarrollo económico del país, algunos representantes de los grandes negocios favorecían una revisión al esquema arancelario, tratando de despolitizar el tema de los aranceles. Al argumentar que el proceso legislativo para regular los aranceles se había convertido en un procedimiento costoso y problemático, los defensores de libre comercio, entre ellos la ANIM, solicitaron el establecimiento de una comisión no partidista que revisara los aranceles, la cual tuviese poderes semi-judiciales para investigar los casos en los que las políticas proteccionistas perjudicaban a la economía en lugar de beneficiarla.

Este grupo de presión pedía que los aranceles se establecieran al nivel más bajo posible, y que fueran consistentes con la protección justa a las industrias de los Estados Unidos y la mano de obra que éstas empleaban, pero que no fueran tan lejos como para desalentar el comercio internacional. Consciente de la discriminación en contra de las exportaciones procedentes de los Estados Unidos, la asociación de industrias urgía la pronta adopción de un esquema de aranceles dual, con tasas de aranceles máximas y mínimas. Con este esquema se permitiría al Ejecutivo la negociación del acceso recíproco a los mercados externos. Sin embargo a principios del siglo XX, los representantes del sector empresarial de los Estados Unidos se opusieron a libre comercio, postulado por la asociación.

A partir de este primer debate infructuoso a favor del libre comercio, se hizo notorio que esta posición proteccionista del Congreso se convirtió casi en una política industrial de los

²⁸ Alfred E. Eckes Jr., *op. cit.* p. 65.

Estados Unidos, -en el sentido de que esencialmente promovía los intereses económicos vinculados con el mercado interno- era evidente que esta misma política representaba un obstáculo a los esfuerzos de aquellas industrias emergentes que estaban orientándose cada vez más hacia la exportación de sus productos, en virtud de que era poco lo que los congresistas hacían para obtener el acceso a los mercados internacionales.

Los Presidentes McKinley y Roosevelt estaban a favor de negociar algunos acuerdos de reciprocidad comercial con el exterior. Sin embargo, estos líderes se abstuvieron de llevar a cabo una revisión al sistema arancelario, sabiendo que la inclusión de este tema en el debate político dividiría al Partido Republicano. Para estos Presidentes el tema de la reciprocidad era importante, pero que era más importante la protección a la industria nacional. La cuestión de la reciprocidad debería establecerse sin perjuicio de los trabajadores y de los productores que se verían amenazados por las importaciones.

La única excepción a este tipo de políticas de automarginación del Ejecutivo en las decisiones comerciales, fue la iniciativa presentada por el Presidente Roosevelt para persuadir al Congreso de que adoptara un acuerdo de reciprocidad con Cuba en 1903, mediante el cual se establecía una reducción uniforme del arancel del 20% a todas las importaciones procedentes de Cuba. Con estas medidas se beneficiaba a los productores de azúcar en la isla, al mismo tiempo que se proporcionaba una válvula de escape a los problemas económicos de Cuba. Los Republicanos más tarde promoverían una ley que daba acceso al mercado norteamericano, sin el pago de aranceles, al azúcar proveniente de las Filipinas²⁹.

En 1909 el Presidente William Howard Taft decidió tomar la bandera del liberalismo comercial, y convocó al Congreso a una sesión especial para que se revisaran los aranceles; el Congreso, entonces, aprobó la legislación Payne-Aldrich mediante la cual por primera vez se establecía el concepto de aranceles máximos y mínimos. En este proyecto de ley, los congresistas Republicanos cedieron a las peticiones de los representantes de los grandes negocios de los Estados Unidos, al decidir la aplicación de un mecanismo arancelario más flexible, mediante el cual el Ejecutivo podría ampliar el ingreso de los productos norteamericanos a los mercados externos. Pero el Presidente Taft y el Departamento de Estado, temerosos de las represalias que pudieran adoptar los principales socios comerciales de los Estados Unidos si aplicaban unilateralmente estas facultades sin consultar primero con sus socios comerciales, decidieron no instrumentar los máximos aranceles permitidos, argumentando que éstos no eran suficientemente flexibles como para permitir la imposición selectiva de los impuestos compensatorios.

No obstante, la legislación Payne-Aldrich facilitó las negociaciones para establecer un acuerdo de comercio recíproco con Canadá. Para el Presidente Taft las relaciones comerciales con Canadá se habían convertido en una prioridad de su gobierno. Después de unas breves negociaciones secretas, el gobierno de Taft firmó un acuerdo bilateral con Canadá mediante el cual el 40% de las importaciones procedentes de ese país estarían en una lista de mercancías sin aranceles, mientras que un 10% de las importaciones de Canadá procedentes de los Estados Unidos estaría libres del pago de aranceles. Mediante este

²⁹ Alfred E. Eckes Jr. *op. cit.* p. 65.

acuerdo los canadienses lograrían el acceso al mercado de los Estados Unidos para sus productos agrícolas, materias primas y pescados, pero mantendría los aranceles de las importaciones de los productos manufacturados. A pesar de las asimetrías que beneficiaban a Canadá en este acuerdo, el Congreso aprobó el tratado final; sin embargo el Parlamento de Canadá lo rechazó, en una elección general, los canadienses votaron en contra del partido liberal y del acuerdo recíproco.

Un punto culminante en la política comercial de los Estados Unidos y en este debate que hemos estado analizando entre los intereses del Congreso y de la Presidencia, lo hallamos después de la elección de 1912, en las elecciones presidenciales, Woodrow Wilson se impuso sobre un Partido Republicano dividido. Al obtener el control de la Presidencia y de ambas Cámaras del Congreso por primera vez desde 1892, los Demócratas pronto se movilizaron para aprobar iniciativas de ley de corte liberal. Fue entonces que la ley Underwood-Simmons de 1913 redujo drásticamente los aranceles de un promedio de 19.3% establecidos en la ley Payne-Aldrich, para llegar al 9.1% en 1916³⁰. Desafortunadamente para el Ejecutivo, los Demócratas desperdiciaron la oportunidad de llevar a cabo negociaciones con el exterior para reducir las barreras al comercio internacional: El Presidente Wilson y el partido Demócrata redujeron unilateralmente los aranceles para cumplir con sus promesas de campaña hacia los consumidores, y no los disminuyeron por medio de las negociaciones bilaterales como lo sugería la lógica comercial.

El estallido de la Primera Guerra Mundial en Europa en 1914, y la subsecuente interrupción del comercio marítimo, sentó las bases de una nueva política proteccionista temporal por parte de los Estados Unidos. No obstante, cuando el conflicto terminó los empresarios norteamericanos comenzaron a preocuparse por el acceso constante de mercancías baratas al mercado de los Estados Unidos, particularmente de los productos químicos procedentes de Alemania, y comenzaron a presionar al gobierno para que negociara el acceso a los mercados europeos que se habían mantenido cerrados a las exportaciones de los Estados Unidos. El Presidente Wilson le dio prioridad en su política exterior al establecimiento de la Sociedad de Naciones y a sus planes para liberalizar el comercio mundial. El Ejecutivo tenía las esperanzas de que si esta institución internacional tenía éxito, habría la posibilidad del acceso a los mercados internacionales mediante la reducción de las barreras al comercio.

Esta estrategia, se pensaba, beneficiaría a las exportaciones de los Estados Unidos, por ello el Presidente y el Partido Demócrata mantuvieron su política de establecer aranceles únicamente para que el gobierno lograra sus ingresos necesarios. Al mismo tiempo que promovieron el establecimiento de una comisión arancelaria (*The US Tariff Commission* USTC) no partidista que llevaría a cabo una revisión profunda del sistema de aranceles en los Estados Unidos, con la facultad de iniciar investigaciones sobre las cuestiones comerciales

Con la llegada al poder del Presidente Warren Harding en 1921, los Republicanos recurrieron inmediatamente al Congreso para solicitar de emergencia un aumento a los

³⁰ Robert W. Barrie, *Congress and the Executive: The Making of the United States Foreign Trade Policy, 1789-1968*, Garland Publishing Inc. Nueva York EU, 1987, p. 64-70.

aranceles. En mayo de 1921 el Congreso aprobó una ley que incrementaba los aranceles de los productos agrícolas y enmendó una serie de leyes antidumping. Esta ley de 1921 concedía amplios poderes al Secretario del Tesoro: no fijaba estándares para determinar el daño propiciado a las empresas por las importaciones, no establecía límites de tiempo para su aplicación, y no autorizaba a otra institución para revisar los posibles daños encontrados a las empresas.

En 1922 el Congreso dominado por los Republicanos terminó de completar una revisión amplia de los aranceles, en ese año se aprobó la ley Fordney-MacCumber mediante la cual se aumentaban los aranceles promedio en todas las importaciones para pasarlos del 9.1% aprobados bajo la ley Underwood, a un nivel del 14%. Esta ley aprobada estableció una cláusula especial para mantener flexibles algunos aranceles, permitiendo a la Comisión Arancelaria Independiente recomendar al Ejecutivo los cambios pertinentes de los aranceles. La propia ley establecía también una cláusula de represalia, mediante esta última se autorizaba al Presidente para tomar represalias unilateralmente en contra de la discriminación arancelaria de los productos de los Estados Unidos en los mercados externos.

En esa época, el Presidente Hardin tomó una decisión que sería trascendental para el futuro de los Estados Unidos, en agosto de 1923 el Secretario de Estado Hughes anunció que el gobierno de los Estados Unidos adoptaría el principio incondicional de la Nación Más Favorecida en las relaciones comerciales. Los congresistas Republicanos abandonaron la política tradicional comercial de extender concesiones a los terceros países solamente después de que éstos hubiesen realizado compensaciones equivalentes, de esta manera se pretendía avanzar en el principio de igualdad comercial y resolver el problema de la creciente discriminación en contra de las exportaciones procedentes de los Estados Unidos. La nueva política resultó, sin embargo, tediosa y consumía demasiado tiempo, el Departamento de Estado tenía la esperanza de motivar a otras naciones a otorgar voluntariamente un trato comercial igualitario para todos los socios comerciales. No se percibió en ese momento la posibilidad de que se presentaran *free riders* que aprovecharan las concesiones que se hacían sin dar nada a cambio.

El Departamento de Estado del Presidente Harding evitó, por otro lado, aplicar las represalias comerciales para evitar antagonismos con otros países, de tal forma, que no se pusieran en riesgo las relaciones políticas por defender únicamente los asuntos comerciales. Así, el Departamento de Estado fracasó en sus intentos por abrir los mercados internacionales a las exportaciones de los Estados Unidos, principalmente los mercados de Canadá, Gran Bretaña y Francia.

Durante la década de 1920 los altos aranceles aplicados por los Estados Unidos parecían no haber perjudicado la economía internacional. Estos aranceles tuvieron muy poco impacto en las importaciones de los Estados Unidos y el crecimiento económico. Durante la recesión de 1920-23, por ejemplo, las importaciones de bienes con aranceles disminuyeron menos con relación a las importaciones libres de aranceles. A pesar de que los precios estaban cayendo, la cantidad de las importaciones se mantuvo en ascenso. Durante el periodo inmediato de posguerra, las políticas de préstamos privados, las inversiones directas en la Europa de posguerra, y el flujo de turistas hacia el exterior sirvieron para

financiar los superávits comerciales de los Estados Unidos: 2.6 millones de norteamericanos viajaron a Europa y el Mediterráneo durante este periodo; mientras que solamente 350,000 turistas llegaron a los Estados Unidos.³¹

La puntilla de todas estas leyes comerciales proteccionistas fue la aprobación de la ley arancelaria de 1930 mejor conocida como la Ley Smoot-Hawley, la cual estableció una enmienda en la que se calendarizaba un incremento en los aranceles a más de veinte mil productos procedentes del exterior. Esto representaba uno de los aumentos más altos a los aranceles aprobado por el poder Legislativo en los Estados Unidos, concretamente los aranceles llegaron a alcanzar un promedio del 60% del valor de los productos importados³².

6a. La aprobación de la Ley Smoot-Hawley.

El antecedente de la ley Smoot-Hawley se remonta al año de 1928 cuando los Republicanos afianzaron su control en las dos cámaras del Congreso, en la Cámara de Representantes por ejemplo pasaron de 237 a 267 asientos, mientras que en el Senado pasaron de 49 a 56 escaños.

Inmediatamente después de haber tomado el poder, el Presidente Hoover solicitó al Congreso que revisara urgentemente la ley arancelaria en vigor, que en este caso era la Ford-MacCumber de 1922, para así hacer valer su promesa de campaña de adoptar una política favorable al proteccionismo moderado durante su gobierno. Debido a que la Constitución ordena que toda las iniciativas de ley que tenga por objetivo la aplicación de impuestos deben surgir de la Cámara de Representantes, el Comité de Medios y Procedimientos inició el proceso legislativo al convocar a audiencias para llevar a cabo la reforma a la ley arancelaria de 1922, fue así que al finalizar el mes de enero de 1929, después de la victoria Republicana en las elecciones, y antes del discurso inaugural del Presidente Hoover, los miembros de la mayoría Republicana del Comité de Medios y Procedimientos redactaron una propuesta para modificar los aranceles³³.

Los Republicanos de ese Comité sugirieron que se elevaran los aranceles a través de una propuesta de ley, la cual sometieron a los miembros del partido minoritario (en este caso el Demócrata) en la Cámara para que la revisaran, pero en virtud del control que ejercían sobre el Comité, presentaron la iniciativa prácticamente como un hecho consumado a los representantes del Partido Demócrata. La iniciativa entonces pasó al pleno de la Cámara de Representantes el 9 de mayo de 1929, abriéndose muy poco espacio para el debate o para las enmiendas. El 24 de mayo de 1929, un día después de haber realizado el Partido Republicano una conferencia por medio de la cual se había aprobado una orden especial para otorgarle prioridad a las enmiendas propuestas por el Comité de Medios y Procedimientos, la Cámara aprobó una regla declarando que el debate sobre la ley había

³¹ Alfred E. Eckes Jr. pp. 68-69

³² A pesar de que normalmente se cita a la ley Smoot-Hawley como la más proteccionista de todas cuantas hayan sido aprobadas en los Estados Unidos, la "Tariff of Abominations" de 1828 fue en realidad la legislación con mayor nivel de aranceles instrumentados, llegando éstos a un nivel del 61.2.

³³ I. M. Destler, *American Trade Politics*. Third Edition. Institute for International Economics, 1995, pp. 11-12.

concluido pero que las enmiendas propuestas en algunas secciones de la ley por el Comité se llevarían a cabo lo más pronto posible. Esta regla permitía que las observaciones sobre la iniciativa de la ley continuarían hasta el 28 de mayo, fecha en la que se votarían las enmiendas y la puesta en práctica de la ley.

Este procedimiento aseguraba que el Comité de Medios y Procedimientos pondría prácticamente un candado a cualquier cambio en la iniciativa de ley, y de esta forma limitarían a los Demócratas de cualquier posibilidad para modificarla. El voto final se emitió de manera partidista, de esta forma el 28 de mayo de 1929 la Cámara de Representantes aprobó la ley por un voto de 264 legisladores a favor (244 Republicanos y 20 Demócratas), y 147 en contra (12 Republicanos, 134 Demócratas y 1 independiente)³⁴.

El proyecto de ley fue remitido posteriormente al Comité de Finanzas del Senado para que éste lo revisara e hiciera propuestas de enmiendas antes de someterlo al pleno del Senado. Antes de que el Comité de Finanzas del Senado revisara el proyecto de ley, los senadores representantes de los intereses agrícolas temían que la propuesta procedente de la Cámara de Representantes hubiese sugerido el incremento de los aranceles a los productos industriales a un nivel igual o mayor al propuesto para los productos agrícolas. Estos senadores consideraban que la propuesta era contraria a los objetivos del Presidente Hoover de limitar los incrementos arancelarios únicamente en beneficio de la agricultura. El 7 de junio de 1929 el Senado votó una propuesta para limitar al Comité de Finanzas a que revisara solamente las modificaciones arancelarias a los productos agrícolas, y que mantuviera los aranceles a los productos industriales a los niveles que en ese momento estaban vigentes. Sin embargo esta resolución fue derrotada por un voto de diferencia de 39 a 38 lo cual significó una derrota más al Partido Demócrata, y puso en evidencia la fuerza de los intereses agrícolas dentro del Senado.

El Comité de Finanzas del Senado revisó el proyecto de ley durante los meses de mayo a septiembre de 1929. Las enmiendas sugeridas por este comité solicitaban la reducción de los aranceles sobre algunos productos a los que la Cámara de Representantes ya les había elevando el arancel, y sometió la propuesta al Comité *As a Whole* del Senado en septiembre; a diferencia de la Cámara de Representantes, el comité del Senado permitió un debate abierto sobre la propuesta y accedió a que todos los senadores pudieran sugerir enmiendas, y que se votaran por separado cada uno de los productos incluidos en la lista arancelaria. Fue de esta manera que el proyecto de ley se estancó en el Senado durante un tiempo considerable, pues los legisladores dedicaron más tiempo a revisar las cláusulas concernientes a la administración de los aranceles, más que a revisar la calendarización de los incrementos a los niveles arancelarios. Durante esta revisión los senadores redujeron los aranceles a los productos industriales tal como lo había sugerido el Comité de Finanzas. A finales de octubre de principios de noviembre de 1929, la coalición agrícola en el Senado logró reducir los aranceles a los productos industriales, situándolos en promedio en los niveles de 1922.

³⁴ John Rothgeb, *U.S. Trade Policy. Balancing Economic Dreams and Political Realities*. Congressional Quarterly Press, Washington. D.C. E.U. 2001, p. 35.

Fue así que el voto sobre la propuesta de ley se programó en el pleno del Senado para el 4 de marzo de 1930. Con el fin de evitar que se llevaran a cabo las reducciones arancelarias a las manufacturas, los senadores representantes de los Estados más industrializados empezaron a realizar una estrategia de intercambio de votos y *logrolling*, prometiendo votar por el incremento de los aranceles a los productos agrícolas solamente si se apoyaba también la elevación de los mismos a las manufacturas. La lista de mercancías sujetas a la revisión arancelaria se terminó de votar en el Senado el 24 de marzo de 1930.

El *logrolling* se trata de negociaciones -en la mayoría de las veces- secretas entre los congresistas, los autores que han analizado esta estrategia durante la aprobación de la ley Smoot-Hawley a menudo han citado las distintas propuestas de elevación de los aranceles durante el proceso legislativo, para de esta forma “medir” o tener un indicador del *logrolling* efectuado en las cámaras. La tabla 2.2 ejemplifica el *logrolling* a partir de los aranceles propuestos considerando la ausencia de “pruebas” documentales de los intercambios en el proceso legislativo³⁵.

Tabla 2.2
Aranceles sugeridos durante las etapas del proceso legislativo de la Ley Smoot-Hawley.

Producto, categoría	Ley de 1922	Propuesta de la C. de R.	Propuesta del C. de Finanzas del Senado	Propuesta del Comité “of the Whole” del Senado	Propuesta del Senado	Ley Aprobada por ambas Cámaras
Químicos, aceites y pinturas	28.92	31.82	29.37	30.32	30.95	36.09
Artículos de cristal y vidrio	45.52	54.87	53.61	48.12	53.09	53.73
Metales	33.71	36.34	29.45	32.37	32.35	35.08
Maderas	15.84	25.34	15.65	15.57	15.65	11.73
Azúcar	67.85	92.36	84.75	68.17	77.15	77.21
Tabaco	63.09	66.96	63.09	63.09	63.09	64.78
Productos agrícolas	22.37	33.35	32.40	35.84	35.95	35.07
Bebidas alcohólicas	36.48	47.44	47.44	47.44	47.44	47.44
Algodón	40.27	43.19	43.19	37.64	40.59	46.42
Lino, cañamo y yute	18.16	19.03	19.36	19.50	18.95	19.14
Lana	49.54	58.09	56.87	57.12	57.38	59.83
Seda	56.56	60.17	62.44	58.03	58.03	59.13
Rayón	52.68	53.42	53.78	53.64	49.14	53.62
Papel y libros	24.51	26.14	26.13	25.63	25.91	26.06

³⁵ “Se sabe poco sobre los procedimientos reales durante las negociaciones que conducen a la creación de una coalición [de gobierno]. Los políticos no están muy dispuestos a rendir cuentas públicamente de su proceder durante la negociación de una coalición, dado que estos hechos son, casi por definición, embarazosos para ellos: comportan un ajuste gradual de sus promesas electorales a las de sus socios esperados para elaborar un programa de gobierno que sea mutuamente aceptable y suficientemente coherente (sic) para construir la base de una política real”. Abraham De Swaan, “Un modelo Empírico de Formación de Coaliciones Como un Juego de N-Personas de Minimización de la Distancia Política”, en Joseph Colomer, *Lecturas de Teoría Política Positiva*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España, 1991, pp. 593

Diversos	20.99	28.57	26.52	20.92	19.98	28.45
----------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Fuente: Douglas A. Irwin y Randall S. Krosner, “Log-Rolling and Economic Interests in the Passage of the Smoot-Hawley Tariff”, University of Chicago, Center for Study of the Economy and the State, 1101 E. 58th Street Chicago Illinois, 6063, p. 25.

Lo que se observa en la tabla 2.2 es que algunos productos, como los químicos y al algodón, recibieron una protección por encima de la sugerida por el Comité de Finanzas de la Cámara de Representantes y por el pleno del Senado, mientras que a otros productos como los artículos de vidrio y cristal estuvieron por arriba de la reducción sugerida por el Comité de Finanzas que había mostrado ser el obstáculo más importante al incremento de los aranceles en ciertos productos. Douglas A. Irwin y Randall S. Krosner sugieren que en muchos casos se estuvo lejos de las propuestas sugeridas por el Comité de Finanzas y por el propio Senado, se cree que hubo acuerdos que modificaron las propuestas en esta Cámara donde se presentaron los mayores problemas para aprobar la ley final³⁶.

6b. Consecuencias de la Ley Smoot-Hawley

Las secuelas de esta legislación provocaron rápidamente una serie de conflictos a nivel nacional e internacional:

La primera fue que, una por una, las naciones comenzaron a incrementar sus aranceles a los productos provenientes de los Estados Unidos como represalia. Esto significó una disminución de las importaciones de los Estados Unidos, de 4.4 mil millones en 1929 a 1.45 mil millones en 1933, por otro lado las exportaciones descendieron aún más, de 5.16 mil millones a 1.65 mil millones durante el mismo período. La Gran Depresión económica que se había iniciado en 1930 en los Estados Unidos se agudizó y se convirtió en un fenómeno realmente global.

La Segunda Guerra Mundial fue otro acontecimiento trascendental que se presentó en la década siguiente. Como una de las consecuencias de este conflicto se elaboró el Plan para la Reconstrucción de Europa, conocido como Plan Marshall. La propuesta para el plan fue enviada al Congreso en diciembre de 1947 y no fue aprobada sino hasta marzo de 1948. El plan Marshall no sólo representó un medio para financiar un gran superávit de exportación sino que también le permitió a Estados Unidos influir sobre el curso económico de Europa Occidental.³⁷

La importancia que tiene esta legislación en nuestro análisis no consiste tanto en estudiar sus consecuencias económicas, su relevancia radica en el hecho de que ésta fue la última ley arancelaria general que fue puesta en marcha como una iniciativa surgida del propio Congreso. Las leyes comerciales que precedieron a esta legislación y que hemos estado analizando eran en su gran mayoría iniciativas que surgieron de los debates llevados a cabo

³⁶ Douglas A. Irwin y Randall S. Krosner, “Log-Rolling and Economic Interests in the Passage of the Smoot-Hawley Tariff”, University of Chicago, Center for Study of the Economy and the State, 1101 E. 58th Street Chicago Illinois, 6063, pp. 22-24.

³⁷ Block, Fred L.. Los Orígenes del Desorden Económico Internacional. Fondo de Cultura Económica. México D.F., 1989, pp 135-144.

en el propio Congreso de los Estados Unidos en los momentos en los que el establecimiento de las barreras a las importaciones era uno de los temas más controversiales entre los partidos Republicano y Demócrata. El tema de los aranceles se convirtió, como ya vimos en un asunto que demandó la atención de los congresistas más que ningún otro asunto nacional durante un período de casi 100 años; durante este periodo las altas tasas arancelarias se habían convertido en la regla más que la excepción, pero todos los debates fueron conducidos en los salones del Congreso. Después de la instrumentación de esta ley, el debate sobre la política comercial y los altos o bajos aranceles se trasladaría al Ejecutivo.

La estrategia del *logrolling* a final de cuentas repercutió en los procesos legislativos (hasta el año de 1934), que ataron de manos a los Presidentes para que no pudieran llevar a cabo acuerdos comerciales a nivel internacional. Los resultados desastrosos de la ley Smoot-Hawley de 1930 para la economía de los Estados Unidos influyeron para que el *logrolling* aplicado a políticas proteccionistas fuera relegado a un segundo plano, otorgándole al Presidente la facultad de llevar a cabo acuerdos comerciales con el exterior sin necesidad de aprobación interna, reduciendo significativamente las atribuciones del poder Legislativo en la formulación y ejecución de la política comercial externa.

7. La Falta de Capacidad del Ejecutivo para Formular la Política Comercial y los Escasos Acuerdos Internacionales

¿Qué tipo de repercusiones tuvo esta superioridad del Legislativo frente al Ejecutivo en la prerrogativa de establecer aranceles, con respecto a los acuerdos comerciales negociados por los Estados Unidos con otras naciones? La evidencia más clara de la superioridad del Congreso sobre el Presidente en el diseño de la política comercial fue la escasez de tratados comerciales aprobados por el Congreso en el período que va de 1844 a 1909, debido a la preferencia del Legislativo por mantener las barreras arancelarias en un nivel alto para proteger a las industrias nacionales. Ello repercutía en una base de apoyo interno reducido para que el Presidente lograra la ratificación doméstica de los acuerdos internacionales.

En la tabla 2.3 se observa que los Estados Unidos únicamente pudieron hacer efectivos tres acuerdos internacionales de los 21 negociados con otros países, dada la incapacidad de los Presidentes para llevar a cabo acuerdos con el exterior.

Tabla 2.3
Resultados de las negociaciones de los acuerdos comerciales de los Estados Unidos con otros países, previamente a la aprobación de la RTAA. (1844-1909)

Año	País	Causa que provocó el fracaso del acuerdo	Período de aplicación del acuerdo cuando su aprobación fue exitosa
1784	Prusia	Rechazado por el Senado	
1854	Canadá		Aprobado (1855-1864)
1855	Hawai	Rechazado por el Senado	
1856	México	Rechazado por el Senado	
1867	Hawai	Rechazado por el Senado	
1871	Canadá	Rechazado por el Senado	
1875	Hawai		Aprobado (1876-1900)
1883	México*	El Senado ratificó el acuerdo pero se rehusó a instrumentar la legislación correspondiente	
1884	España	Negociado por el Pdte. Arthur y rechazado por el Pdte. Cleveland	
1884	Rep Dominicana	Negociado por el Pdte. Arthur y rechazado por el Pdte. Cleveland	
1888	Canadá	Rechazado por el Senado	
1890	Gran Bretaña	Gran Bretaña lo rechaza	
1899	Francia	El Senado aplazó la votación	
1899	Argentina	El Senado aplazó la votación	
1899	Ecuador	El Senado aplazó la votación	
1899	Nicaragua	El Senado aplazó la votación	
1899	Gran Bretaña	El Senado aplazó la votación	
1901	Rusia	Rechazado por el Senado	
1902	Gran Bretaña	Las enmiendas realizadas por el Senado hacen que G.B. lo rechace	
1902	Cuba		Aprobado (1902-1934)
1909	Canadá	El Senado lo aprueba, pero Canadá lo rechaza en 1911	

Fuente: Karen E. Schnietz, “The Institutional Foundation of the U.S. Trade Policy: Revisiting Explanations for the 1934 Reciprocal Trade Agreements Act”. *Journal of Policy History*, vol 12, no. 4, 2000, p. 434.

* Acerca del fracaso del tratado con México, Víctor Arriaga Weiss señala que éste fracasó en parte debido a cambios en la estructura burocrática de ambos países, pues los Presidentes que lo negociaron –Manuel González en el caso de México y Chester Arthur en los Estados Unidos- cumplieron sus períodos en un tiempo casi simultáneo. Además a Arthur lo sucedió un Presidente del Partido Demócrata, menos proclive a mantener el acuerdo. Matías Romero había urgido que se aprobara en México mientras estaba en la presidencia de EU un Presidente Republicano, pero el Partido Demócrata ganó la mayoría del Congreso en el período 1883-1885. Los Demócratas rechazaban el principio de la nación más favorecida condicional contenida en el tratado. Ver Víctor Arriaga Weiss, El Tratado de Reciprocidad Comercial de 1883 entre México y Estados Unidos”, en Arturo Borja y Brian Stevenson (editores) Regionalismo y Poder en América: los Límites del Neorrealismo, editorial Miguel Angel Porrúa, México 1996, pp. 321-323

En resumen, el mecanismo de decisión por medio de la coalición tuvo las siguientes consecuencias en la formulación de la política comercial externa de los Estados Unidos:

- Por una parte impidió que los niveles arancelarios instrumentados a través de las distintas leyes, reflejaran realmente las prioridades nacionales que existían en torno a la liberalización comercial, ya que las decisiones reflejaban los intereses de los grupos económicos directamente vinculados con el intercambio comercial; las leyes representativas de este método de decisión fueron la “Tariff of Abominations” y la Ley Smoot-Hawley, las cuales al mismo tiempo, fueron un indicador del tipo de medidas extremas que el Congreso podía decidir al ignorar otras alternativas, u otras voces políticas y económicas que no estaban de acuerdo con los niveles arancelarios dispuestos por la mayoría legislativa.
- Este mecanismo impidió que el Poder Ejecutivo, que normalmente era la “voz política” más visible que pedía moderación al momento de que el Congreso decidiera los incrementos a los aranceles, participara de manera independiente en la conducción de la política comercial. Las únicas ocasiones en las que el Ejecutivo gozó de cierto margen de acción, fue cuando sus preferencias coincidían con las de la mayoría en el Congreso.
- El proteccionismo, convertido prácticamente en un “artículo de fe” del Partido Republicano para proteger a las industrias, que sirvió de sustento ideológico a las coaliciones que decidieron la instrumentación de los aranceles elevados, se convirtió en un lastre cuando las empresas comenzaron a exportar con éxito productos manufacturados, y se empezó a demandar una mayor apertura del mercado interno norteamericano para recibir la reciprocidad de los Estados a los que se dirigían sus exportaciones.
- La creciente lista de mercancías que se comerciaban a nivel internacional y la mayor dificultad para manejar esas mercancías bajo una base *item by item* o producto por producto, fue lo que llevó a otros Estados a aplicar criterios generales en la disminución de los aranceles. Al llegar esta tendencia al Congreso de los Estados Unidos se eliminó una de las variables que permitían la instrumentación del *logrolling* en el poder Legislativo.

Palabras Finales.

El método de la coalición, la estrategia concomitante del *logrolling* y el proteccionismo dejaron de satisfacer las exigencias de una realidad económica que demandaba un nuevo método de decisión, una nueva estrategia para reducir los aranceles, un nuevo poder político que asumiera esa responsabilidad, y una nueva ideología que se apegara a los intereses de un nuevo modelo económico que rebasaba ya las fronteras nacionales de los Estados Unidos. En el siguiente capítulo se analiza la forma que tomó el nuevo mecanismo de decisión negociado entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo para formular la política comercial de la nueva hegemonía mundial a partir de la segunda posguerra.

Capítulo III

El Predominio del Poder Ejecutivo en la formulación de la Política Comercial de los Estados Unidos: la Agregación de Preferencias a través de la Negociación en el nivel Internacional (1934-1974).

1. Introducción.

No habían pasado ni siquiera cinco años desde la aprobación de la ley Smoot-Hawley cuando el Congreso de los Estados Unidos decidió asumir una posición distinta en la conducción de la política comercial externa, al aprobar la Ley de los Acuerdos Comerciales Recíprocos (*The Reciprocal Trade Agreements Act*, RTAA) en 1934, que autorizaba al Presidente para reducir los aranceles mediante la negociación y la instrumentación de los acuerdos comerciales con otras naciones. Con esta nueva autoridad, el Ejecutivo pudo reducir los niveles arancelarios hasta en 50%, a través de negociaciones realizadas con otros países primero a nivel bilateral, y posteriormente a nivel multilateral en el marco del GATT, sin necesitar la autorización del Congreso para su entrada en vigor a nivel interno como sucede con los tratados políticos que requieren de la autorización de dos tercios del Senado. Esta autorización se renovaría periódicamente por el Congreso en plazos que duraron en promedio tres años cada uno, hasta llegar al año de 1974 cuando las necesidades económicas y políticas del país influyeron para modificar esta ley y dar paso a la creación de la vía rápida.

La transferencia de autoridad del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo en la formulación de la política comercial externa de los Estados Unidos significó un cambio radical en las tendencias predominantemente proteccionistas que se manifestaron en el siglo XIX y principios del XX, ya que el gobierno de ese país firmó más acuerdos comerciales con otros países durante el período 1934-1974 que en ningún otro período histórico. Así, los Estados Unidos ayudado por otros factores adicionales, se convirtieron en el defensor y promotor mundial del libre comercio, sobre todo en el período de la segunda posguerra.

En este sentido, dos son los objetivos centrales del presente capítulo: por una parte se pretende indagar cuáles son –desde la perspectiva teórica– las cualidades de la toma de decisión por medio de la negociación bilateral, y las implicaciones que esto tiene para la formulación de la política comercial de los Estados Unidos; por otra parte, se presentará al lector la aplicación efectiva de este método de decisión en la práctica durante el período 1934-1962, mediante la descripción de aquellos sucesos en los que el Presidente recurrió a esta delegación de autoridad para conducir la política comercial externa de su país.

Al final del capítulo se pretenden unir los supuestos teóricos con los hechos observados, para poder emitir un juicio sobre la efectividad de este nuevo mecanismo de decisión instrumentado en 1934. Cabe aclararse que a pesar de que la RTAA estuvo vigente hasta el año de 1974, nuestro análisis en este capítulo se detiene en el año de 1962, cuando se instrumentaron las primeras modificaciones sustanciales a la delegación de autoridad del Congreso al Presidente para la negociación de los acuerdos comerciales, lo cual hace que la

negociación que desde 1934 a 1962 se había venido realizando a un solo nivel (o internacional), se transformara en un procedimiento de decisión basado en la negociación en dos niveles: a nivel interno e internacional, por tal razón, el período que va de 1962 en adelante es abordado hasta el siguiente capítulo.

2. Las Cualidades de la Negociación como Mecanismo de Decisión, y de Agregación de Preferencias

Existe en la literatura especializada sobre la negociación internacional, un número significativo de definiciones que tratan de dar cuenta de la naturaleza de este procedimiento. Fred Iklé, por ejemplo, la define como “el proceso mediante el cual, a través de una secuencia de propuestas y contrapropuestas, los agentes llegan a un intercambio de beneficios, o a la realización de un fin común en situaciones en las que existe un conflicto de intereses”¹.

Tres elementos se distinguen en esta definición que ha sido usada comúnmente en la teoría de la negociación internacional: a) la idea de que la negociación es básicamente un proceso, b) que la meta de los actores al negociar puede ser un intercambio, o la realización de un beneficio común, y c) la presencia de intereses en conflicto.

Las anteriores tres características han dado paso a un debate teórico entre varias escuelas sobre los elementos que influyen en los resultados de la negociación. Por ejemplo, William Zartman, al abordar a la negociación como un proceso, distingue tres etapas distintas en la negociación: 1.- La del diagnóstico del problema, 2.- la de la búsqueda de una fórmula para abordar el problema, y 3.- la afinación de los detalles. En la etapa del diagnóstico los actores tratan de definir si el problema es susceptible de negociación, mientras que en la etapa de la fórmula se pretende llegar a un arreglo sobre el procedimiento concreto a través del cual se resolverá el problema que ya ha sido definido como susceptible de negociación, y en los detalles se aplica dicha fórmula en los temas que forman parte de la agenda².

El propio Zartman junto con otros autores, han redefinido las etapas antes mencionadas, para sostener que el proceso se caracteriza por las siguientes fases: 1.- la de prenegociación, que consiste en la definición de los temas de la agenda³, 2.- la negociación de los temas de agenda, y el 3.- proceso de ratificación de los acuerdos que involucra una negociación interna en cada país para instrumentar los convenios internacionales⁴. La contribución al separar a las negociaciones en diversas fases consiste en identificar a los actores que participarán en cada una de ellas, el tipo de temas que se incorporarán o no a la agenda, el principio (fórmula) que regirá a la negociación (uno de ellos puede ser la reciprocidad).

¹ Fred Charles Iklé, How Nations Negotiate, Harper and Row Publishers, Nueva York, EU, 1964, pp. 3-4.

² Zartman, I. William, ed. The Negotiation Process, Newbury Park, Sage, 1978, pp. 24-35.

³ I. William Zartman y Maureen R. Berman, “Behavior in the Prenegotiating Period: A Summary”, en The Practical Negotiator, Yale University Press, New Haven, 1982, pp. 81-86; I. William Zartman, “Prenegotiation: Phases and Functions”, en Janice Gross Stein ed., Getting to the Table: The Processes of International Prenegotiation, The Johns Hopkins University Press, Baltimor, 1989, pp. 1-17.

⁴ Robert Putnam, “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”, en *International Organization*, No 42, Summer 1988, pp. 427-453.

Esta separación en etapas permite, además, considerar que al final de la negociación internacional habrá que someter a ratificación interna los acuerdos.

Con respecto a la segunda característica de la negociación, esto es la meta que se persigue, se ha clasificado a los procesos de negociación por el tipo de temas que se abordan durante la misma. En este sentido la negociación podría envolver la *división* de un bien (la negociación del acceso a un mercado interno, por ejemplo, con aranceles aplicados de manera selectiva para los actores externos, es una forma de segmentar -a través de un acuerdo- un mercado doméstico, aunque en las negociaciones políticas el ejemplo más citado es la división de un territorio entre dos o más países); o podría tener como fin la realización de un *intercambio* de beneficios (mercancía por capital, capital por capital, o un intercambio de concesiones arancelarias serían los ejemplos de este tipo de negociaciones); pero la negociación también puede buscar la *creación* de un beneficio para los participantes, por ejemplo, ponerse de acuerdo para crear reglas comunes para alcanzar un objetivo, (como el establecimiento de un acuerdo de libre comercio, que a su vez facilitará el intercambio de los bienes). En resumen, tres serían las metas posibles en la negociación: el *intercambio* de beneficios, la *división* de ellos, o la *creación* de los mismos.

En relación a la tercer característica, hay un consenso en torno a que en la negociación *no sólo existen intereses en conflicto, sino también intereses comunes*; por ello la negociación se hallaría en medio de un continuo imaginario en donde en un extremo está la armonía de intereses (en ese punto no hay espacio para la negociación, porque idealmente entre las personas que piensan igual no es necesario llegar a arreglos), y en el otro extremo encontramos el conflicto abierto en su forma más pura, y en donde tampoco hay espacio para la negociación, pues las partes no se reconocen mutuamente. La necesidad de que en una negociación deben presentarse estos dos tipos de intereses (comunes, pero en conflicto al mismo tiempo), es lo que lleva a algunos autores a describir a la negociación como un proceso *de motivación mixta*, en donde el objetivo consiste en hacer prevalecer los intereses comunes por encima de los intereses en conflicto. Es partiendo de esta idea que para otros autores, la negociación es “la transición de una conducta predominantemente conflictiva, a una predominantemente cooperativa entre dos o más actores”⁵.

En otras obras representativas de la literatura sobre la negociación internacional, la motivación mixta se interpreta más bien como una *consustanciabilidad* de intereses, a partir de la cual la negociación se define como "la interacción deliberada de dos o más unidades sociales complejas que tratan de definir o redefinir los términos de su interdependencia"⁶. Este análisis enfatiza el aspecto social y psicológico existente en la relación dada entre los actores que participan en este tipo de procesos, afirmando que la negociación forma parte de una relación social permanente que antecede la negociación formal y que continua existiendo después de ésta.

⁵ Terrence Hopmann, *The Negotiation Process and the Resolution of International Conflicts*, University of South Carolina Press, EU, 1998, pp. 25-27.

⁶ Richard Walton y Robert McKersie, *A Behavioral Theory of Labor Negotiations*, McGraw-Hill, New York, p. 3.

No obstante, en esta investigación se analizará al proceso de negociación internacional como un mecanismo de *agregación de preferencias* entre los agentes, y al mismo tiempo un proceso de *toma de decisiones*, ya que este fue el mecanismo elegido entre los actores políticos de los Estados Unidos para conducir la política comercial externa de ese país, a partir de una delegación de autoridad concedida al Presidente por parte del Congreso en 1934; es así que abordaremos a la negociación desde las dos dimensiones antes señaladas: como un procedimiento que permite agregar las preferencias de los agentes, y como un método de decisión, y para ello aplicaremos los supuestos de la teoría de la elección racional, ya que para esta corriente, a diferencia por ejemplo del derecho internacional que concibe a la negociación internacional como “un mecanismo para resolver los conflictos”, la elección racional considera a la negociación como:

uno de los procesos básicos de una decisión... Es un proceso dinámico y no un evento o situación estática. Es un proceso donde se debe elegir uno de los múltiples valores para su implementación y acción. Este proceso por el cual se llega a una decisión, es un proceso socio-político que involucra varios actores y no sólo un individuo tratando de decidir.⁷

En este orden, la característica que hace sobresalir a la negociación por encima de los otros mecanismos de decisión (y sobre todo con respecto al mecanismo de la coalición analizado en el anterior capítulo) consiste en que ésta significa un proceso interdependiente de toma de decisiones, según lo sostienen los autores de la teoría de la elección racional. En otras palabras, es un proceso cuyo resultado final no se encuentra exclusivamente sujeto al control de sólo una de las partes, por el contrario, refleja las decisiones mutuas. Así pues, la negociación es un procedimiento en que hallamos por lo menos a dos actores tratando de seleccionar, entre las alternativas disponibles, aquellas que sean las más aceptables para ambos.

William Zartman identifica –además– otras características que hacen sobresalir a la negociación como mecanismo de agregación de preferencias:

- a) Se trata, en la mayoría de los casos, de una situación de juego suma-positiva, en la que los actores prefieren un resultado negociado al status quo, por ende, en la mayoría de los casos, es preferible el acuerdo al no-acuerdo,
- b) Las partes en la negociación son fijas (dos, tres, cuatro Estados participando en un proceso) pero sus valores pueden ser flexibles (una negociación que pretende la reducción arancelaria, cuenta con múltiples opciones para distribuir los beneficios, por ejemplo, el establecimiento de plazos de desgravación, la clasificación de las mercancías susceptibles de desgravación, etc.)
- c) No es necesario que exista una jerarquía entre los actores como en el caso del arbitraje, ni es necesario tener un número específico de actores,
- d) Todos los actores potencialmente tienen un derecho de veto sobre el acuerdo, a diferencia de la toma de decisiones por coalición en donde una mayoría impone sus decisiones a una minoría.

⁷ William Zartman, The 50% Solution, Doubleday, Anchor, Garden City, N.Y. p.7.

- e) Existe, como ya se dijo, una motivación mixta de intereses (intereses conflictivos involucrados con intereses comunes).

En virtud de que dentro de un proceso de negociación cada actor busca obtener resultados satisfactorios en función de sus objetivos individuales, se comprende que el resultado aceptable de un acuerdo negociado representará beneficios mutuos. Obviamente, bajo estas condiciones no es posible que cada participante optimice sus resultados, ya que el acuerdo final estará delimitado por el comportamiento de los otros actores. Sin embargo, es posible diseñar decisiones conjuntas (acuerdos negociados) que satisfagan los intereses fundamentales de cada actor. Es aquí que la negociación es, al mismo tiempo, un mecanismo de agregación de preferencias, ya que la decisión final debe incluir las propuestas sugeridas por ambos agentes. Como se explica en los cursos básicos de negociación, en un proceso de este tipo el actor 1 lleva la propuesta A a la mesa de regateo, mientras que el actor 2 trae la propuesta B, el resultado final deberá ser un acuerdo que contenga partes de A y de B y por lo tanto se convierta en la solución C. Ni A, ni B pueden ser soluciones por sí mismas en la negociación⁸, pues el resultado final sería cercano al procedimiento de elección social basado en la dictadura en el que un individuo impone sus preferencias al resto del grupo.

Se debe recordar también, que de acuerdo con lo supuestos de la elección racional citado en el primer capítulo de esta investigación, un actor que actúa racionalmente es aquel que elige las opciones que sean consistentes con sus preferencias, de lo que se deriva que, en primer lugar, un actor es capaz de ordenar jerárquicamente esas mismas preferencias. Una vez ordenadas éstas de manera individual entre los actores que participan en una negociación, estos mismos actores deben decidir el o los principios generales que se aplicarán para agregar las preferencias individuales y obtener un resultado común por medio de la negociación.

Un atributo significativo que se presenta en las negociaciones internacionales, y con el que no necesariamente cuentan las negociaciones realizadas en otros ámbitos -principalmente en aquellos procesos realizados *dentro* de los Estados-, es que éstas se efectúan en un contexto caracterizado por la ausencia de una autoridad supranacional que fuerce a los Estados a realizar los intercambios de beneficios, a cumplir con los acuerdos, o que aplique sanciones para aportar certeza sobre la puesta en práctica de los términos en los que se negoció la decisión conjunta de los agentes (en este caso los Estados)⁹.

Es esta carencia de una autoridad central que imponga las decisiones (conocida como anarquía en la Teoría Realista de Relaciones Internacionales), la que obliga a los Estados que no pueden alcanzar sus objetivos nacionales de manera unilateral, a cooperar con otros para lograrlos, pero al requerir de la interacción con otros actores, la negociación se

⁸ A menos que en la negociación se siga el procedimiento conocido como el Teorema de Homans, bajo el cual se divide el tema de la negociación en varias partes para que en una gane un actor, mientras que el otro lo haga en la otra parte dividida. Pero aún bajo este principio se dan intercambios de concesiones que evitan la dictadura.

⁹ Robert Axelrod y Robert o. Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions", en David A. Baldwin editor, *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, Columbia University Press, Nueva York, 1993, pp. 85-115.

presenta como el mecanismo más adecuado para tomar las decisiones conjuntas que aporten certidumbre a esta interdependencia en el logro de los objetivos comunes, pues otras alternativas, como el arbitraje, hacen depender a los Estados (egoístas por naturaleza) de otras agencias para lograr sus fines.

Esta situación anárquica en el contexto internacional fue precisamente la que afrontaron los Estados Unidos en 1934 cuando decidieron abrir su mercado frente a los otros países, ya que una decisión racional aconsejaba no reducir los aranceles de manera unilateral, para evitar así que otros Estados “explotarán” el mercado interno norteamericano. El mecanismo más adecuado para el gobierno norteamericano era la negociación bilateral para que Estados Unidos comprometieran a los otros países a reducir mutuamente sus aranceles. En este orden, el modo de tomar las decisiones cambiaría significativamente, por ejemplo ¿a qué nivel deberían quedar las nuevas tarifas arancelarias, si el Congreso ya no iba a decidir las, y qué indicador o criterio debía tomarse en cuenta para reducir los niveles arancelarios? La respuesta es sencilla, los aranceles alcanzarían el nivel acordado mutuamente por el Ejecutivo de los Estados Unidos y los otros gobiernos. Por ello la negociación se acercaría al modelo de un proceso conjunto de toma de decisiones antes mencionado, ya que el resultado final dependerá de las propuestas presentadas por ambas partes durante la negociación.

Es así que los supuestos de la elección racional pueden ser aplicados para analizar la formulación de la política comercial de los Estados Unidos a través del mecanismo de la negociación internacional, ya que este país se comprometió con otros a llegar a acuerdos arancelarios en un contexto en el cual (al menos hasta 1947 con el surgimiento del GATT) no había instituciones internacionales que reforzaran los acuerdos, o que dictaran las reglas bajo las cuáles éstas debían de realizarse

Frente a esta ausencia de autoridad, la teoría de la elección racional considera que la toma de decisiones por medio de la negociación es un método que aporta resultados que pueden ser mutuamente eficientes, a diferencia de otros métodos como el arbitraje, la coalición, o la dictadura en donde el resultado o la decisión final está fuera de las manos de los participantes. Pero desafortunadamente existen factores que limitan el logro de resultados eficientes aún dentro de la negociación como suele suceder a partir de que:

- a) *Los actores “ocultan” su verdaderas preferencias, para manipular el resultado final de la negociación;* en el presente capítulo veremos como los Estados Unidos, por ejemplo, no estuvieron completamente de acuerdo en la liberalización indiscriminada de su mercado, ni en aplicar coherentemente el principio de la Nación Más Favorecida a todos los países con los que ya habían firmado un acuerdo comercial, y para no “revelar” su verdadera preferencia a favor de un comercio selectivo, creó una serie de mecanismos y estrategias de salvaguardia durante las negociaciones bilaterales. En la literatura de la negociación, ocultar las verdaderas preferencias también significa que los actores exageren sus demandas y reduzcan sus ofertas, o “escondan” sus mínimos anticipados.
- b) *Los actores, consistentemente con su conducta racional, persiguen el mejor resultado posible para ellos mismos, y procuran conceder sólo beneficios*

*marginales para sus contrapartes en la negociación internacional*¹⁰. Este principio se conoce como el de la “redistribución”, en donde los actores no sólo se preocupan por *crear* beneficios conjuntos en una negociación, sino que también el *reparto* final de tales beneficios les preocupa en demasía. En este capítulo se verá como los Estados Unidos aplicaron este principio al recurrir a estrategias de negociación como las del “proveedor principal”, a través de la cual no se otorgaban concesiones arancelarias a aquellos países que no fueran los principales proveedores de un producto específico (como el petróleo), a pesar de que dichas concesiones se hayan realizado bajo el principio de la Nación Más Favorecida, lo cual hacía calificar a esos Estados para recibir tales concesiones.

- c) En la negociación está siempre presente *una paradoja que consiste en que, entre más cooperativo se manifiesta un actor para alcanzar resultados –a través de la realización constante de concesiones durante el proceso-, más demandas le presentará su contraparte por considerarlo débil, esta conducta cooperativa llevaría a tener con certeza un posible acuerdo final, pero el resultado último será muy factiblemente a costa del actor que manifestó una conducta cooperativa. Pero por otra parte, si un actor se manifiesta agresivo y realiza las menos concesiones posibles para no ser “explotado”, el resultado final puede apearse a sus expectativas, pero muy seguramente no habrá tal acuerdo como consecuencia de su conducta poco cooperativa*¹¹. Durante el período que se analizará, las negociaciones con el que se perfilaba como el mejor mercado para las exportaciones de los Estados Unidos, esto es, con Gran Bretaña, fracasaron durante los años de 1934 a 1945 en virtud de la falta de confianza de las partes en torno a las concesiones ofrecidas, y a la conducta poco cooperativa de ambos Estados a nivel internacional (al menos hasta la llegada de la Segunda Guerra Mundial).
- d) Uno de los principios que guían la conducta de los negociadores es el de la reciprocidad y el de la equivalencia: por la primera se entiende que a una concesión se responderá con otra concesión, pero también a una represalia se puede responder con un acto parecido. La reciprocidad no es buena en sí misma, ya que es un “dando y dando” que involucra acciones positivas y negativas. El supuesto de la equivalencia consiste en que el valor de las concesiones y las potenciales represalias sean comparables y en la medida de lo posible similares¹². Para los Estados Unidos este principio era fundamental, ya que el Congreso ordenó que si las concesiones arancelarias no eran recíprocas, revocarían los acuerdos negociados por el Presidente a través de un voto que los echaría abajo.
- e) La existencia de márgenes de seguridad o mínimos anticipados en las propuestas y las concesiones ofrecidas por los países. Como actores racionales, los Estados trazan las pérdidas y los beneficios potenciales de un acuerdo y establecen “puntos de seguridad” o mínimos anticipados, en los que un acuerdo aceptable estará

¹⁰ Victor Kremenyuk, *International Economic Negotiations, Models versus Reality*, International Institute for Applied Systems Analysis, Austria, 2000, pp. 21-22.

¹¹ Terrence Hopmann, *The Negotiation Process and the Resolution of International Conflicts*, University of South Carolina Press, EU, 1998, p. 60.

¹² Victor Kremenyuk, *op. cit.* p. 22.

siempre situado por arriba de la línea que separa a los beneficios de las pérdidas¹³. Los Estados siempre presionarán a sus contrapartes, como ya se dijo antes, a que el resultado final del acuerdo se localice lo más cercano a esta frontera entre las ganancias y las pérdidas, por lo que los Estados exagerarán siempre sus demandas y minimizarán sus ofertas en la negociación, volviéndolo un proceso con escasez de información, que llevará a decisiones ineficientes en muchas de las ocasiones

Además de los anteriores obstáculos que se enfrentan en la obtención de resultados eficientes a través de la negociación, John Odell menciona que los distintos objetivos que simultáneamente persiguen los negociadores de los temas económicos, hace difícil en ocasiones jerarquizarlos, lo cual puede orillar a los negociadores a confundir las verdaderas metas de la negociación.

Odell establece que son tres las metas que persigue un negociador en los temas económicos:

1.- En primer lugar el objetivo puede ser estrictamente económico, y en este caso, la ganancia económica estaría por encima de otros criterios.

2.- En segundo lugar, se pueden sacrificar las metas económicas, y pese a que el tema en cuestión sea un asunto económico (como la reducción de un arancel o la compra de una materia prima), un negociador puede sacrificar las ganancias a costa de mantener una influencia política sobre el país con el cual se hacen concesiones que desde el punto de vista económico no se explicarían. En este sentido, las concesiones arancelarias o la ayuda económica a través del plan Marshall a los países europeos y a Japón después de haber concluido la Segunda Guerra Mundial, se explicarían a partir de la influencia política que los Estados Unidos pretendieron mantener sobre estos actores, independientemente de los costos económicos asumidos.

3.- En tercer lugar, están los objetivos vinculados con la política interna y los procesos electorales; en este contexto las concesiones o las demandas económicas se harían pensando en las consecuencias que pueden tener para la reelección o el ascenso político del negociador que está regateando estos temas económicos a nivel internacional¹⁴.

Odell sostiene que, a pesar de haber sido enumerados así los objetivos del negociador, eso no significa la primacía de las ganancias económicas en una negociación, ya que la jerarquización de tales objetivos variará de negociador a negociador, o de tiempo en tiempo. Como se dijo, la confusión de las metas por parte de los negociadores, puede llevar a resultados ineficientes. Si un grupo de exportadores espera que, por ejemplo, un funcionario negocie la reducción de aranceles con el exterior pensando en las ventajas económicas que esto les puede aportar, y sin embargo el negociador se abstiene de solicitar reducciones significativas de aranceles a su socio comercial para no perjudicar las

¹³ John Odell, *Negotiating the World Economy*, Cornell Paperbacks, Cornell University Press, Ithaca, New York, Estados Unidos, 2000, pp. 26-31.

¹⁴ John Odell, op. cit. pp. 25-26.

relaciones diplomáticas, lo anterior puede llevar a resultados eficientes en el nivel internacional, pero ineficientes a nivel interno.

A continuación veremos como estos supuestos anteriores pueden aplicarse para explicar los resultados de la formulación de la política comercial externa de los Estados Unidos durante el período de 1934 a 1962, a partir de la instrumentación de la *Reciprocal Trade Agreements Act*, mediante la cual se otorgó la autoridad al Ejecutivo para negociar a nivel internacional la reducción de aranceles, esto nos demandará revisar constantemente la política interna norteamericana durante el período, ya que ésta siguió desempeñando un papel relevante en las negociaciones internacionales a pesar de la delegación de las facultades del Congreso al Presidente, como se observará más adelante.

3. Los Objetivos de la RTAA.

Como pudimos apreciar en el capítulo anterior, la aprobación de la ley Smoot-Hawley propició una andanada de represalias comerciales por parte de los países con los que Estados Unidos tenía intensas transacciones internacionales, fue por eso que con el ánimo de restablecer la confianza de los gobiernos de los países que habían optado por elevar los aranceles a los productos estadounidenses, se necesitaba tomar una decisión adecuada para limitar la aparición de mayores conflictos. A pesar de que la reducción unilateral de los aranceles por parte de los Estados Unidos habría sido la forma más sencilla de lograr el objetivo antes mencionado (restablecer la confianza de las partes en el comercio internacional), el Secretario de Estado del Presidente Roosevelt, Cordell Hull, y algunos otros congresistas consideraban que esa estrategia era impráctica e inaceptable para los intereses del propio Congreso.

Cordell Hull consideraba que el mejor método para reducir los aranceles eran las negociaciones comerciales multilaterales, y de hecho sugirió la idea de que se realizara una conferencia internacional en materia comercial en Londres. Hull no obstante, sabía que la opinión pública de los Estados Unidos y la de los otros países industrializados no era favorable para la realización de un acuerdo multilateral, por tanto recurrió a lo que él consideraba "su segunda mejor alternativa": la realización de acuerdos comerciales bilaterales basados en el principio de la reciprocidad y de la Nación Más Favorecida¹⁵. Sin embargo, el Ejecutivo no estaba facultado para llevar a cabo este tipo de negociaciones comerciales, pues como ya dijimos antes, la Constitución no le confería tal prerrogativa.

Para el Ejecutivo, la instrumentación de una estrategia económica y comercial basada en las ideas de Hull era un proyecto sin precedentes, y exigía la obtención de nuevos poderes para sacar de la crisis al país a través de la estrategia sugerida. Fue entonces que la discusión entre los asesores del Presidente Roosevelt para obtener estas nuevas facultades se centraron previamente en la forma concreta a partir de la cual se llevaría a cabo la reducción de los aranceles, antes de solicitar al Congreso las nuevas facultades; en este

¹⁵ Cordell Hull, *Memoirs*, volumen 2, MacMillan, Nueva York, 1948. Citado en Douglas A. Irwin, "From Smoot-Hawley to Reciprocal Trade Agreements: Changing the Course of U.S. Trade Policy in the 1930s", Working Papers from National Bureau of Economic Research, Inc, no. 5895, pp. 22.

sentido habían dos propuestas: una consistía en reducir los aranceles sobre una base "horizontal", es decir, aplicar la reducción arancelaria para todos los productos elegibles de una sola vez, o reducir los aranceles de manera "selectiva" sobre una base producto-por-producto.

Este último método fue el escogido, debido que se consideraba que sería el más aceptable para que el Congreso lo aprobase al momento de pedir la nueva autorización para negociar la reducción de aranceles¹⁶. Se asumía, por supuesto, que se solicitaría la autorización al Legislativo para permitir la delegación de autoridad al Presidente con el fin de negociar los acuerdos comerciales internacionales, pero otro asunto que se sometió a discusión entre los funcionarios del Ejecutivo era el propio papel que desempeñaría el Congreso después de la firma de los acuerdos comerciales internacionales:

- a) se debatió si los acuerdos comerciales deberían de ser considerados como tratados internacionales, requiriendo los dos tercios del Senado para su aprobación;
- b) o si se tratarían como si fueran leyes ordinarias internas que sólo requerirían la mayoría del Congreso;
- c) o si se aprobarían como acuerdos ejecutivos, que no necesitarían de la intervención del Congreso, y solamente participaría el Legislativo para aprobar la legislación inicial que permitiera esta figura jurídica.

Al final de cuentas la opción c) fue la que prevaleció a pesar de que había dudas acerca de su constitucionalidad. Durante la redacción del proyecto de ley, el entonces subsecretario de Estado Francis Sayre hizo la importante observación de que no era necesario que los acuerdos comerciales fuesen considerados como tratados, ya que el Congreso al final de cuentas daría a conocer sus puntos de vista sobre los propios acuerdos cuando se sometiera a aprobación la ley que los instrumentaría al nivel interno¹⁷.

Para los funcionarios del poder Ejecutivo, para el mismo Cordell Hull, y para algunos de sus compañeros del partido Demócrata (que en aquella época era el que favorecía la reducción de los aranceles) el objetivo básico consistía en trasladar la autoridad sobre las cuestiones comerciales al Presidente, para así agilizar el proceso de toma de decisiones de tal forma que se convirtiera en un asunto práctico y sencillo.

...It is manifest that unless the Executive is given the authority to deal with the existing great emergency somewhat on a parity with that exercised by the executive departments of so

¹⁶ Gary J. Wells, International Economics. A Course for Non-Economist, especialmente el capítulo 7 "U.S. Commercial Policy",

<http://jsnellings.hopto.org/tommy/Econ%20310/Chapter%25207%2520U.S.%2520policy.pdf>, p. VII-2 y 3.

¹⁷ "While revision of tariff schedules had never been a simple matter, the process had degenerated into a frenzy of special-interest lobbying and deal making with the Smoot-Hawley tariff Bill of 1930. Schattschneider wrote of the 'truly Sisyphean labor' to which the legislation condemned Congress-eleven thousand pages of testimony and briefs collected over forty-three days and five nights of hearings. Many therefore viewed the congressional move to delegate authority to change tariffs as a means of avoiding months of tedious hearings and negotiations" Michael A. Bailey, Judith Goldstein y Barry R. Weingast, "The Institutional Roots of American Trade Policy", en *World Politics*, abril 1977, p. 311.

many other governments for purposes of negotiating and carrying into effect trade agreements, it will not be practicable or possible for the United States to pursue with any degree of success the proposed policy of restoring our lost international trade.¹⁸

Fue así que, a diferencia de la legislación Smoot-Hawley, la cual requirió para su aprobación por parte del Comité de Medios y Procedimientos de cerca de 11,000 páginas de testimonios de audiencias llevadas a cabo durante 43 días con la participación de cientos de ciudadanos interesados en esta legislación, cuando se sometió el proyecto de ley de la RTAA al mismo comité sólo se requirió la opinión de 17 ciudadanos que participaron en las audiencias solicitadas para estudiar la propuesta de ley¹⁹. El proyecto fue votado finalmente en el Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes el 19 de marzo de 1934, sin embargo el voto de los congresistas fue emitido bajo criterios partidistas, los representantes Republicanos se manifestaron en contra del proyecto usando dos argumentos principales:

- a) Alegaban que si bien el proyecto de ley había sido diseñado como una "medida de emergencia" para enfrentar los problemas económicos del país, en el fondo se le estaba concediendo al Presidente un poder ilimitado durante un periodo también indefinido;
- b) El segundo argumento de los Republicanos decía así: "este proyecto de ley coloca en manos del Presidente y de aquellos burócratas a los que pudiera llegar delegar su autoridad, el poder absoluto sobre la vida y la muerte de cualquier industria dependiente de la protección arancelaria"²⁰.

Los Demócratas por su parte argumentaron que esta delegación de autoridad estaba apegada a la Constitución, pero en los debates en el pleno de la Cámara de Representantes aceptaron algunas de las críticas de los Republicanos, y por tanto adoptaron una serie de enmiendas para comprometer el voto de éstos:

- 1) por principio de cuentas, limitaron esta concesión de autoridad al Presidente a sólo tres años;
- 2) se prohibía terminantemente al Ejecutivo negociar bajo esta nueva autoridad la adquisición de deuda extranjera vinculada con las cuestiones comerciales;
- 3) los acuerdos comerciales negociados bajo esta autoridad podrían finalizar después de haber entrado en vigor durante tres años, y dando seis meses de aviso anticipado, en caso contrario los acuerdos se mantendrían en vigor indefinidamente;
- 4) las reducciones arancelarias se realizarían a partir del criterio "producto por producto";

¹⁸ Stephan Haggard "The institutional Foundation of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934", en *International Organization*, vol. 42, no. 1, invierno de 1988, p. 101

¹⁹ Douglas A. Irwin, "From Smoot-Hawley to Reciprocal Trade Agreements: Changing the Course of U.S. Trade Policy in the 1930s", Working Papers from National Bureau of Economic Research, Inc, no. 5895, p. 23.

²⁰ Robert Pastor, Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy 1929-1976. University of Colorado Press. Los Angeles, 1980. pp. 151. p. 23.

- 5) se aplicaría en los acuerdos negociados el principio de la Nación Más Favorecida;
- 6) el Presidente debía avisar con anticipación al Congreso su intención de negociar con otro país las reducciones arancelarias, y permitiría que los ciudadanos interesados aportaran su punto de vista sobre la realización de tales negociaciones;
- 7) el Ejecutivo debía estar atento a la asesoría de la Comisión Arancelaria del Congreso, y a los consejos de los Departamentos de Estado, del Tesoro, de Agricultura y de Comercio²¹.

El proyecto de ley fue aprobado por el pleno de la Cámara de Representantes el 29 de marzo de 1934 con 274 votos a favor y 111 en contra, por tanto el voto aún fue emitido – como ya dijimos- bajo criterios partidistas aunque 11 Demócratas votaron en contra del proyecto y dos de los Republicanos votaron a favor de él. En el Senado el debate se dio por más tiempo, sin embargo el 4 de junio la RTAA fue aprobada con 57 votos a favor y 33 en contra²².

3a. La Respuesta de los Grupos de Presión ante la Nueva Facultad Presidencial

A pesar de la importancia que esta ley tendría posteriormente en la política comercial de los Estados Unidos, muy pocos grupos de presión hicieron cabildeo a favor o en contra de esta legislación, sobre todo si se toma en cuenta que para aprobar la anterior legislación se requirió de un *logrolling* exhaustivo. A diferencia de la ley Smoot-Hawley en la que hubo una abierta participación de los grupos de presión, en el caso de la RTAA sólo se supo que la *National Association of Manufacturers*, *the American Tariff League*, *the American Mining Congress* y la *National Wool Growers* se opusieron a ella, mientras que la *National Automobile Chamber* y la *American Manufacturers Export* la apoyaron, la influencia de estos grupos sin embargo no se hizo notar durante las audiencias o durante la aprobación del proyecto en el Congreso²³.

Resulta interesante analizar las razones por la que se presentó esta pasividad por parte de los grupos de presión durante el proceso de aprobación del proyecto de ley más significativo de la historia de los Estados Unidos del siglo XX antes de la "vía rápida". Robert Pastor en su obra Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy 1929-1976, argumenta que la falta de cabildeo se presentó a partir del hecho de que el Congreso haya abordado el tema de la política comercial en un nivel general en lugar de hacerlo a nivel específico, de esta forma las siguientes características de la RTAA la hacían presentarse como una legislación meramente coyuntural o transitoria:

²¹ John Rothgeb, U.S. Trade Policy. Balancing Economic Dreams and Political Realities. Congressional Quarterly Press, Washington. D.C. E.U. 2001, p. 46.

²² Ver tabla 3.3, tomada de Michael J. Hiscox, "The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization". En *International Organization*, vol. 53, no. 4 otoño de 1999, p. 676

²³ Karen Schnietz, "The Reaction of Private Interests to the 1934 Reciprocal Trade Agreements Act", borrador por publicarse en *International Organization*, no. 56, 2002, pp. 8-12.

- a) que la autoridad sólo se concedió por tres años, lo cual obligaba al Presidente a recurrir nuevamente al Congreso para prorrogar esta facultad;
- b) las negociaciones internacionales se harían a nivel bilateral;
- c) la reducción de los aranceles se realizaría sobre una base selectiva.

Todos estos criterios se consideraban como "razonables" para ser aceptados por el Legislativo y por la opinión pública a pesar de que sus consecuencias fortalecieran finalmente al poder del Ejecutivo en materia comercial. Y lo más importante de todo es que bajo esta ley se unía irrevocablemente a las negociaciones comerciales internacionales con el proceso legislativo interno de los Estados Unidos, pues mientras que en 1932 el Presidente Herbert Hoover se ufanaba en decir que la política arancelaria de los Estados Unidos era un asunto estrictamente interno²⁴, ningún Presidente después de 1934 pudo afirmar lo mismo, *pues a partir de entonces se convirtió en un procedimiento conjunto de toma de decisiones realizado con los socios comerciales, para determinar -a partir de las negociaciones bilaterales-, los niveles de los aranceles.* La RTAA inauguró una época de "bilateralismo" comercial por parte de los Estados Unidos basada en la reciprocidad.

3b. La nueva estructura burocrática negociadora del Ejecutivo

Apenas se había aprobado la nueva legislación, y ya un número significativo de países habían expresado públicamente su interés por iniciar negociaciones comerciales con los Estados Unidos, sin embargo antes el Ejecutivo debía crear el aparato burocrático encargado de realizar este tipo de actividades. A través de una orden ejecutiva el Presidente Roosevelt fundó el Comité Ejecutivo en Política Comercial y lo instruyó para llevar a cabo un plan a largo plazo para la política comercial de su país. Además se creó una comisión inter-departamental llamada Comité de Acuerdos Comerciales encabezado por el Secretario de Estado, cuya principal función sería coordinar las negociaciones internacionales al interior del Departamento de Estado en la división de Acuerdos Internacionales, la cual sería la encargada de negociar ese tipo de acuerdos²⁵.

También se formó un Comité de Información Recíproca ante el cual los grupos de interés pudieran presentar sus demandas durante los procesos de negociación comercial. El director de la comisión arancelaria R.L. O'Brien manifestó la importancia de este nuevo órgano:

el comité sirve para sustituir la vieja política de conceder favores especiales a ciertos grupos de presión. Servirá para ofrecer una atención justa a cada uno de los intereses beneficiados o perjudicados en las negociaciones internacionales, sin permitir que ningún interés se imponga sobre los otros²⁶.

²⁴ Herbert Hoover "1st Annual Message presented in written form to Congress", Diciembre 3 de 1929
http://www.polsci.ucsb.edu/projects/presproject/idgrant/sou_pages/h Hoover1su.html

²⁵ John Rothgeb, U.S. Trade Policy. Balancing Economic Dreams and Political Realities. Congressional Quarterly Press, Washington. D.C. E.U. 2001, p. 46.

²⁶ Pastor, op. cit. p. 92

Por su parte, el Secretario de Estado de Franklin D. Roosevelt, Cordell Dull que como ya vimos fue el principal promotor de esta nueva autoridad, prácticamente de inmediato aprovechó esta autorización, ya que para el año de 1945 los Estados Unidos habían firmado 32 acuerdos comerciales bilaterales con 27 países, otorgando concesiones arancelarias por un valor del 64% de todos los impuestos a las importaciones, y reduciendo los aranceles en promedio en un 44%²⁷.

Tabla 3.1
Los acuerdos comerciales negociados por los Estados Unidos bajo los primeros años de la RTAA (1934-1946).

Período	Número de acuerdos	Promedio de acuerdos negociados por año
1844 – 1933 (período previo a la RTAA)	3	0.03
1934 – 1946 (acuerdos bilaterales)	27	2.1
1947 – 1948 (Inicio de las negociaciones multilaterales en el marco del GATT)	24	24

Fuente: Karen E. Schnietz, “The Institutional Foundation of the U.S. Trade Policy: Revisiting Explanations for the 1934 Reciprocal Trade Agreements Act”. *Journal of Policy History*, vol 12, no. 4, 2000, p. 435.

Pero... ¿Por qué fue el Departamento de Estado y no el Departamento de Comercio la agencia escogida para llevar a cabo las negociaciones? Las respuestas más sencillas serían dos: una es que a esta agencia le correspondía el manejo de las relaciones exteriores y diplomáticas de los Estados Unidos, y por lógica extensión, la negociación de los convenios comerciales debía caer en la jurisdicción de este Departamento. La otra respuesta fue que si Cordell Hull estaba “cabildeando” para que el Ejecutivo obtuviese la nueva facultad, y como Hull ideológicamente estaba a favor del libre comercio, lo mejor era que este personaje se encargara poner en práctica sus propios planes.

El argumento que defiende Douglas A. Irwin para explicar el encargo de esta facultad al Departamento de Estado es que, así como el Congreso se encuentra en un extremo de un continuo imaginario de la responsabilidad política, por estar demasiado apegado a los intereses locales, y miope hacia las políticas internacionales, el Departamento de Estado se encuentra en el otro extremo, demasiado aislado de los intereses internos y con la suficiente capacidad como para poder predecir las consecuencias, que para las relaciones diplomáticas de los Estados Unidos, podrían conllevar los acuerdos comerciales que se planeaban

²⁷ Ver tabla 3.2 realizada a través de la información contenida en Douglas A. Irwin, “From Smoot-Hawley to Reciprocal Trade Agreements: Changing the Course of U.S. Trade Policy in the 1930s”, Working Papers from National Bureau of Economic Research, Inc, no. 5895.

firmar²⁸. En este sentido, otorgarle esta atribución al Departamento de Comercio habría significado el regreso a la protección de los intereses locales a costa de los nacionales²⁹.

3c. Las estrategias de negociación permitidas por la RTAA.

Los gobiernos de los Presidentes Franklin D. Roosevelt y Harry S. Truman usaron la autoridad concedida por la RTAA, para negociar una serie de acuerdos bilaterales de comercio que se encontraban vinculados entre sí a través del principio de la Nación Más Favorecida (NMF). Fue así que a partir del primer acuerdo negociado con Cuba en 1934, y hasta el último convenio comercial negociado con Paraguay en 1946, los Estados Unidos concluyeron, como decíamos antes, 32 acuerdos comerciales con 28 países. Estos acuerdos dismantelaron de manera selectiva parte de los aranceles establecidos por la ley Ford-McCumber y por la Smoot-Hawley; no obstante, el arancel promedio que se aplicaba al final de la Segunda Guerra Mundial (26.4% en 1946) seguía estando por encima de la arancel que se aplicaba al término de la Primera Guerra Mundial (21.3 en 1919)³⁰.

A pesar del incremento de las exportaciones de los Estados Unidos en 1937 como resultado de la instrumentación de la RTAA, para ese mismo año los Estados Unidos apenas estaban exportando el 60% de las mercancías que habían logrado vender a otros países en 1929. Los acuerdos que se habían negociado con otros países hasta entonces no eran realmente significativos a excepción del firmado con Francia, ya que los otros se habían negociado con Estados pequeños. Los Estados Unidos aún no habían podido firmar un acuerdo con el mercado más grande que existía entonces, esto es, con el Reino Unido, el cual había basado su comercio en el sistema imperial de preferencias de entre guerras. En 1937, el volumen de las exportaciones norteamericanas alcanzó un tope de 3.1 mil millones de dólares, para el año siguiente esta cantidad se redujo a 1.84 mil millones, y en 1940 volvió a subir a 2.3 de mil millones cuando ya había iniciado la Segunda Guerra Mundial³¹.

Cada uno de estos acuerdos bilaterales incluía la cláusula de la Nación Más Favorecida incondicional, lo cual significaba que cualquier concesión comercial que se realizara a uno de los socios comerciales bajo cualquier acuerdo, se extendería automáticamente a todos los países que recibieran el trato de NMF. En ese sentido, aquel país que no tuviera un

²⁸ Sin embargo, estas “cualidades” del Departamento de Estado pesarían demasiado para que a principios de los sesentas, el cabildeo de las empresas perjudicadas por las importaciones lograra que esta agencia ya no negociara los acuerdos comerciales a espaldas de los intereses internos, y solicitaron la creación de una agencia dedicada por completo a esta tarea, y que políticamente se hallara a medio camino del Departamento de Comercio y el de Estado, como se apreciará en el siguiente capítulo.

²⁹ Douglas A. Irwin, “From Smoot-Hawley to Reciprocal Trade Agreements: Changing the Course of U.S. Trade Policy in the 1930s”, Working Papers from National Bureau of Economic Research, Inc, no. 5895, pp. 26.

³⁰ Craig VanGrasstek, “The Uneven Rise and Fall of U.S. Trade Barriers” en Three Dimensions of U.S. Trade Policy, Washington Trade Reports, <http://www.washingtontradereports.com/Analyses/Chapter2.pdf>, p. 7.

³¹ I.M. Destler, American Trade Politics, Institute for International Economics, Washington D.C. Tercera edición, abril de 1995, p. 13.

acuerdo negociado con los Estados Unidos bajo este principio, continuaría estando sujeto a los aranceles establecidos por la ley Smooth-Hawley³².

El otorgamiento de la nueva autoridad al Presidente dio pasó a una serie de estrategias empleadas por los negociadores para impedir el surgimiento de *free-riders*, pero sobre todo para callar las críticas internas a la nueva facultad, ya que dentro de los Estados Unidos aún no se alcanzaba un consenso sobre el otorgamiento de la autoridad contenida en la RTAA. Las industrias del hierro y del acero –por ejemplo- rechazaron el acuerdo con Bélgica, mientras que los granjeros del Medio Oeste se manifestaron en contra del convenio con Canadá. Los productores de azúcar no aceptaban el acuerdo con Cuba, y la industria de la madera, los químicos y los fabricantes de relojes se opusieron a la renovación de la RTAA. Durante esos años las importaciones de productos textiles procedentes de Japón se incrementaron significativamente, lo cual llevó al Departamento de Estado a negociar con ese país por primera vez una restricción voluntaria de exportaciones³³.

Fue entonces, que con la intención de velar por los intereses internos proteccionistas, a partir de la entrada en vigor de la RTAA los negociadores de los Estados Unidos desarrollaron –bajo la presión del Congreso, y en varios casos a sugerencia de éste- algunos mecanismos para poder negociar selectivamente los productos durante las pláticas bilaterales, y también diseñaron algunos métodos de clasificación para aplicarlos a sus socios comerciales antes de llevar a cabo las concesiones arancelarias, entre ellos estaban los siguientes:

- a) La reclasificación de los productos en diferentes categorías;
- b) La aplicación del criterio del “principal supplier” a los socios comerciales.
- c) La inclusión de las “cláusulas de escape” en los acuerdos negociados.
- d) La reciprocidad en la elaboración de los convenios.

El primer criterio, -esto es la reclasificación- tenía la intención de limitar o manipular el nivel de las concesiones arancelarias negociadas a nivel bilateral. Consistía en la reclasificación de los productos sujetos a arancel en diversas categorías, por ejemplo supongamos que en el comercio internacional todos los muebles se clasifican inicialmente bajo un solo arancel; al recurrir a la reclasificación los negociadores de los Estados Unidos limitaban las concesiones arancelarias al negociar cláusulas por separado, para aplicar impuestos especiales a las sillas, a las mesas y así por el estilo, además distinguían varios tipos de muebles, tomando como criterio los materiales con los que estuvieran fabricados.

Esta diferenciación de los productos pretendía que no todas las mercancías importadas pudieran entrar a los Estados Unidos bajo un mismo arancel que ya había sido reducido, y por ende se propiciaba que no todos los países recibieran los mismos beneficios al aplicar ese arancel rebajado. Los Estados Unidos utilizaron este método reiteradamente durante la

³² Vladimir N. Pregelj, “Normal-Trade-Relations (Most-Favored-Nation) Policy of the United States”, CRS Report for Congress. No. IB93107, <http://www.ncseonline.org/NLE/CRSreports/international/inter-47.cfm?&CFID=10153392&CFTOKEN=7872234>.

³³ John Rothgeb, *U.S. Trade Policy. Balancing Economic Dreams and Political Realities*. Congressional Quarterly Press, Washington. D.C. E.U. 2001, pp. 47-48.

negociación de los primeros dieciocho acuerdos comerciales abordados bajo la autoridad de la RTAA; por ejemplo, durante los tres primeros años de esta ley se reclasificaron 398 productos de una lista formada por 979³⁴.

Otra de las estrategias selectivas instrumentadas durante las negociaciones bilaterales fue la aplicación del criterio del primer proveedor (*principal supplier*). Este criterio consistía en que los Estados Unidos negociarían las concesiones arancelarias aplicadas a una mercancía únicamente con el país que fuera el principal proveedor de ese producto en el mercado de los Estados Unidos; de igual forma, los Estados Unidos negociarían únicamente las concesiones arancelarias cuando ese país fuese el principal proveedor de tal producto en su propio mercado. Por ejemplo, si Brasil fuera el principal vendedor de café procesado de los Estados Unidos, sería elegible para negociar un acuerdo comercial, pero Brasil debía cumplir también la condición de satisfacer su propio mercado interno de café, para mantener esa elegibilidad. No se podía presentar la circunstancia de que Brasil fuera el principal exportador de café a los Estados Unidos, y que Brasil se dedicara a la importación masiva de café para satisfacer su mercado interno, por considerarse éste un procedimiento desleal desde el punto de vista económico.

El objetivo detrás de ese principio del primer proveedor consistía en que los Estados Unidos se reservarían cierta capacidad de negociación durante las futuras negociaciones comerciales, y de esta forma no abrirían indiscriminadamente su mercado interno, a partir de las negociaciones realizadas con los socios comerciales de menor envergadura, ya que el principio del primer proveedor se aplicaba en desventaja de los países pequeños. En resumen, este criterio servía para reducir el alcance de las concesiones que podían ser usados por otros países bajo el principio de la NMF. Una forma de que los países le dieran la vuelta a este principio del primer proveedor consistía en recurrir en más ocasiones a la reclasificación de las mercancías, así un país que no fuera el principal proveedor de muebles hacia los Estados Unidos, podría recibir los beneficios de una reducción de los aranceles en la madera, o en algunos accesorios aplicados a los muebles.

Los negociadores de los Estados Unidos también recurrieron a las cuotas de importación, las cuales establecían un límite de productos que podían entrar al mercado de los Estados Unidos bajo un arancel preferencial³⁵. Entre los principales productos a los que se aplicó las cuotas en un principio estaba el ganado de pie, la leche, el tabaco y el petróleo crudo. Antes de la Segunda Guerra Mundial, cerca de una cuarta parte de las importaciones sujetas a

³⁴ Craig VanGrasstek, "The Uneven Rise and Fall of U.S. Trade Barriers" en Three Dimensions of U.S. Trade Policy, Washington Trade Reports, <http://www.washingtontradereports.com/Analyses/Chapter2.pdf>, pp. 7-8.

³⁵ En el mismo año que se creó la RTAA, el Congreso aprobó la Ley Jones-Costigan, que establecía cuotas de importación en las siguientes mercancías: azúcar, trigo, cebada, productos lácteos, algodón, avena y otros productos agrícolas. En 1937 se introdujeron nuevas cuotas en los productos lácteos, la carne de res, las papas y en la madera, las cuales afectaban directamente las concesiones arancelarias efectuadas, por ejemplo, a Canadá. Al año siguiente se regularon más cuotas para el tabaco el algodón y el petróleo crudo, y así, hasta llegar al año de 1939 cuando cerca de una cuarta parte de las importaciones que entraban al mercado de los Estados Unidos estaban sujetas a algún tipo de restricción cuantitativa. Ver Michael J. Hiscox, "The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization". En *International Organization*, vol. 53, no. 4 otoño de 1999, p. 676.

arancel estaban condicionadas por cuotas. Este sistema se mantendría prácticamente hasta que se llevó a cabo la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles y Comercio.

Fue de este modo que la RTAA y los acuerdos comerciales que se derivaron de ella, hicieron explícitos los límites del tipo de beneficios que se podían otorgar a terceros países con la nueva autoridad Presidencial. Además, la ley le otorgó al Presidente la autoridad para denegar la extensión de las reducciones arancelarias negociadas bajo la RTAA a aquellos países que aplicaban políticas comerciales discriminatorias contra los Estados Unidos. El Presidente Roosevelt recurrió a estas cláusulas para negarle concesiones arancelarias a la Alemania nazi, y para resolver la disputa comercial que se tenía con Australia. De igual manera, en 1935 se negoció con Canadá una cláusula conocida como la *withdrawal clause*³⁶, la cual establecía que cualquiera de los Estados contratantes contaba con la libertad de retirar las concesiones arancelarias otorgadas bajo el acuerdo bilateral (después de consultarlo con la otra parte) si un tercer país resultaba más beneficiado con las reducciones arancelarias, sobre todo si la mercancía beneficiada inundaba a alguno de los dos mercados.

Pero de las anteriores estrategias ninguna era tan importante como la reciprocidad, ya que era esta la que garantizaba el acceso de los productos norteamericanos a los mercados de los otros países. Esta reciprocidad era, como se dijo en la parte teórica, de carácter *específica*, es decir de “dando y dando” o *tit for tat*. Este tipo de reciprocidad resolvía en dos niveles el interno y el internacional-, las críticas recibidas al otorgarse esta polémica autoridad, debido a que a través de la reciprocidad los grupos de exportadores nacionales podían “medir” el tipo de apertura alcanzado a través de las negociaciones bilaterales, al constatar el grado en que se había reducido el arancel convenido; mientras que a nivel internacional comprometía al otro gobierno a cumplir con la reducción especificada durante las pláticas³⁷.

De esta forma la reciprocidad reducía significativamente la incertidumbre que se presenta comúnmente en las negociaciones comerciales internacionales, ya que al tratarse de acuerdos que se establecían tradicionalmente bajo el principio “*pacta sunt servanda*”, es decir, que la única fuerza que une a las partes es la voluntad de mantener los acuerdos; así, con el principio de la reciprocidad se tenía la certeza que si el socio comercial incumplía con el convenio, los Estados Unidos responderían de la misma forma, pero si la otra parte estaba dispuesta a llevar más lejos la cooperación comercial bilateral sugiriendo una mayor reducción de aranceles, los Estados Unidos estarían dispuestos también a realizar una acción similar³⁸.

³⁶ En otras obras aparece mejor definida como “cláusula de escape o *escape clause*”, ver Gary J. Wells, International Economics. A Course for Non-Economist, especialmente el capítulo 7 “U.S. Commercial Policy”, <http://jsnellings.hopto.org/tommy/Econ%20310/Chapter%25207%2520U.S.%2520policy.pdf>, p. VII-2.

³⁷ Ver Thomas Oatley, “International institutions and Domestic Legislatures: GATT, RTAA, and the Stability of Tariffs in Congress”, en *International Organization*, vol. no. pp..

³⁸ Para estudiar más a fondo el fenómeno de la cooperación y sus vinculación con la reciprocidad, se recomienda consultar a Robert Axelrod, La Evolución de la Cooperación, editorial Ariel, Madrid España,

Los ejemplos de reciprocidad se manifestaron desde los primeros acuerdos negociados bajo la RTAA, ya que el primer acuerdo logrado bajo esta nueva facultad fue con Cuba en agosto de 1934, el resultado de esta negociación consistió en la reducción de los aranceles al azúcar por parte de los Estados Unidos, a cambio de que Cuba disminuyera sus aranceles a los textiles, a los automóviles, y a los productos agrícolas procedentes de los Estados Unidos. Otros acuerdos más se firmaron en 1935, con Bélgica, Brasil, Canadá, Colombia, Haití, Honduras, Holanda y con Suecia. En 1936 se firmaron otros convenios con Costa Rica, Finlandia, Francia, Guatemala, y Suiza. El acuerdo con Canadá era particularmente importante para los Estados Unidos, ya que en 1932 este país había sido uno de los primeros en negociar un sistema preferencial de aranceles con el Imperio Británico. De esta manera, para 1939 los Estados Unidos tenían negociados ya 21 acuerdos mediante los cuales se habían reducido los aranceles a cerca de mil productos distintos. En 1937, cuando se renovó por primera vez la RTAA, Hull se ufanaba de que las exportaciones de los Estados Unidos se habían incrementado en mil millones de dólares³⁹.

Tabla 3.2
Países con los que se negociaron los acuerdos bajo la RTAA (hasta 1945)

Año	País	Observaciones
1934	Cuba	
1935	Bélgica, Haití, Suecia	
1936	Brasil, Colombia, Canadá, Finlandia, Francia, Guatemala, Honduras, Holanda, Nicaragua, Suiza	En este año, EU rechazó un acuerdo con Alemania por sus políticas discriminatorias a favor de Europa Suroriental, en cambio Japón, Argentina y Austria rechazaron los acuerdos ofrecidos por EU.
1937	Costa Rica, El Salvador	
1938	Checoslovaquia, Ecuador	
1939	Reino Unido	Este acuerdo fue más bien simbólico, ya que la parte más importante del comercio entre ambas naciones quedó fuera del convenio
1940-43	Argentina, México, Irán, Perú y Uruguay	En este período se firmaron acuerdos suplementarios con Canadá y Cuba también.
1944-45	Islandia	

Cuadro elaborado a partir de la información contenida en Douglas A. Irwin, "From Smoot-Hawley to Reciprocal Trade Agreements: Changing the Course of U.S. Trade Policy in the 1930s", Working Papers from National Bureau of Economic Research, Inc, no. 5895

³⁹ John Rothgeb, *op. cit.* p. 47.

Haber recurrido a la estrategia de la reciprocidad, y a las otras antes señaladas, pareció una buena decisión, ya que uno de los argumentos que presentó Roosevelt para solicitar la renovación de la RTAA en 1937, fue que ésta había ayudado a reducir el desempleo que se ubicaba en 26% en 1934, para pasar al 16% en 1937⁴⁰.

4. La aplicación de la RTAA después de la Segunda Guerra Mundial.

Una de las consecuencias de la finalización de la Segunda Guerra Mundial fue que Gran Bretaña y los Estados Unidos por primera vez pudieron llegar al acuerdo comercial anhelado por los norteamericanos, esto fue en parte debido al nivel de cooperación política que se había alcanzado durante este conflicto. Durante las negociaciones del acuerdo comercial con Gran Bretaña, los ingleses solicitaron la eliminación de los aranceles basados en la ley de Smoot- Hawley que aún permanecían vigentes, al mismo tiempo que los británicos solicitaron a los Estados Unidos que redujera sus aranceles para todos los países a un mismo nivel. El acuerdo entre los Estados Unidos y Gran Bretaña sólo se pudo alcanzar después de la muerte de Roosevelt, pero su realización dió paso a los acuerdos que posteriormente se incluirían dentro del GATT.

Fue así que la política comercial de los Estados Unidos asumió un nuevo perfil durante la Segunda Guerra Mundial, ya que en cumplimiento parcial con las pláticas realizadas con los británicos durante la guerra, en 1940 los Estados Unidos otorgaron el principio de la NMF a todo los países con los cuales se había negociado algún acuerdo comercial; esta concesión más adelante se complementó con la negociación de los acuerdos de posguerra que cambiaron la estrategia de los Estados Unidos que consistía en negociar los acuerdos de forma bilateral, para empezar a negociarlos de forma multilateral. En este contexto, a pesar de que el Congreso de los Estados Unidos se rehusó aprobar la carta de La Habana que creaba a Organización Internacional del Comercio, los acuerdos "temporales" del GATT marcaron la pauta del comercio internacional al ser los que entrarían en vigor para regular el comercio mundial.

A pesar de que el Congreso estuvo de acuerdo en que los convenios del GATT entraran en vigor dentro de los Estados Unidos -aunque sin aprobarlos formalmente-, y que estuvo dispuesto a conceder al Presidente la autoridad para negociar otros acuerdos multilaterales para reducir los aranceles, puso primero como condición que se mantuviera vigente el proceso de diferenciación de los productos, para así restringir las concesiones arancelarias a otros países. Durante la posguerra los Presidentes Truman y Dwight Eisenhower solicitaron la ampliación de la facultad concedida por la RTAA por varios años, para que esta autoridad se mantuviera vigente durante sus periodos completos de gobierno, sin embargo el Congreso solamente concedió la renovación durante un promedio de tres años por cada solicitud presentada. Los legisladores también recurrieron a un mecanismo conocido como los "puntos de seguridad " para limitar la facultad del Ejecutivo de reducir los aranceles en un porcentaje mayor al reconocido por el Congreso. Esta cláusula –como ya se explicó– requería que la Comisión Arancelaria del Congreso determinara el arancel mínimo

⁴⁰ Susan Ariel Aaronson, *Trade and the American Dream: A Social History of Postwar Trade Policy*, Lexington, University Press of Kentucky, EU, 1996. p. 45.

necesario para proteger la producción interna, y se especificaba que el Ejecutivo no podía negociar un arancel que estuviera por debajo de estos niveles de seguridad. A pesar de que los Demócratas estaban en desacuerdo con estos mecanismos, las cláusulas fueron incorporadas a casi todas las legislaciones aprobadas en el periodo comprendido entre 1940 y 1950.

5. La autoridad de la RTAA y las rondas de negociación del GATT.

El fracaso de la Carta de La Habana en 1947 significaba que la regulación aplicada al comercio internacional estaría más limitada de lo que originalmente se había planeado entre los países que la firmaron⁴¹. Sin embargo el consenso alcanzado entre estos países para establecer un nuevo orden comercial internacional perduró, pero en este caso a través del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), el cual había sido negociado también durante el año de 1947, y consistía en un conjunto de concesiones arancelarias realizado principalmente entre los países industrializados, que se aplicarían de manera temporal hasta que fuera establecida formalmente la Organización Internacional del Comercio, pero al fracasar la Carta de La Habana, el GATT se convirtió, por omisión, en la principal organización comercial a nivel internacional⁴².

Cabe mencionar que el Congreso nunca aprobó formalmente la participación de los Estados Unidos en el GATT, ya que el Presidente Truman después de conocer la reacción negativa del Legislativo frente a la ratificación de la Carta de La Habana, se abstuvo de enviar los documentos del GATT para que fuesen aprobados por el Congreso. La consecuencia de esta decisión fue que el GATT estuvo siempre subordinado a las leyes comerciales internas, es decir en la práctica los Estados Unidos pudieron haber desconocido las reglas del GATT sin violar sus leyes nacionales⁴³.

Sin embargo, el GATT encarnaba de todas formas el tipo de ideología que prevalecía en esos momentos en torno del libre comercio: esto es, la idea de que el libre comercio permitiría a los países especializarse de acuerdo con sus ventajas comparativas, y que a través del libre intercambio alcanzarían niveles más altos de crecimiento y de bienestar. De esta forma, el establecimiento de un régimen liberal de comercio promovería no solamente la prosperidad económica, sino contribuiría también a la paz mundial. La principal norma que se aplicaría para instrumentar el libre comercio consistía en el principio de la no discriminación, como sabemos esto significaba que todos los Estados que formarían parte del GATT se adherirían al principio de la Nación Más Favorecida. Con el paso del tiempo, las únicas excepciones reconocidas a este principio general serían la formación de las uniones aduaneras, las asociaciones de libre comercio, y la aplicación de los sistemas generalizados de preferencias.

⁴¹ Una de las causas que propiciaron el fracaso de la aprobación de la carta de La Habana fue el rechazo de los Republicanos a la aprobación de un tratado que pondría a una organización internacional por encima de las leyes internas de los Estados Unidos.

⁴² Gilbert R. Winham. *The Evolution of International Trade Agreements*, University of Toronto Press, 1922. pp. 43-45.

⁴³ John Rothgeb, *U.S. Trade Policy. Balancing Economic Dreams and Political Realities*. Congressional Quarterly Press, Washington. D.C. E.U. 2001, p. 77.

Un segundo elemento concerniente a la no discriminación dentro del GATT, era la cláusula del *trato nacional* la cual fue diseñada para prevenir la discriminación comercial en contra de los productos importados después de que éstos entraran al mercado de los otros países. Esto significaba que -bajo el GATT- un país debe de permitir a las importaciones el mismo trato que le da a los productos fabricados domésticamente al momento de aplicar los impuestos, las regulaciones, y en general facilitar su transporte y su distribución.

El GATT estableció también un código de comercio internacional con reglas que se aplicarían a los subsidios y a las prácticas de dumping. Otra regla importante tenía que ver con la prohibición de las restricciones cuantitativas, o cuotas, a las importaciones con la única excepción de que éstas se permitirían para equilibrar la balanza de pagos, o por razones de seguridad nacional⁴⁴.

Además de abarcar los anteriores principios comerciales, el GATT aportó un conjunto de reglas y de procedimientos que sentarían las bases de lo que sería el principal mecanismo para manejar el comercio internacional a partir de ese momento esto es: las negociaciones comerciales multilaterales⁴⁵. Ya que el acuerdo comercial contenía un compromiso por parte de los países para llevar a cabo negociaciones de este tipo periódicamente, y proveía las reglas para conducirlos. En ese sentido, la regla básica que se aplicaría era la de la reciprocidad para garantizar que la reducción mutua de los aranceles pudiese ser ventajosa⁴⁶.

Fue así que mientras el GATT aportó el marco legal para que los países alcanzaran la liberalización comercial, los Estados Unidos se convirtieron en el agente que permitió a este marco facilitar efectivamente el comercio internacional. La fortaleza económica de los Estados Unidos, y el atractivo que significaba el acceso a los mercados extranjeros fueron las razones principales para que los actores y los intereses económicos y políticos internos de ese país estuvieran de acuerdo en que su gobierno fuera el líder mundial de la liberalización comercial.

De este modo, durante las dos décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos se convirtieron en el líder del sistema de comercio internacional, a través de la ayuda concedida a Europa y a Japón para que reconstruyeran sus plantas productivas. En los primeros años de la posguerra, los Estados Unidos contribuyeron al financiamiento del comercio internacional y fomentaron a largo plazo la competitividad comercial de Europa a través del Plan Marshall. Pero los Estados Unidos también utilizaron al Plan Marshall como una palanca de negociación, para propiciar la liberalización comercial a nivel regional en Europa. De este modo, los Estados Unidos estuvieron presionando a los

⁴⁴ James Foreman-Peck, Historia Económica Mundial. Relaciones Económicas Internacionales desde 1850, segunda edición Prentice-Hall, España, 1995, pp. 313-314.

⁴⁵ Gilbert R. Winham. The Evolution of International Trade Agreements, University of Toronto Press, 1922. p. 43.

⁴⁶ La experiencia exitosa de los Estados Unidos al aplicar originalmente la autoridad de la RTAA a la negociación de los acuerdos comerciales bilaterales, hizo creer a los funcionarios del Ejecutivo que se podían alcanzar resultados positivos similares si se aplicaban los mismos principios a las negociaciones multilaterales

países europeos para que liberalizaran el comercio y las finanzas, y en algunos casos lo hicieron al poner a disposición de estos países los fondos económicos necesarios⁴⁷.

De la misma forma, los Estados Unidos también desempeñaron un papel de liderazgo en la reconstrucción de Japón, ya que durante la ocupación de este país el Comando Supremo de las Fuerzas Aliadas administró directamente el comercio de Japón, así como el sistema monetario de ese país⁴⁸. Los Estados Unidos ayudaron a la recuperación económica de Japón al abrir su mercado interno a las importaciones japonesas, al mismo tiempo que permitía que Japón adoptara políticas proteccionistas. Los Estados Unidos también apoyaron a Japón para que ingresara al GATT, y trató de influir -sin éxito- entre los países europeos para que abrieran sus mercados a las exportaciones de Japón.

Por último los Estados Unidos adoptaron un papel preponderante en la realización de las negociaciones comerciales multilaterales, ya que al contar con la economía más grande del mundo, y al contribuir con la mayor parte del comercio internacional, establecieron las bases para la realización de esas negociaciones multilaterales por los siguientes motivos: debido a que los Estados Unidos eran el principal proveedor de varias mercancías demandadas a nivel internacional, se requería la participación de este país en las negociaciones de las reglas del GATT; en virtud de que el mercado de los Estados Unidos era muy importante, habían muy pocas posibilidades de que los países alcanzaran la reciprocidad en la reducción de los aranceles sin contar con el apoyo del gobierno de este país; pero lo que es más importante era que, sin las iniciativas presentadas por Estados Unidos para reducir las barreras al comercio, las negociaciones probablemente nunca habrían tenido lugar.

Además, los Estados Unidos aceptaron los beneficios limitados que le proveían las negociaciones comerciales durante el periodo de 1940 a 1950, pues a pesar de que los aranceles se redujeron de manera recíproca, los socios comerciales de los Estados Unidos se beneficiaban más de las concesiones arancelarias mutuas. Debido a los controles que prevalecían en Europa y en Japón durante la década de 1950, las concesiones arancelarias tenían un efecto limitado en las exportaciones de los Estados Unidos. En virtud de que los Estados Unidos no imponían tales controles, los productos procedentes de Europa y Japón obtenían un beneficio inmediato al realizarse las reducciones arancelarias.

Fue de este modo que los Estados Unidos aceptaron este tipo de beneficios asimétricos, debido a que existía el compromiso de ayudar a Europa y a Japón a recuperarse, y una vez alcanzado este propósito, los Estados Unidos pensaban que los beneficios vendrían a partir de que los controles impuestos por sus socios comerciales fueran eliminados, ya que los funcionarios norteamericanos consideraban que la única forma de lograrlo era a través del fomento del libre comercio.

⁴⁷ Fred L. Block, Los Orígenes del Desorden Económico Internacional. Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1989, pp. 57-110.

⁴⁸ James Foreman-Peck, Historia Económica Mundial. Relaciones Económicas Internacionales desde 1850, segunda edición Prentice-Hall, España, 1995, pp. 318-322.

A partir de lo anterior es posible afirmar que la primera etapa de la liberalización comercial en los Estados Unidos a través de la RTAA concluyó en 1947 con la primera ronda de negociación del GATT en Ginebra, es a partir de entonces cuando se hace evidente el cambio de la estrategia de negociación de los Estados Unidos basada en los acuerdos bilaterales para pasar a una estrategia fundada en los acuerdos multilaterales a través del propio GATT. Así, después de la ronda de Ginebra se negoció la ronda de Annecy en 1949, a la cual siguieron las de Torquay en (1950-51), Ginebra (1955-56) y la ronda Dillon (1960-61). El objetivo de todas ellas fue la reducción de aranceles sobre el principio de la Nación Más Favorecida, y en todas ellas el nivel de desgravación alcanzado (que no rebasaron nunca el 50%) permitió al Ejecutivo cumplir los compromisos internacionales dentro de los Estados Unidos⁴⁹. Pero a partir de la ronda Kennedy de 1962 se hizo necesario recurrir al Congreso para solicitar nuevos poderes como se analizará en el siguiente capítulo.

6. Consecuencias Económicas de la Nueva Ley Comercial

Como se mencionó, en el período de posguerra inmediato, las negociaciones comerciales a nivel internacional dejaron de convertirse en una negociación bilateral para convertirse en un asunto multilateral⁵⁰. La autorización para negociar los acuerdos recíprocos se renovó en 1945 para permitir la reducción de los aranceles que llegaban hasta el 50% por aquellos años. De esta forma bajo el liderazgo de los Estados Unidos el acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) se negoció al terminar la Segunda Guerra Mundial. Las reglas de este acuerdo multilateral establecieron las bases de las políticas comerciales nacionales de varios países y se convirtió en un marco dentro del cual los Estados Unidos y sus principales socios comerciales (principalmente europeos) participaron en una serie de rondas multilaterales de negociación que produjeron reducciones significativas a los aranceles.

De esta forma, a pesar de que la legislación Smoot-Hawley aún continua estando vigente en los Estados Unidos, las autorizaciones concedidas al Presidente por el Congreso habían permitido la reducción de los aranceles del nivel del 60% en que se encontraban en 1931, al 12,3 en 1980. El total de las exportaciones de los Estados Unidos no pudieron regresar a los niveles previos a la depresión sino hasta 1942. Pero a partir de entonces las exportaciones comenzaron a crecer rápidamente: pasando a ser \$10.2 mil millones en 1950. Las importaciones, por su lado ascendieron a \$8.9 mil millones en 1950⁵¹. Estos números representaron evidentemente, un incremento sin precedentes en la economía nacional de los Estados Unidos en el período de posguerra

⁴⁹ John. C. Conklin, "From GATT to the World Trade Organization: Prospects for a Rule-Integrity Regime", en Roe Goddard, *International Political Economy*, Lynne Rienner Publishers, Boulner Colorado, 1996, pp. 383-385.

⁵⁰ Gilbert R. Winham. *The Evolution of International Trade Agreements*, University of Toronto Press, 1922. p. 43.

⁵¹ I.M. Destler, *American Trade Politics*, Institute for International Economics, Washington D.C. Tercera edición, abril de 1995, p. 12-14.

El incremento en los porcentajes del comercio internacional fue aún mayor. Este auge comercial sin precedentes ha sido parte fundamental de una era de prosperidad mundial. Y por supuesto también ha contribuido para llevar a cabo algo que el siglo XX no había visto con anterioridad: cinco décadas de relaciones pacíficas en el continente europeo. No con pocos los autores especialistas en el análisis de las políticas comerciales de los Estados Unidos, los que señalan que la instrumentación de la RTAA y sus consecuencias en el ámbito de la liberalización comercial, fue lo que hizo posible este auge del comercio no sólo en Norteamérica sino a nivel internacional en general⁵².

7. La Racionalidad del Congreso para Delegar la nueva Facultad Comercial al Ejecutivo.

Hasta aquí se han analizado algunas de las consecuencias económicas de la aplicación de la autoridad de la RTAA para la negociación de los acuerdos comerciales, sin embargo hay una pregunta relevante que aparece constantemente en la literatura sobre el tema, y que aún no ha podido ser contestada plenamente por los especialistas, esa pregunta es la siguiente: ¿Cómo fue posible que el Congreso delegara su autoridad constitucional indiscutible en materia comercial al Ejecutivo, a pesar de los intereses económicos que el Congreso dice representar en la política nacional?. La RTAA ha sido el objeto de un amplio análisis dentro de la academia norteamericana, la vasta publicación de artículos en revistas especializadas sobre el comercio internacional de los Estados Unidos nos demuestra el parteaguas que esta legislación representó en la toma de decisiones en materia comercial para nuestro vecino del norte. A continuación presentaremos -en forma sintetizada- los argumentos más representativos en torno a esta delegación de facultades:

- El Congreso aprobó la legislación para evadir las presiones de los grupos a favor y en contra de la apertura comercial⁵³.

Este argumento se centra en la idea de que la delegación se realizó para que los congresistas se “liberarán” de las presiones políticas de los grupos económicos perjudicados y beneficiados por las legislaciones aprobadas hasta entonces, y de esta forma poder dedicarse a legislar sin estar al pendiente de defender los estrechos intereses económicos de su electorado, y concentrarse en aquellos temas realmente nacionales y menos parroquiales.

Sin embargo, los críticos de este argumento sostienen que si el Congreso hubiese deseado protegerse en contra de los intereses particulares de los proteccionistas, por ejemplo, también hubiera hecho lo mismo en otro tipo de temas en los cuales las actividades de los grupos de presión influyen determinadamente en la toma de decisiones, y el Legislativo habría tomado medidas para que los lobbies en general dejaran de ejercer sus actividades políticas. Los especialistas de la política comercial que se oponen a este argumento sostienen que el Congreso no puede desentenderse fácilmente de la presión política ejercida

⁵² El texto clásico de este argumento es Stephan Haggard. “The Institutional Foundation of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934”, en *International Organization*, vol. 42, no. 1, invierno de 1988.

⁵³ Susanne Lohmann y Sharyn O’Halloran, “Divided Government and U.S. Trade Policy: Theory and Evidence”, en *International Organization*, otoño de 1994, vol. 48, no. 4, pp. 687-690.

por los grupos que apoyan con fuertes cantidades de dinero a los congresistas para llegar a sus escaños.

Además el Congreso jamás dejó de representar estos intereses aún cuando la RTAA estuvo vigente, ya que fue bajo la presión del Congreso que el Ejecutivo incluyó varias estrategias para dejar satisfechos a los grupos proteccionistas, entre ellas el sistema de cuotas, las cláusulas de escape, la clasificación de los productos, que si bien fueron instrumentados por El presidente durante las negociaciones, lo hizo bajo la presión de los Legisladores, sobre todo del Partido Republicano, que las pusieron como condición para votar a favor de la extensión de la RTAA en distintos momentos.

- El Congreso aprobó la legislación para ahorrarse más trabajo legislativo oneroso⁵⁴.

Este argumento sostiene que el Congreso autorizó la legislación para poder dedicarse de lleno a legislar sobre temas en donde se requería una mayor atención del Legislativo. El *logrolling* había resultado muy costoso como procedimiento y las decisiones en materia comercial, como lo había demostrado la Gran Depresión, debían adoptarse de ahora en adelante de manera rápida y efectiva.

Sin embargo, los críticos de este argumento señalan que si el Congreso efectivamente quería desentenderse de sus responsabilidades en materia comercial por creer que eran demasiado “pesadas” y costosas tenía dos opciones: a) No hacer nada en absoluto; b) Crear comisiones especializadas u otro tipo de instituciones directamente dirigidas por el Legislativo para delegar esa autoridad, sin la necesidad de recurrir al Ejecutivo, así como crear fórmulas y reglas generales sobre el asunto para que estas guiaran las decisiones de manera expedita sin necesidad de delegar facultades.

Además, como ya se dijo, en las subsecuentes extensiones de la RTAA el Congreso estuvo muy lejos de desatender los asuntos comerciales ya que mantuvo la capacidad de decisión sobre temas relevantes, así como los períodos y los límites precisos a la ampliación de la autoridad hacia el Ejecutivo.

- El Congreso aprobó la legislación debido a los resultados económicos “insatisfactorios” derivados del proteccionismo que se derivaron de la Ley Smoot-Hawley. Los congresistas “habían aprendido de las malas lecciones” dejadas por el proteccionismo, que llevaron al fracaso y al desprestigio del Partido Republicano con la crisis económica de 1929 y la derrota electoral en 1932⁵⁵.

⁵⁴ I.M. Destler, American Trade Politics, Institute for International Economics, Washington D.C. Tercera edición, abril de 1995, pp. 14-16, y especialmente Michael A. Bailey, Judith Goldstein y Barry R. Weingast, “The Institutional Roots of American Trade Policy”, en *World Politics*, abril 1977, p. 311

⁵⁵ En dos textos representativos puede encontrarse el argumento de la “lección aprendida” (entre otra bibliografía sobre el tema sosteniendo el mismo supuesto): Helen Milner y Peter B. Rosendorff, “Trade, Negotiations, Information and Domestic Politics: The Role of Domestic Groups”, en *Economics and Politics*, no. 8, 1996, pp. 145-189; y Robert Pastor, Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy 1929-1976. University of Colorado Press. Los Angeles, 1980, pp. 84-93.

Este supuesto sostenía que la nueva facultad perseguía primordialmente la optimización económica a través de decisiones que debía tomar un actor “neutral” en términos de preferencias sobre la liberalización comercial. Los legisladores, reconociendo su error al aprobar la Ley Smoot-Hawley ahora estaban a favor de las decisiones económicamente eficientes.

Pero el argumento en contra de este supuesto sostiene, sin embargo, que los congresistas que votaron a favor de la ley Smoot-Hawley en general mantuvieron su voto en contra de la apertura y la reducción de aranceles, no hubo un proceso de “aprendizaje” derivado de los errores económicos del proteccionismo: 98% de los Republicanos votaron en contra de la RTAA en la Cámara de Representantes, y 85% de los Senadores Republicanos también se opusieron a ella.

Es más, los legisladores del Partido Republicano tardaron mucho en “aprender” de sus errores derivados de favorecer al proteccionismo, ya que no fue sino hasta el año de 1948 que apoyaron abrumadoramente la extensión de la RTAA, y sólo lo hicieron bajo ciertas condiciones, entre ellas que sólo fuera por un año, y que el Ejecutivo incluyera los “puntos de seguridad” dentro de su estrategia de negociación.

- La mayoría Demócrata en el Congreso aprovechó la coyuntura para revertir el proteccionismo instrumentado por los Republicanos, y aprobó una legislación diseñada para sobrevivir independientemente de cual fuese el partido político que dominara en el Congreso⁵⁶.

Este supuesto mantiene que en la primera oportunidad que tuvieron los Demócratas para imponer una ley comercial liberal, aprobaron la RTAA y la redactaron de tal forma que resultara difícil para los otros Congresos eliminarla o enmendarla.

Este argumento resulta falaz para los especialistas, ya que sostienen que en el período en el que se decidió ceder la autoridad al Ejecutivo estuvo marcado por un cambio en las preferencias de los partidos políticos, los Republicanos llegaron en otras ocasiones a dominar ambas cámaras y sin embargo decidieron ampliar la RTAA. La cuestión partidista no fue determinante para otorgar la autoridad al Ejecutivo, o si lo fue esto sólo ocurrió en un inicio, pero este cambio de preferencias que en realidad tuvo lugar, no convalida el supuesto antes mencionado.

- El Congreso aprobó la RTAA para apuntalar el liderazgo de la Presidencia de Roosevelt en un momento de crisis económica, para poder sacar adelante al país⁵⁷.

Este argumento retoma la idea de que la difícil situación económica exigía una pronta acción del Poder Legislativo, y que la concesión de la autoridad no fue sino una de entre las

⁵⁶ Karen E. Ssnietz, “The Institutional Foundation of U.S. Trade Policy: Revisiting Explanations for the 1934 Reciprocal Trade Agreements Act”, en *Journal of Policy History*, vol. 12, no. 4, 2000, pp. 421-429

⁵⁷ Robert Baldwin, “The Changing nature of U.S. Trade Policy since WWII”, en *Structure and Evolution of Recent U.S. Trade Policy*, Robert Baldwin y Anne O. Krueger (editorires), Chicago University Press, 1984, y Stephanie Lenway, *The Politics of U.S. International Trade: Protection, Expansion and Escape*, Boston, EU, 1985.

varias atribuciones nuevas concedidas al Ejecutivo en los tiempos económicos difíciles de la Gran depresión.

Pero este argumento ignora las diferencias que en materia del tipo de política comercial que se debía de instrumentar durante los primeros años de la administración de Roosevelt se presentaron al interior de su gabinete, las cuales no dejaban apreciar claramente el tipo de medidas que el propio Presidente deseaba llevar a cabo. En su gabinete había proteccionistas como Raymond Moley y George Peek, y liberales como el propio Cordell Hull. De hecho, el Presidente Roosevelt rechazó presentar la RTAA como una prioridad de su gobierno, pues consideraba que esto le ganaría conflictos gratuitos con el Congreso en momentos en los que era una prioridad presentar al Legislativo la National Recovery Act en 1933.

Es difícil presentar un argumento unitario sobre los objetivos de la decisión del Congreso en 1934, y el propósito de presentar una hipótesis al respecto rebasa los objetivos de la presente investigación. Sin embargo, es relevante identificar una característica común de la RTAA y del procedimiento de la vía rápida (que será analizada con más detalle en los siguientes capítulos), esa característica consiste en las *consecuencias no intencionadas* de una decisión, que se presenta en el hecho de que el mecanismo de la RTAA y de la vía rápida fueron creados para una coyuntura política y económica específica, pero el éxito alcanzado -al aplicar ambos procedimientos en la práctica- en sus distintos momentos permitió que se renovaran posteriormente dichas autorizaciones que al crearlas habían sido meramente “coyunturales”.

De esta forma, lo sostenido a continuación por Douglas Irwin sobre la RTAA puede también ser aplicado a la vía rápida:

La RTAA fue aprobada como una simple legislación y nada más; nadie en su momento sabía cómo sería usada en la práctica, ni tampoco se conocía que tan exitosa podría ser para negociar los acuerdos comerciales, ni se podía sospechar sobre los alcances que tendrían los convenios negociados con esta nueva facultad. Cuando la RTAA fue aprobada, el Congreso no podía anticipar que tan importante podía llegar a ser esta legislación, ni se sospechaba que los subsiguientes Congresos la mantendrían vigente.

El modelo teórico de la elección racional plantea perfectamente este supuesto acerca de que dentro de las decisiones racionales se pueden hallar consecuencias insospechadas, no contempladas originalmente, y que pueden orientar los resultados efectivamente hacia los fines esperados con mayor éxito, o por el contrario tener consecuencias desastrosas. En este sentido, tanto la RTAA como la vía rápida han sido procedimientos que han surgido del acuerdo político realizado entre las partes en donde cada institución define con más claridad sus atribuciones en la formulación de la política comercial, pero no son procedimientos inamovibles o permanentes, en los dos casos resulta revelador hallar elementos que se fueron introduciendo para perfeccionarlos como mecanismos de decisión, sin perder su “espíritu” original.

A final de cuentas, para los fines que persigue la presente investigación, lo que resulta relevante no son las razones del Congreso para conceder la autoridad, sino las

consecuencias que ella tuvo para la realización de los procesos de negociación internacional de los acuerdos comerciales, pero antes de pasar a analizar el fortalecimiento de la institución presidencial, consideramos pertinente evaluar a continuación los cambios en las preferencias de los partidos en torno a la liberalización comercial, ya que este cambio hizo posible –junto con el liderazgo económico asumido a nivel internacional por los Estados Unidos, al finalizar la Segunda Guerra Mundial- que el Ejecutivo contara con un margen de acción a nivel interno, que terminó por fortalecer aún más su posición internacional.

8. Las nuevas bases de apoyo político a la política comercial basada en la RTAA, los partidos políticos y los grupos económicos orientados a las exportaciones.

Con la puesta en marcha de la facultad comprendida en la RTAA, el nuevo sistema incorporó al juego político los intereses de un sector económico que empezaba a tener grandes ingresos debido a la apertura comercial: los exportadores⁵⁸. En el pasado el Congreso aprobaba leyes comerciales proteccionistas pensando en defender los intereses de los productores de algunas industrias orientadas estrictamente al mercado nacional o de algunos sectores económicos bien identificados, no se tomó en cuenta los intereses de los consumidores al momento de legislar sobre temas comerciales. Sin embargo al concedérsele autoridad al Presidente en materia comercial, se dió un equilibrio político al incluir en el debate a los intereses de los exportadores, en virtud de que la reducción de los aranceles ahora estaría directamente vinculada con la negociación de los acuerdos que permitieran el acceso a los mercados externos por parte de los productores norteamericanos. Aunque en el pasado los intereses de los exportadores habían influido de alguna manera en la política comercial de los Estados Unidos, generalmente no alcanzaban a sobrepasar la influencia de los sectores económicos amenazados por las importaciones.

En este contexto, una de las contribuciones de la RTAA en el ámbito del diseño de las políticas públicas dirigidas al comercio exterior, consistió en que hubo un rompimiento de la unidad partidista en los temas comerciales conforme el auge comercial manifestado en la posguerra comenzó a desvanecerse.

En un principio los Republicanos se opusieron tajantemente a la RTAA, ya que en 1934 solamente dos de 101 Republicanos votaron a favor de la propuesta en la Cámara de Representantes, y solamente seis de 36 senadores Republicanos lo hicieron en el Senado. El principal argumento de los Republicanos para estar en contra de la RTAA era que esta ley otorgaba una delegación inconstitucional al Presidente para decidir sobre el establecimiento de los impuestos, además decían que la reducción de los aranceles agravaría más la Gran Depresión económica que se vivía en aquel momento. Fue así que en 1936 la plataforma electoral republicana estaba basada en la propuesta de eliminación de la RTAA, si embargo

⁵⁸ “important branches of agriculture, such as cotton, tobacco, hogs, and rice, and those branches of American industry whose mass production methods have led the world, will find expanded opportunities and productive capacity in foreign markets” palabras del Presidente Roosevelt al presentar la propuesta de la RTAA ante el Congreso, citadas en Karen Schnietz, “The Institutional Foundation of U.S. Trade Policy: Revisiting Explanations for the 1934 Reciprocal Trade Agreements Act”, en *Journal of Policy History*, vol. 12, no. 4, 2000 op. cit. p. 437.

el triunfo de los Demócratas les permitió en 1937 renovar la legislación por otros tres años más, en ese momento solamente tres de 84 representantes Republicanos apoyaron la extensión, mientras que en el Senado ningún republicado votó a favor de la misma⁵⁹.

Durante el proceso electoral de 1940, los Republicanos empezaron a suavizar sus críticas en contra de la RTAA, y a pesar de que no manifestaban públicamente estar a favor de ella, por lo menos quejaron de exigir su revocación. Durante el proceso de renovación de la RTAA en 1940, el 96% de los Republicanos en la Cámara de Representantes la rechazaron, así como lo habían hecho todos los Republicanos en el Senado. Durante la renovación de la RTAA en 1943, ésta se realizó sin ningún problema ya que los Estados Unidos se encontraban en guerra, por lo que la cooperación bipartidista durante el conflicto ayudó mucho para aprobarla.

No fue sino hasta la elaboración de la plataforma electoral del partido Republicano de 1944 que este partido aceptó las reducciones arancelarias negociadas por el Presidente. La plataforma Republicana de ese año afirmaba que estaban a favor de la remoción de toda las barreras comerciales innecesarias, pero seguían favoreciendo una protección arancelaria justa para que “el estándar de vida de la población no decayera”⁶⁰. Además sugerían que el Congreso debería de aprobar los acuerdos comerciales negociados por el Presidente, y con esa propuesta reconocieron implícitamente la delegación de autoridad al Ejecutivo por primera ocasión.

En realidad, el primer desafío político que enfrentó la RTAA fue al terminar la Segunda Guerra Mundial, ya que para entonces la necesidad de que los partidos políticos cooperarán mutuamente para enfrentar el conflicto bélico había quedado atrás. En este contexto, la autoridad expiraría a mediados de 1945, sin embargo, el Ejecutivo se había ya comprometido a nivel internacional a llevar a cabo la negociación de los acuerdos multilaterales sobre comercio como un instrumento más de los disponibles para llevar a cabo la reconstrucción de la posguerra. Además el Presidente Roosevelt planeaba solicitar al Congreso la facultad de negociar la reducción de los aranceles por encima del 50% original, pues para esos años ese tope ya se había alcanzado. Fue en esta coyuntura que quince de los 35 senadores Republicanos decidieron votar en favor de la renovación en 1945, sin embargo lo verdaderamente novedoso fue que cuando los Republicanos fueron mayoría en el Congreso después de la elección de 1946, apoyaron la renovación de la RTAA y de esta manera aseguraron el voto bipartidista para que los Estados Unidos negociaran la liberalización comercial a través de su participación en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio.

Ya para 1948, el Congreso en ese entonces dominado por los Republicanos renovaron la autoridad de la RTAA con un 98% de apoyo en ambas cámaras, pero a cambio de ello la extensión sólo era por un año, y se introdujo el concepto de “puntos de seguridad”, que

⁵⁹ Michael J. Hiscox, “The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization”. En *International Organization*, vol. 53, no. 4 otoño de 1999, p. 685-86.

⁶⁰ Douglas A. Irwin y Randall S. Kroszner, “Interests, Institutions and Ideology in the Republican Conversion to Trade Liberalization, 1934-1945”. Center for the Study of the Economy and the State, julio de 1997, p. 8.

como se dijo, servían para cerciorarse que el Presidente no negociara los aranceles por debajo de un límite impuesto a aquellos productos declarados por la Comisión Arancelaria como “sensibles”. Al asumir la mayoría nuevamente en 1949, los Demócratas eliminaron el concepto de los “puntos de seguridad” y aprobaron una extensión retroactiva por tres años para la RTAA, para ello contaron con el apoyo de 84 de los 147 Republicanos en la Cámara de Representantes, y 15 de los 33 Republicanos en el Senado. En 1951, el Congreso de mayoría Demócrata extendió la aplicación de la RTAA por dos años más, incorporando nuevamente los “puntos de seguridad”, y facultaron a la Comisión Arancelaria para que investigara los posibles prejuicios a las industrias nacionales provocada por la entrada masiva de mercancías importadas, que resultara de la puesta en marcha de los acuerdos comerciales.

La razón que aparece en la literatura sobre la política comercial de los Estados Unidos para explicar este cambio en las preferencias de los Republicanos consiste en señalar el fortalecimiento de los intereses económicos vinculados con el comercio exterior, que presionaron continuamente al partido Republicano para dejar atrás su orientación proteccionista después de la Segunda Guerra Mundial. Al terminar este conflicto los Estados Unidos contaban con una superávit comercial en varios sectores industriales como la maquinaria, los vehículos, los químicos, los textiles y otro tipo de manufacturas. Por lo tanto las oportunidades favorables para la exportación ayudaron a crear una base de apoyo a las políticas comerciales liberales por parte de esos sectores cuya posición competitiva internacional se había fortalecido al terminar la conflagración mundial. El crecimiento de estos intereses vinculados con la exportación, tanto en términos de tamaño económico como de efectividad política, debió haber influido grandemente en el Partido Republicano para cambiar su posición ideológica frente al proteccionismo⁶¹.

El cambio de preferencias de los Republicanos en torno a la liberalización comercial se hizo más notorio cuando el Presidente Dwight Eisenhower, en su discurso “The State of the Union” de 1953, solicitó la renovación de la RTAA, y manifestó su disposición a continuar promoviendo la liberalización comercial como uno de los principios fundamentales de la política exterior de su gobierno. En aquel año, Eisenhower estableció una comisión especial compuesta por diez congresistas Republicanos, y otros 7 funcionarios nombrados directamente por el Presidente, que a pesar de las divisiones ideológicas subsistentes, aprobaron la plataforma de gobierno del Ejecutivo⁶².

De esta forma fue como el Congreso estuvo dispuesto a prorrogar por un año más la RTAA para aplicarse durante el período 1953-54, y finalmente en 1955, al asumir la mayoría en el Congreso, los Demócratas aprobaron una nueva extensión por tres años más. Para ese momento el apoyo bipartidista a la extensión de la ley era notoria, ya que 40 de los 48 senadores Republicanos votaron a favor de la iniciativa, y en la Cámara de Representantes 113 de 193 congresistas apoyaron la extensión.

⁶¹ Douglas A. Irwin y Randall S. Kroszner, “Interests, Institutions and Ideology in the Republican Conversion to Trade Liberalization, 1934-1945”. Center for the Study of the Economy and the State, julio de 1997, pp. 17-23.

⁶² Philipp Tsipman, “Institutions, Politics, and U.S. Trade Policy”, <http://www.cs.tufts.edu/~ptsipman/usforecpolicyb.doc>

Tabla 3.3
Los patrones del voto partidista en la creación y las extensiones de la RTAA (1934-1958).

Año	Legislación	Partido	Senado		Cámara Representantes	
			A favor	En contra	A favor	En contra
1934	RTAA	Demócrata Republicano	51 7	5 30	279 4	12 111
1937	Extensión 3 años RTAA	Demócrata Republicano	56 1	8 15	286 3	11 87
1940	Extensión 3 años RTAA	Demócrata Republicano	41 0	15 30	212 5	20 146
1943	Extensión 2 años RTAA	Demócrata Republicano	41 0	8 20	195 145	11 52
1945	Extensión 3 años RTAA	Demócrata Republicano	44 15	7 21	205 33	12 140
1948	Extensión 1 año RTAA	Demócrata Republicano	23 47	17 1	16 218	142 5
1949	Extensión 2 años RTAA	Demócrata Republicano	47 15	1 18	234 84	6 63
1951	Extensión 2 años RTAA	Demócrata Republicano	39 51	3 0	Voto a través de la voz.	
1953	Extensión 1 año RTAA	Demócrata Republicano	Voto a través de la voz.		184 180	11 25
1954	Extensión 1 año RTAA	Demócrata Republicano	46 42	1 4	156 133	15 47
1955	Extensión 3 años RTAA	Demócrata Republicano	40 40	6 8	190 113	38 80
1958	Extensión 4 años RTAA	Demócrata Republicano	41 37	6 11	185 134	40 60

Fuente: Michael J. Hiscox, "The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization". En *International Organization*, vol. 53, no. 4 otoño de 1999, p. 676.

En resumen, el cambio en las preferencias de los partidos en torno de la formulación de la política exterior estaría vinculado con una creciente diversidad entre las coaliciones sociales de apoyo a los dos partidos. Y es que, según los especialistas, no solamente los cambios exógenos en los mercados mundiales pudieron haber alteraron las preferencias de los grupos dentro de las bases tradicionales de apoyo a los Republicanos, principalmente entre las comunidades de los grandes negocios y las industrias de capital intensivo en el Noreste y en el Medio Oeste; el Partido Republicano también empezó a obtener el apoyo electoral del Sur y del Oeste en las industrias orientadas hacia las exportaciones, incluyendo

los productores agrícolas que desertaron del partido Demócrata en estos años, junto con una nueva industria orientada hacia la alta tecnología y los servicios, que juntas empezaron a tener importancia en la economía nacional.

Los Demócratas por su parte, quienes antes eran una fuerza política menor en los grandes centros urbanos y comerciales del Este, empezaron a obtener un importante apoyo por parte de las grandes ciudades del Noreste y del Medio Oeste. Así como muchos Republicanos empezaron a cambiar sus preferencias de un proteccionismo hacia una política liberal en el período de posguerra, muchos Demócratas cambiaron sus preferencias en la dirección opuesta. Influenciados por los influyentes sindicatos de las industrias del acero y textil, los cuales se vieron muy afectados por las importaciones en la década de 1960, la *American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations* dejó de apoyar las políticas liberales, y presionó a muchos miembros del Partido Demócrata para que hicieran lo mismo⁶³.

Los Republicanos, por su parte, durante el período de posguerra fueron elegidos en un grupo de distritos electorales en los cuales las industrias orientadas hacia las exportaciones y las que competían con las importaciones estaban distribuidas de manera casi idéntica a como se hallaban los distritos representados por los Demócratas. Esta creciente similitud en la composición industrial de las bases electorales de los partidos políticos es relevante. Probablemente reflejó no sólo los cambios presentados en las fuerzas políticas regionales de los partidos, sino también representó un declive en la concentración regional de la economía de los Estados Unidos. Un resultado neto de todos los cambios económicos presentados en los Estados Unidos de la posguerra es que trajo como resultado que las fuerzas políticas regionales de los partidos políticos fueran cada vez menos determinantes en la definición de las diferencias sobre las políticas comerciales entre las bases electorales de los partidos.

9. Las consecuencias de la RTAA para la toma de decisiones en materia de la política comercial

Seis son las consecuencias notorias que la autoridad de la RTAA tuvo en el proceso de toma de decisiones en materia de política comercial para las negociaciones que los Estados Unidos llevaron a cabo con otros países durante el período de 1934 a 1962⁶⁴.

⁶³ “La fusión entre la AFL y el CIO en 1955, aunada a los imperativos políticos de la época de la Guerra Fría, extendieron temporalmente el apoyo de los sindicatos a la apertura comercial. Este apoyo se consolidó bajo el gobierno de John F. Kennedy cuando el Presidente les pidió su ayuda para que el Congreso aprobara la *Trade Adjustment Assistance Act*. Pero, a medida que las industrias sindicalizadas empezaron a perder competitividad en la década de los sesentas y los setentas, la AFL-CIO comenzó a asumir una línea dura en contra del libre comercio; ya para la década de los ochentas este sindicato se perfiló como uno de los grupos de presión más radicales en contra de la apertura del mercado interno de los Estados Unidos”. Craig VanGrasstek, “U.S. Law and Policy on the Linkage Between Labor Rights and Trade”, Washington Trade Reports, <http://www.washingtontradereport.com/LaborRights.htm>.

⁶⁴ Otro cambio significativo en la formulación de la política comercial se presentó en el año de 1962 cuando se aprobó la Ley de Expansión del Comercio, y se iniciaron las negociaciones de la Ronda Kennedy del GATT. Esta nueva ronda de negociación se concentró principalmente en la creación de las reglas universales aplicadas al comercio, y en la eliminación de las barreras no arancelarias, además actualizó el criterio para la

La RTAA redujo el acceso de los grupos proteccionistas a los mecanismos legislativos que permitían las negociaciones redistributivas⁶⁵, como lo eran la formación de coaliciones y el logrolling, y que habían servido de instrumentos en el pasado para imponer la decisión de elevar los aranceles.

Con esta ley, los votos del Congreso sobre la política comercial tendrían que emitirse en torno de dos propuestas únicamente, éstas eran: mantener o eliminar la RTAA, o en algunos casos votar en contra o a favor de los acuerdos negociados por el Presidente (evento que en realidad nunca se presentó de 1934 a 1962⁶⁶). El asunto es que las negociaciones dentro del Congreso para ganar los votos y sacar adelante una legislación comercial proteccionistas se dificultó demasiado con la nueva ley comercial, haciendo prácticamente imposible que el Legislativo elevase unilateralmente los aranceles.

En segundo lugar, la RTAA cedió al Ejecutivo la facultad de manejar la agenda en materia comercial, permitiendo que la única figura política que era elegida a partir del sufragio universal como lo es el Presidente, tendría una mayor libertad para negociar los aranceles y adoptar una posición moderada al respecto, -esto es, ni demasiado proteccionista ni demasiado liberal-, en comparación con el Congreso que había estado muy atado a los intereses parroquiales proteccionistas.

La base electoral nacional del Presidente permitía pensar que el Ejecutivo favorecería la formulación de políticas que pudieran beneficiar a la nación entera, en lugar de vigilar solamente los intereses estrechos de un distrito electoral o de un Estado. Lo anterior era una diferencia sustancial con respecto al anterior procedimiento de toma de decisiones, dado que tradicionalmente los miembros del Congreso están vinculados a intereses más parroquiales. Además el Presidente tendría mayor libertad que el Congreso para tomar en cuenta el impacto que las decisiones comerciales pudiesen tener en la política exterior, especialmente en las relaciones diplomáticas con otros países.

En tercer lugar, la RTAA redujo el nivel del apoyo político que se necesitaba dentro del Congreso para aprobar los acuerdos negociados por el Ejecutivo en materia de reducción arancelaria.

eliminación de los aranceles que prevaleció en ese momento y que consistía básicamente en el intercambio de concesiones arancelarias entre los Estados, en lugar de contar con un marco legislativo común. Como es significativa esta fecha, el análisis del presente capítulo se circunscribe a este período, porque la ley de 1962 sería un antecedente muy relevante que pesó en la creación de la vía rápida doce años después, y por esa razón el período de 1962 a 1974 (en el cual la RTAA se mantuvo vigente, aunque con cambios significativos) se examinará en el siguiente capítulo.

⁶⁵ En las que un grupo lograba sacar adelante sus objetivos de la agenda, a costa de que los otros perdieran algún beneficio.

⁶⁶ El rechazo a la formación de la Organización Internacional del Comercio después de la Segunda Guerra Mundial, y algunos acuerdos negociados durante la Ronda Kennedy del GATT se presentaron porque el Ejecutivo se había excedido de sus facultades bajo la RTAA, al hacer concesiones en áreas no reconocidas por el Congreso, pero en los otros acuerdos, mientras el Presidente respetase la autoridad, no hubo la desaprobación de los acuerdos comerciales.

Esto fue posible ya que la renovación de la RTAA requería únicamente una mayoría simple en el Congreso, mientras que los acuerdos negociados por el Ejecutivo (previo a la entrada en vigor de la RTAA) tenían que ser aprobados por dos tercios del Senado. Lo anterior significaba que los opositores al libre comercio debían agrupar un mayor apoyo dentro del Legislativo para bloquear la reducción de aranceles negociada bajo la RTAA, ya que antes una minoría de senadores contaba con la capacidad de veto en la cámara alta.

La RTAA sirvió para fortalecer dentro del sistema político la capacidad de negociación y de cabildeo de las empresas orientadas a la exportación.

Antes de la entrada en vigor de ésta ley los productores domésticos cuyos bienes competían con los productos importados, habían sido los principales grupos de presión en el Congreso, y habían actuado eficazmente –para su causa- en virtud de que los beneficios vinculados con los aranceles altos eran tangibles y era posible repartirlos entre estos grupos económicos. En cambio, en el pasado los costos de los aranceles altos para los exportadores eran relativamente difusos, y era difícil unirlos para estar en contra del incremento de los aranceles, ya que no eran los impuestos nacionales, sino los aranceles extranjeros los que les perjudicaba económicamente, y por lo tanto los exportadores fracasaban cada vez que pretendían organizarse para llevar a cabo el cabildeo en el Congreso en contra de los aranceles altos. Pero a partir de la RTAA los grupos económicos orientados a la exportación serían los principales promotores de la liberalización comercial. Al mismo tiempo la reducción de aranceles negociada bajo la RTAA tendería a facilitar el aumento de tamaño del sector exportador, y por lo tanto esto ayudaría significativamente a fortalecer su posición política interna en los Estados Unidos.

La cesión de autoridad no fue una atribución completa, ni el Presidente pudo marginar de sus decisiones a los sectores potencialmente perjudicados con la apertura comercial, pero si se presentó una mayor coherencia en la política comercial frente al exterior, y las decisiones fueron más expeditas, aunque no “automáticas”.

Este cambio en las tareas del Ejecutivo y del Legislativo, no significó de ningún modo que el Congreso abdicaría de sus responsabilidades con respecto al comercio. Los congresistas continuaron estableciendo las bases generales de la política comercial, regulando los niveles arancelarios -es decir estableciendo en qué porcentaje se permitirían las reducciones a los aranceles-, imponiendo los procedimientos, y fijando las excepciones a la ley que serían permitidas, pero ahora lo hacían desde una posición más ventajosa al delegar la autoridad -y también buena parte de la responsabilidad política- al Ejecutivo.

El ejemplo más notable de que el Legislativo no se retiraría completamente de las decisiones comerciales se hizo evidente con el fracaso de la Organización Internacional del Comercio y la instrumentación del GATT, ya que estos fueron dos episodios que marcaron los límites de la disposición del Congreso para delegar la autoridad sobre la conducción de la política comercial al Ejecutivo. Pues a pesar de que al concluir la Segunda Guerra Mundial los dos partidos aceptaban el principio de que la liberalización comercial generalizada era benéfica para los Estados Unidos, y de que era inevitable que este país asumiera un papel preponderante en las relaciones internacionales al concluir el conflicto,

el Congreso no iba a estar dispuesto a renunciar completamente a sus principales atributos concedidos por la Constitución en materia de formulación de política comercial. Esto significaba que la pauta de la delegación de autoridad del Congreso hacía el Ejecutivo, que había empezado con la RTAA no fue suspendido al concluir la Segunda Guerra Mundial, sin embargo el Legislativo marcó claramente los límites de la acción presidencial, cada vez que le fue sometida la extensión de la RTAA, e impuso las condiciones bajo las cuales el presidente debía negociar con el exterior al incluir los “puntos de seguridad” y otras exigencias.

Esta nueva facultad tampoco significaba que todo los congresistas se mantendrían en silencio y sin ejercer críticas a la política comercial de los Estados Unidos, por el contrario algunos manifestaron públicamente sus críticas y salieron a la defensa de algunos sectores económicos que estaban a favor del proteccionismo, sobre todo aquellos directamente vinculados con sus distritos electorales o sus Estados. Aunque de todas formas, estos congresistas no se preocuparon por las consecuencias de sus críticas, pues sabían que las decisiones reales se tomarían en otra institución gubernamental, por tanto no se tomaron demasiado en serio este asunto.

El hecho de que el Congreso tuviera el camino aún abierto para legislar en materia comercial sólo de vez en cuando, no significaba mantener lejos de las decisiones a los que estaban a favor de aplicar políticas proteccionistas, los cuales irremediamente manifestarían sus críticas en los pasillos del Legislativo. Los afectados por esta política sabían que en algún momento el Congreso mismo podía cambiar sus políticas a favor de ellos, sobre todo si sabían canalizar la presión política, y dependiendo también de la configuración partidista del propio Congreso, esta certeza fue la que abrió paso a la creación de un nuevo mecanismo en 1974, conocido como la vía rápida y que habrá de analizarse en el siguiente capítulo.

Capítulo IV

Las fallas de la RTAA durante el período 1962-1974 y la creación del procedimiento de la Vía Rápida: la instauración de un Juego de Dos Niveles de Decisión.

1. Introducción.

En el capítulo anterior estudiamos las consecuencias que tuvo en la política comercial de los Estados Unidos, la delegación de autoridad del Congreso hacia el Ejecutivo para llevar a cabo la negociación de los acuerdos comerciales con otros gobiernos. El resultado más inmediato de este cambio en la formulación de la política comercial fue una proliferación de acuerdos comerciales firmados con otros países.

En este sentido, este mecanismo de decisión parecía ser eficaz, ya que a final de cuentas ambos partidos políticos -el Republicano y el Demócrata-, terminaron respaldando una facultad presidencial que inicialmente fue propuesta sólo por el Partido Demócrata; el apoyo bipartidista propició niveles altos de aprobación en las subsecuentes extensiones de la RTAA en el Congreso pero a partir del año de 1962, cuando la Ronda Kennedy del Acuerdo General de Aranceles y Comercio estaba por echarse a andar, se presentó un debate entre los grupos de presión proteccionistas y el Congreso para comenzar a limitar los poderes del Ejecutivo durante las negociaciones internacionales. Este debate propició que el Congreso fuera receptivo a las demandas de los grupos (principalmente económicos), y en la extensión de la RTAA de 1962 se pidió que a cambio de otorgarla, el Presidente se comprometiera a que el Departamento de Estado ya no fuera la agencia encargada de encabezar las negociaciones, y que se debería crear un nuevo puesto en el gabinete que estuviera encargado de esta responsabilidad, fue así que se creó la figura del Representante Especial de los Estados Unidos (*United States Special Representative*), que a partir de entonces sería el responsable de negociar los acuerdos comerciales, con la obligación de consultar e informar a los grupos económicos internos sobre los objetivos de negociación del Poder Ejecutivo.

La anterior no sería la única modificación al sistema de la RTAA, pues se sugirió también que la Comisión Arancelaria del Congreso tuviese nuevos atributos en la recomendación de los niveles arancelarios que podía negociar el Ejecutivo, además se exigió que dos miembros del Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes, y dos del Comité de Finanzas del Senado participaran durante las negociaciones comerciales, y se hicieron modificaciones a la “cláusula de escape” entre otros requisitos impuestos por el Congreso.

Pese a todos los compromisos asumidos con el Congreso antes de empezar la Ronda Kennedy, el Ejecutivo excedió sus facultades originales durante la negociación de la misma y llegó a algunos acuerdos internacionales sobre la reducción de las barreras no-arancelarias para las que no estaba facultado, por lo que el Congreso echó abajo los acuerdos negociados sobre las barreras no-arancelarias, al decidir votarlos por separado como tratados que no eran elegibles para aplicarles las facultades concedidas bajo la

RTAA. Esta pugna entre el Ejecutivo y el Legislativo desembocó en la creación en 1974 de un nuevo procedimiento de decisión conocido como la vía rápida, a través de la cual se redefinieron las funciones de cada rama del gobierno en la formulación de la política comercial.

En este contexto, tres son los objetivos centrales que se pretenden alcanzar en el presente capítulo: en primer lugar analizaremos los acontecimientos que se presentaron de 1962 a 1974 en los que se empieza a perfilar la necesidad de crear un nuevo mecanismo de decisión para vigilar las acciones del Poder Ejecutivo; en segundo lugar analizaremos la negociación interna entre los actores domésticos de los Estados Unidos que desembocó en la creación de la Vía Rápida para negociar la Ronda Tokio del GATT y en tercer lugar, exploraremos los supuestos de la Teoría del Juego de los Dos Niveles y la contribución que podemos obtener de este marco teórico para analizar la política comercial externa de los Estados Unidos a partir del año de 1974.

Los conflictos internos provocados por la Ronda Kennedy del GATT.

El 1 de noviembre de 1961, el subsecretario de Estado del Presidente John F. Kennedy, George Ball en un discurso presentado ante el Consejo Nacional de Comercio Exterior, habló de los últimos cambios que se habían presentado en la economía internacional como consecuencia del establecimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE). El subsecretario hizo hincapié en que la legislación comercial en vigor, en este caso la RTAA era inapropiada para enfrentar el reto de negociar los temas comerciales con el conjunto de países de Europa occidental que habían iniciado ya su proceso de integración. Hablando en nombre del Presidente Kennedy, Ball insistió en que el Poder Ejecutivo necesitaba nuevos instrumentos para negociar los problemas derivados del comercio internacional con sus contrapartes europeas¹.

El propio Presidente Kennedy iniciaría una campaña para lograr la aprobación de una nueva legislación comercial a partir de diciembre de 1961, en ese mismo mes se reunió con los representantes de la *American Federation of Labor*, y de la *National Association of Manufacturers*.² El Presidente ordenó al Departamento de Estado que iniciara la redacción del proyecto de ley para renovar los poderes concedidos a través de la RTAA. Este proyecto fue introducido en la Cámara de Representantes y se le conoció bajo el nombre del proyecto H.R. 9900, el cual solicitaba la autorización del Legislativo para negociar la reducción de los aranceles hasta en un 50%, y la completa eliminación de los aranceles que se ubicaban ya a un nivel de 5% o menos. De particular interés para el Presidente era conseguir la facultad de negociar la eliminación de los aranceles en aquellos productos en los que la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos concentraban el 80% del comercio mundial. Como vimos con anterioridad, la RTAA había establecido un tope en la

¹ Sharyn O'Halloran, *Politics, Process and American Trade Policy*. The University of Michigan Press, 1994, p. 92.

² Martha Gibson, *Conflict Amid Consensus in American Trade Policy*, Georgetown University Press, 2000, p. 84.

reducción de aranceles de 50%, Kennedy solicitaba concretamente en aquellos años una nueva autoridad para ampliar el margen de reducción de los aranceles³.

Los funcionarios del Poder Ejecutivo habían sugerido –también– la posibilidad de reducir los aranceles a los productos tropicales para lograr que la Comunidad Económica Europea hiciera lo mismo. Una importante omisión deliberada en este proyecto de ley consistía en determinar las funciones a desempeñar por la Comisión Arancelaria en todo el proceso de negociación, impidiéndole así que participara con asesoría durante las negociaciones, y que al hacerlo limitara las facultades del Poder Ejecutivo, lo que se pretendía al dejar *de facto* fuera a esta comisión era que no le atara las manos al Presidente en el nivel I o internacional⁴.

Como consecuencia de su experiencia previa como senador de Massachussets, el Presidente Kennedy sabía de la progresiva desconfianza que tenía el Congreso con respecto del Departamento de Estado en el manejo de la política económica exterior de los Estados Unidos, por lo tanto decidió llevar a cabo una campaña de cabildeo para la aprobación del proyecto de ley en el Poder Legislativo, a partir de entonces el proyecto de ley pasó a ocupar una de las prioridades en la agenda del Presidente, a pesar de que al inicio de su gobierno el comercio exterior no parecía un tema relevante.

El cabildeo del Presidente Kennedy se basó en dos estrategias de negociación interna:

- a) por una parte se buscó el apoyo de los grupos económicos que favorecían el libre comercio, y por la otra
- b) se procuró dividir a la oposición (es decir, a los grupos proteccionistas);

Esta última estrategia involucraba llevar a cabo concesiones no vinculadas con la legislación comercial que se sometería a aprobación, para así silenciar a los grupos que buscaban algún tipo de protección en contra de los vaivenes del comercio exterior. Para ganarse la simpatía de la industria textil que era una de las opositoras a la reducción de aranceles, el Presidente Kennedy nombró a un gobernador procedente del Sur como Secretario de Comercio, los representantes de esta industria, no obstante pidieron una concesión directa al Presidente que consistía en el establecimiento de cuotas a la importación de textiles, o de lo contrario presionarían a sus representantes para votar en contra de la nueva extensión de la RTAA. El 2 de mayo de 1961, Kennedy anunció un programa de siete puntos para ayudar a la industria textil, y a pesar de que este plan no incluía las cuotas solicitadas, se estableció el compromiso de que el Ejecutivo llevaría a cabo las negociaciones para solicitar la restricción voluntaria de exportaciones a los socios comerciales de los Estados Unidos y principalmente a Japón, el Presidente también se

³ O'Halloran, *Op. Cit.*, p. 94.

⁴ Sobre las negociaciones internas para aprobar la ley de Comercio de 1962, la mejor obra disponible es el capítulo VI "The Trade Expansion Act of 1962 Executive-Congressional Relations in Today's Trade Policy Debates" del libro de Robert W. Barrie, Congress and the Executive: The Making of the United States Foreign Trade Policy, 1789-1968, Garland Publishing Inc. Nueva York EU, 1987, pp. 170-263.

comprometió a que se negociarían mejores accesos de los textiles procedentes de los Estados Unidos y que pretendían ingresar a la CEE⁵.

Para terminar de convencer a los representantes de la industria textil, el Presidente convocó a 17 países para llevar a cabo una conferencia internacional sobre los productos textiles el 17 de julio de 1962 en Ginebra, bajo los auspicios del GATT, como resultado de estas negociaciones los Estados Unidos obtuvieron el congelamiento de sus importaciones de textiles durante dos años, con esto la industria textil permitió que 73 de los congresistas que defendían sus intereses, votaran a favor del proyecto de la ley comercial de 1962⁶.

Con esta cooptación de los más acérrimos opositores al libre comercio, el Presidente Kennedy envió su proyecto de ley al Congreso, justificando la concesión de una nueva autoridad de negociación bajo cinco argumentos:

- 1) lograr el acceso al mercado de la Comunidad Económica Europea;
- 2) evitar las presiones a la balanza de pagos, fomentando las exportaciones;
- 3) reactivar el crecimiento económico del país;
- 4) mantener al país a la ofensiva en materia comercial en el contexto de la guerra fría; y
- 5) expandir el comercio hacia Japón y a los países en vías de desarrollo⁷.

Una vez terminada la redacción de la iniciativa de ley del Poder Ejecutivo, y que ésta hubiese sido enviada al Congreso, los grupos de presión afectados y los beneficiados por esta ley comenzaron a movilizarse. Los grupos a favor del libre comercio estuvieron representados por el *Committee for a National Trade Policy*, el cual se había fundado en 1953 por los ejecutivos de las grandes corporaciones con intereses económicos basados en las exportaciones. Este comité había apoyado desde su fundación todas las iniciativas surgidas del Ejecutivo para prorrogar la RTAA, y había actuado como un coordinador de los otros grupos que se habían beneficiado con el libre comercio. En 1962 la Cámara de Comercio de los Estados Unidos y la *AFL-CIO* trabajaron casi por última vez de manera conjunta para apoyar el proyecto de ley⁸. La *National Association of Manufacturers* con cerca de veintidós empresas asociadas que representaban tanto a los exportadores como a los importadores decidió mantenerse neutral. La *Federal Farm Bureau Federation* apoyó la propuesta del Ejecutivo, a pesar de que algunas empresas agrícolas decidieron oponerse a la legislación⁹.

⁵ J. F. Kennedy, Library and Museum web-page, "Summary of the Three Year Kennedy Record (Legislation). Agriculture, Textiles and Defense and Military", http://www.cs.umb.edu/jfklib/jfk_leg_record1.html J.F

⁶ Ethan Kapstein, "Trade Liberalization and the Politics of Trade Adjustment Assistance", en *International Labour Review*, invierno de 1998, vol. 137, issue 4. p. 506.

⁷ Morris K. Udall, "The Trade Expansion Act of 1962: A Bold New Instrument of American Policy", *Congressman's Report*, mayo 17 de 1962, <http://dizzy.library.arizona.edu/branches/spc/udall/congrept/87th/620517.html>

⁸ Esto se debió a que los sindicatos cambiarían posteriormente sus preferencias sobre el libre comercio, y a partir de la década de los setentas comenzarían a oponerse a los acuerdos comerciales.

⁹ Pastor, Robert *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy 1929-1976*. University of Colorado Press. Los Angeles, 1980. pp. 73.

Del lado de los grupos proteccionistas estaban las empresas sensibles a las importaciones, que se hallaban ideológicamente opuestas al concepto del libre comercio. El *Trade Relations Council* era la principal organización representante de los grupos proteccionistas, que desde 1885 bajo otro nombre, había estado a favor de los aranceles altos. Su membresía abarcaba empresas del sector agrícola, comercial y de negocios. Junto con el *Committee on Import-Export Policy*, que había sido fundado en 1953 habían cooperado en esa fecha para poner un alto a la iniciativa del Presidente. Finalmente el *Liberty Lobby* también se opuso a las negociaciones internacionales encabezadas por el Presidente, argumentando que la concesión de autoridad era inconstitucional.

El proyecto de la ley comercial de 1962 inició su proceso de aprobación en el Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes, el cual el 12 de marzo de 1962 llevó a cabo las audiencias procedentes, que llegarían a abarcar- en versión escrita- un documento de 4233 páginas de testimonios¹⁰.

1a. Las principales demandas para aprobar la extensión de la RTAA.

Como ya se dijo, el principal argumento para lograr la aprobación de este proyecto consistió en lograr el acceso al mercado de la CEE para los productos de los EU. Willbur Mills, que en ese entonces ocupaba el cargo de Presidente del Comité de Medios y Procedimientos fue el encargado de dirigir el proceso legislativo, tarea para la cual resultó muy eficaz, ya que el Comité rechazó una serie de enmiendas proteccionistas, sin embargo tuvo que acceder a realizar algunos cambios importantes en dos áreas relevantes del proyecto:

- 1.- La delegación de la autoridad para negociar, y
- 2.- la concesión del status de nación más favorecida para los países comunistas¹¹.

Durante el proceso de aprobación de la extensión de la RTAA varios congresistas, y los líderes de los grupos proteccionistas, argumentaron que el Departamento de Estado, en su papel de jefe responsable de llevar a cabo las negociaciones comerciales desde 1934, había descuidado los intereses internos, e irresponsablemente había negociado con el exterior las reducciones arancelarias que habían venido a afectar de manera negativa a la economía de los Estados Unidos, por lo tanto la responsabilidad de llevar a cabo las negociaciones comerciales debería recaer en otra agencia del Poder Ejecutivo. Sin embargo en este punto se presentó una división importante entre los distintos grupos económicos, pues los representantes de los sindicatos no estaban de acuerdo en que la responsabilidad de negociar los acuerdos comerciales recayese en el Departamento de Comercio, los representantes de las empresas -por su parte- no deseaban que el Departamento del Trabajo tuviese esa atribución. La otra opción, en este caso el Departamento del Tesoro, tenía la responsabilidad primordial de administrar los asuntos monetarios, y por lo tanto se pensaba

¹⁰ I. M. Destler, *Making Foreign Economic Policy*, Brookings Institution, Washington D.C. EU, 1980, pp. 168.

¹¹ Chris J. Dolan, "Presidential Coordination Efforts in Economic Policy Making: an Historical Analysis, 1945-1992", en *White House Studies*, primavera de 2003, vol. 3 issue 2, pp.183.

que si se le otorgaba la facultad de negociar los acuerdos comerciales internacionales en nombre del Presidente, esta oficina estaría dispuesta a sacrificar los intereses comerciales de los Estados Unidos para mantener el equilibrio en la balanza de pagos.

Después de una conversación con el Presidente Kennedy, Mills propuso la creación de un nuevo puesto burocrático, en este caso, el nombramiento de un Representante Comercial Especial (STR por sus siglas en inglés) que formaría parte de la Oficina Ejecutiva del Presidente. Este representante sería nombrado por el Presidente con la asesoría y el consentimiento del Senado, y su principal función sería la de negociar los acuerdos comerciales internacionales en representación de los Estados Unidos con el rango de Secretario, y al mismo tiempo sería el jefe del Comité de Información Comercial, el cual era una agencia intersecretarial al nivel del gabinete, que recientemente había sido creada por el Comité de Medios y Procedimientos para reemplazar el Comité sobre los Acuerdos Comerciales. La principal función de esta agencia consistiría en proporcionar asesoría al Presidente sobre los temas comerciales en general¹².

Otro de los temas que se prestó a discusión durante el proceso de aprobación del proyecto de la ley comercial fue la propuesta del Congreso de tener a su disposición la facultad de revertir -a través de un voto de mayoría simple- las decisiones presidenciales en contra del uso de la cláusula de escape contenida en los acuerdos comerciales, en lugar de que se requirieran dos tercios como lo ordenaba la ley de 1958. El Presidente en primera instancia se opuso a esta propuesta, pero después de percatarse que el Congreso no había logrado en nueve oportunidades revertir ninguna decisión presidencial tomada en torno del uso de la cláusula de escape, finalmente estuvo a favor de que se aprobara una enmienda en ese sentido¹³.

La tercera propuesta del Congreso para que se incluyera en el proyecto de ley que contenía la extensión de la RTAA, tenía que ver con que se permitiera a un grupo de congresistas (2 procedentes de la Cámara de Representantes, específicamente el Comité de Medios y Procedimientos, y dos procedentes del Comité de Finanzas del Senado, en cada caso sería un representante y un senador del Partido Demócrata, y un representante y un senador del Partido Republicano) que fuesen acreditados como consejeros del Poder Ejecutivo en las negociaciones comerciales multilaterales.

Como se puede apreciar, el objetivo de todas las concesiones exigidas por el Congreso consistía en atar las manos del Ejecutivo durante las negociaciones comerciales, y vigilar muy estrechamente el tipo de concesiones que se harían en el nivel internacional. Pero la agregación de cada una de las peticiones en la propuesta de ley harían que el proyecto se “ensanchara” más y más en el sentido de que ya no únicamente estaba en juego la extensión

¹² I. M. Destler, “US Trade Policy-Making”, Institute for International Economics, junio 2000, <http://www.ustrc.gov/research/destler.pdf>, p.2.

¹³ Escape clause provisions now allow an industry to apply to the Tariff Commission for relief, if the industry feels it is --or may be -- hurt because of increased imports flowing from a tariff cut. The commission then may recommend a tariff increase to the President. If he does not agree, he must explain why to Congress, which may overrule his decision by a two-thirds vote. Morris K. Udall, “The Trade Expansion Act of 1962: A Bold New Instrument of American Policy”, Congressman’s Report, mayo 17 de 1962, <http://dizzy.library.arizona.edu/branches/spc/udall/congrept/87th/620517.html>

de la RTAA sino que otros objetivos adicionales debían perseguirse, a continuación analizaremos como cambió el contenido original de la propuesta para convertirse en una iniciativa mucho más ambiciosa.

1b. La presentación de un “paquete” de leyes para aprobar la extensión de la RTAA en 1962.

La verdadera innovación de la extensión solicitada para la RTAA en 1962 fue que, en virtud de las múltiples concesiones solicitadas por los grupos proteccionistas para votar a favor de la facultad, el proyecto de ley no contenía únicamente la extensión, sino que debía incorporar todos los objetivos perseguidos por el Presidente, y además las compensaciones solicitadas por los congresistas y los grupos de presión. Por ejemplo, el proyecto de ley pedía, como uno de los objetivos del Ejecutivo, la autorización para poder llevar a cabo intercambios comerciales con los países de “economía centralmente planificada” (en realidad este era un eufemismo de “países comunistas”) partiendo del principio de la Nación Más Favorecida, después de intensos *trade-offs* para lograr la autorización en otras áreas, la concesión de la NMF fue otorgada por el Congreso pero solamente para aplicarse en los casos de Polonia y Yugoslavia, tal y como quedó asentado en la ley¹⁴.

El resultado de la incorporación de todas las exigencias planteadas por los grupos proteccionistas fue que la ley de 1962 se convirtió en un antecedente crucial del tipo de procedimiento legislativo que se haría típico con la entrada en vigor de la vía rápida en 1974: esto es, la presentación sistemática de propuestas de ley *Omnibus* -o misceláneas legislativas- que contendrían todo tipo de concesiones realizadas a los grupos proteccionistas específicos que las demandaron a cambio de apoyar la autoridad de negociación, o para aprobar posteriormente los acuerdos internacionales.

Fue así que el 27 de junio de 1962 el pleno de la Cámara de Representantes aprobó la propuesta presidencial con 298 votos a favor y 125 en contra, el cabildeo realizado en beneficio de la industria textil terminó por obtener 128 votos a favor del proyecto. Sin embargo otros dos grupos de presión económicos fueron decisivos en la aprobación del proyecto, estos eran la industria maderera de la parte nor-occidental del país y la industria del petróleo, ambos grupos tenían una gran influencia tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes. Aunque el Presidente Kennedy hizo poco por ganarse a la industria petrolera, a la industria de la madera en especial se le cooptó otorgándosele un programa de seis puntos que incluía un trato preferencial en la compra de madera norteamericana realizado por el Departamento de Defensa, así como el compromiso de negociar un acuerdo con Canadá para limitar voluntariamente las exportaciones de ese país¹⁵.

¹⁴ Robert W. Barrie, *Congress and the Executive: The Making of the United States Foreign Trade Policy, 1789-1968*, Garland Publishing Inc. Nueva York EU, 1987, pp. 173-179.

¹⁵ Thomas W. Zeiler, “Kennedy, Oil Imports, and the Fair Trade Doctrine”, en *Business History Review*, verano de 1990, vol. 64, no. 2, p. 302.

El Comité de Finanzas llevó a cabo cuatro semanas de audiencias entre el 23 de julio y 16 de agosto de 1962 para revisar la propuesta de ley, a pesar de que este Comité tradicionalmente se consideraba más proteccionista que el de Medios y Procedimientos, el proyecto fue aprobado sin permitir enmiendas, pese a la presión recibida por parte tanto de los exportadores como de los importadores. Particularmente, los exportadores deseaban añadir algunas cláusulas en la legislación para conceder una autoridad especial al Presidente, a fin de que éste pudiera llevar a cabo represalias comerciales en contra de aquellos países que mantuvieran restricciones a las importaciones de los productos agrícolas procedentes de los Estados Unidos. El Comité del Senado respondió a estos intereses otorgándole al Presidente la autorización para incrementar los aranceles de los productos pesqueros procedentes de los países que se rehusaran a participar en las negociaciones multilaterales relacionadas con la conservación de los recursos pesqueros naturales¹⁶.

El Comité de Finanzas del Senado aprobó el proyecto de ley por 17 votos a favor y cero en contra el 14 de septiembre de 1962. Se decía que con el voto de los representantes de la industria textil, maderera y del carbón se pudo haber echado atrás el proyecto, sin embargo esta alianza nunca se materializó. El 19 de septiembre del mismo año el pleno del Senado aprobó el proyecto de ley H.R. 11971 con el voto afirmativo de 78 senadores y sólo ocho en contra, 56 Demócratas y 22 Republicanos fueron los que votaron a favor del proyecto, con sólo siete Republicanos y un Demócrata en contra¹⁷. Como consecuencia de la aprobación de la ley no se permitieron excepciones especiales para algún producto en particular, ni tampoco se añadieron cláusulas específicas para ningún sector económico. El propio 19 de septiembre, el Presidente Kennedy declaró que ésta era la legislación comercial más ambiciosa desde la RTAA original de 1934.

Quisiera enfatizar una vez más mi convencimiento de que la aprobación este año de la propuesta de ley comercial que se votará mañana en la Cámara de Representantes resulta vital para el futuro de este país. Si los legisladores decidieran regresarla al Comité esto significaría la derrota de la iniciativa, y si decidieran extender la autoridad sólo por un año eso significaría quitarle el propósito fundamental para el cual fue creada, ya que en este momento se han agotado las facultades que se prescriben en la ley. Todas las facultades de negociación han sido usadas ya, y eso significará que no tendremos herramientas para competir con un Mercado Común Europeo que cada vez avanza más. Este no es el mejor momento para castigar a nuestras industrias ni a la agricultura al negarles el acceso a otros mercados. Por lo tanto este es el proyecto de ley más importante que se haya sometido al Congreso en los últimos años¹⁸.

¹⁶ Ethan Kapsterin, "Trade Liberalization and the Politics of Trade Adjustment Assistance", en *International Labour Review*, invierno de 1998, vol. 137, issue 4. p. 501.

¹⁷ Michael J. Hiscox, "The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization". En *International Organization*, vol. 53, no. 4 otoño de 1999, p. 676

¹⁸ J. F. Kennedy, Library and Museum web-page, "News Conference no. 37".
http://www.cs.umb.edu/~rwhealan/jfk/jfk_press_conference_620627.html

1c. Consecuencias de la Legislación de 1962 y de los escasos alcances de la Ronda Kennedy.

Los resultados modestos logrados por la Ronda Kennedy del GATT en 1969 en materia de desgravación arancelaria, provocaron un gran descontento entre los grupos económicos y el Congreso, y acusaron al Ejecutivo por haber realizado un manejo inadecuado de la política comercial durante las negociaciones multilaterales. Pero más que la falta de cooperación de los otros gobiernos para que abrieran sus mercados a las importaciones de Estados Unidos, lo que verdaderamente molestó a los grupos de presión y al Legislativo al finalizar esta ronda multilateral fue el hecho de que el Presidente Lyndon Johnson excediera sus atribuciones y llegara a varios acuerdos internacionales en temas que no estaban dentro de la jurisdicción del Presidente, por ello el Congreso se rehusó a instrumentar algunas de las reglas que se acordaron durante la propia Ronda.

Durante estas negociaciones, el Presidente Johnson se comprometió en 1967 a participar en la creación de un nuevo Código Antidumping dentro del GATT, y a eliminar el sistema de valoración aduanal conocido como el *American Selling Price*¹⁹ aplicado a algunos productos químicos, el cual se usaba para elevar los aranceles a algunas categorías de productos importados por los Estados Unidos, esta clase de compromisos comerciales efectuados por el Presidente Johnson los había hecho a cambio de concesiones recíprocas solicitadas a sus socios comerciales²⁰.

Desafortunadamente para el Ejecutivo, el Congreso no lo había autorizado para llevar a cabo este tipo de acuerdos; de hecho, el Senado aprobó una resolución en 1966 en la que se oponía a este tipo de negociaciones (sobre las barreras no arancelarias). Al final el Congreso no aprobó ni uno sólo de los acuerdos llevados a cabo por el Presidente Johnson en esa materia, y además manifestó que la adhesión de los Estados Unidos al Código Antidumping, que era parte de la agenda de la Ronda Kennedy, entraba en conflicto con la legislación doméstica, y que cada vez que se presentara un conflicto de leyes semejante, la legislación interna sería la que prevalecería.

¹⁹ Bajo el *American Selling Price*, los aranceles a los productos importados se calculaban con base no en los precios de los productos importados, sino en los precios de los productos similares producidos en los Estados Unidos con los cuales competían las importaciones, obteniendo así aranceles más altos a las importaciones. I. M. Destler, *American Trade Politics*. Third Edition. Institute for International Economics, 1995. pp. 309.

²⁰ Los acuerdos sobre las barreras no arancelarias alcanzados durante la negociación de la Ronda Kennedy, estuvieron incluidos en un documento llamado “Kennedy Round Codes”. Específicamente en el Artículo I de la Parte I se señalan los compromisos bajo los que los norteamericanos se habían comprometido a eliminar el *American Selling Price*:

“a) Eliminación del sistema del *American Selling Price*: Con el fin de que los Estados Unidos se puedan beneficiar de las concesiones arancelarias concedidas en los productos químicos y en otros productos, así como de la eliminación de las barreras no arancelarias estipuladas en las partes III, IV y V de este acuerdo [la parte III se refiere a las concesiones realizadas por la Comunidad Europea en los productos químicos, la parte IV a las concesiones realizadas por el Reino Unido en el mismo tipo de productos, y la parte V a las concesiones de Suiza en el comercio de las frutas procesadas] además de las concesiones que se derivan del Protocolo, el Presidente de los Estados Unidos se compromete a realizar todos sus esfuerzos para obtener la aprobación de la legislación interna para que su país instrumente la eliminación del sistema conocido como el *American Selling Price*, en los términos en los que quedó asentado el tema en la Parte II de este acuerdo...”. “Kennedy Round codes”, http://www.iigr.ca/pdf/documents/390_Kennedy_Round_Codes_on_m.pdf, p. 9.

Enfadados por este tipo de concesiones no consultadas previamente por el Ejecutivo, los legisladores empezaron a analizar la conveniencia de no continuar otorgando las extensiones a la capacidad de negociar los acuerdos comerciales internacionales concedida al Presidente a través de la RTAA. Los congresistas descontentos insistieron en la realización de cambios fundamentales en la ley para salvaguardar a las industrias domésticas de los daños provocados por las importaciones, al mismo tiempo que sugirieron reformas a los procedimientos de negociación de los acuerdos comerciales internacionales, a fin de permitir una mayor participación del Congreso y del sector privado en la supervisión de las propias negociaciones²¹. En este ambiente anti-libre comercio fue que los sindicatos apoyaron el proyecto de ley Burke-Hartke en que se basaba la Ley sobre Comercio Exterior e Inversión de 1972, la cual imponía cuotas obligatorias a todas las importaciones competitivas que ingresaban a los Estados Unidos y que cambiaba radicalmente el trato fiscal al que estaban sujetas las corporaciones multinacionales. Esta ley unilateral impuesta por el Congreso hizo peligrar las relaciones comerciales de los Estados Unidos con otros países incluyendo a México²².

2. La transformación del comercio internacional a finales de los años sesentas y principios de los setentas

La Ronda Kennedy se había quedado, pues, corta con respecto a las expectativas que se habían creado en torno de la liberalización comercial multilateral, sin embargo, los logros incumplidos demostraron que:

- a) los Estados Unidos enfrentarían a partir de ese momento divisiones políticas internas que le impedirían al Ejecutivo tomar decisiones a nivel internacional libre de la vigilancia de los otros actores domésticos y de las instituciones a las que debe rendir cuentas;
- b) en el comercio internacional, la recuperación de las potencias económicas (Europa y Japón) comenzaría a significar la captura de más mercados para sus productos, haciéndole competencia a los productos norteamericanos a nivel internacional, y dentro del propio mercado doméstico estadounidense;
- c) estas mismas naciones, después de haberse comprometido a dismantelar las barreras arancelarias al comercio, comenzarían a crear nuevos obstáculos para impedir el libre flujo de las mercancías a través del levantamiento de las barreras no arancelarias.
- d) algunos actores económicos internos de los Estados Unidos empezarían a dudar sobre los beneficios de la apertura indiscriminada, y cambiarían su preferencias a favor del proteccionismo, y también a favor de modificar el procedimiento de la RTAA.

²¹ I. M. Destler, op. cit. pp. 71-73.

²² Robert Leeson, "The Decline and Fall of Bretton Woods", Murdoch University, Working Paper No. 178, noviembre de 1999, <http://www.business.murdoch.edu.au/econs/wps/178.html>

Todos estos factores se unirían para que -a mediados de los setentas- dentro de los Estados Unidos se llegara a la conclusión de que el mecanismo contenido en la RTAA resultaba obsoleto para tomar decisiones relacionadas con el manejo de la política comercial, y para que finalmente en 1974 se creara un nuevo procedimiento de decisión conocido con el nombre de la *vía rápida*. Antes de señalar en que consistía este nuevo procedimiento, revisaremos uno a uno los incisos mencionados anteriormente (del *b*) al *d*), ya que el inciso *a*) fue ya analizado al momento de estudiar el rechazo a algunos acuerdos de la Ronda Kennedy).

2a. La recuperación económica de Europa y Japón

Para los años en los que la autoridad de la RTAA resultaba obsoleta (finales de la década de los sesentas y principios de los años setenta), los Estados Unidos habían comenzado a enfrentar la presión del proteccionismo, debido a su posición competitiva cada vez más en declive. Para esta época los Estados Unidos habían aceptado ya los costos y los beneficios políticos y económicos vinculados con su papel de liderazgo internacional que lo habían llevado a redefinir las relaciones económicas mundiales de posguerra, ya que después del segundo conflicto militar del siglo XX, se había creado un consenso político en los Estados Unidos a favor de la intervención económica para apoyar la reconstrucción de Europa y Japón, lo cual significaba necesariamente mayores relaciones comerciales con éstos países.

Fue así que la cantidad de comercio realizado entre estas naciones se incrementó drásticamente como consecuencia de los esfuerzos de reconstrucción. Entre 1950 y 1970 las exportaciones de los Estados Unidos aumentaron de 60 mil millones a 300 mil millones. Además del comercio de las mercancías, la reconstrucción implicaba también la transferencia de tecnología y la inyección de capitales. Como resultado de esto, se desarrolló un vasto mercado de capitales internacional dentro del cual los fondos fluían fácilmente y de manera expedita en volúmenes cada vez más altos²³.

Por ejemplo, entre 1945 y 1955 los Estados Unidos transfirieron un total de 33.5 mil millones de dólares a Europa occidental, mientras que entre 1945 y 1952 Japón recibió más de 2 mil millones de dólares. Durante el período de reconstrucción los Estados Unidos permitieron una distribución inequitativa de las ganancias derivadas del comercio, los principales socios comerciales de los Estados Unidos, mantuvieron restricciones cuantitativas frente a las importaciones procedentes de los Estados Unidos incentivando así la producción doméstica²⁴.

Mientras tanto, en Europa la creación y posterior expansión de la Comunidad Económica Europea y la formación de la Asociación Europea de Libre Comercio contribuyeron a una mayor recuperación y al crecimiento económico del continente. Durante la década de 1960-70 el comercio interior de la comunidad se había cuadruplicado. La prosperidad de Europa

²³ Joan. E. Twigg, The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations. A Case Study in Building Domestic Support for Diplomacy. Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, 1987, pp. 1-3.

²⁴ Gary Walton, History of the American Economy, sexta edición, editorial Harcourt, Estados Unidos, 1990, pp. 465-471.

propició un crecimiento comercial con los países no miembros también, las importaciones procedentes de la CEE de los países no miembros creció en 130% en la misma década²⁵.

Japón por su parte, experimentó un crecimiento económico durante los veinte años que van de 1950 a 1970 constituyendo éste un fenómeno económico sin precedentes. La economía japonesa creció a una tasa un poco mayor al 10% por año en términos reales, este crecimiento económico estaba dirigido principalmente hacia el exterior. En 1960, las exportaciones de Japón contribuían al 3.6% de las exportaciones mundiales, para 1969 estos números casi se duplicaron llegando a 6.6%. Durante la década de 1960 la tasa de crecimiento de las exportaciones japonesas llegó casi al 19% anual, representando el doble del promedio de crecimiento de las exportaciones mundiales totales.²⁶

Fue en este contexto que mientras que los Estados Unidos se beneficiaron en un principio de la recuperación económica de Europa y Japón, los norteamericanos comenzaron a resentir cada vez más los efectos de la competencia. La formación de la Comunidad Económica Europea tuvo un efecto negativo para los otros Estados que pertenecían al sistema de comercio internacional de la época, debido a que los países que no eran miembros de esta organización, enfrentaban desventajas comerciales al no tener el mismo acceso a los mercados europeos. En 1966 la Comunidad Económica Europea promulgó lo que vendría a ser la pieza central de su política agrícola común (las regulaciones sobre los cereales) cuyas consecuencias para la agricultura de los Estados Unidos serían muy negativas. En la década de 1960-70, los Estados Unidos habían competido con éxito por alcanzar una participación creciente en el comercio de los bienes industriales con la CEE, sin embargo el comercio agrícola con la CEE había sido menos significativo. A partir de 1964 no hubo ningún incremento de las exportaciones de los Estados Unidos a los países de Europa occidental en este rubro, y entre los años de 1966 y 1969 las exportaciones de los productos agrícolas empezaron a retroceder en 300 millones de dólares durante ese periodo.

Fue así que la cantidad de comercio sujeto a las restricciones de las importaciones, o a los acuerdos preferenciales, tales como los acuerdos comerciales entre los ex poderes coloniales y sus ex colonias, representaron barreras formidables al comercio nacional. Las barreras impuestas por la comunidad económica Europea a los productos industriales procedentes de Japón, por ejemplo, propiciaron que este país hiciera del acceso al mercado de los Estados Unidos una de sus prioridades, mientras que el propio Japón mantuvo restricciones sobre algunos bienes estratégicos a las importaciones procedentes de otros países.

Los alcances de este tipo de restricciones al comercio no se anticiparon en un principio, pero en la medida en que sus consecuencias negativas comenzaron a manifestarse, los obstáculos comerciales no sujetos a las reglas del GATT se empezaron a negociar de manera bilateral entre los países exportadores e importadores. De 1964 a 1969, la balanza comercial de los Estados Unidos se empezó a deteriorar llegando a números cercanos a los 5 mil millones de dólares, reconociéndose que al menos durante estos años aún había un

²⁵ James Foreman-Peck, Historia Económica Mundial. Relaciones Económicas Internacionales desde 1850, segunda edición Prentice-Hall, España, 1995, pp. 348-351.

²⁶ *Ibidem*.

superávit. La inflación que se presentó en aquellos años como consecuencia de la guerra de Vietnam y el aumento en los impuestos atrajo una cantidad considerable de importaciones. Para 1971 por primera vez los Estados Unidos admitieron tener un déficit de 2 mil millones de dólares en su balanza comercial. Este sería, sin embargo, sólo el inicio. En 1983 los Estados Unidos habían alcanzado ya un déficit comercial de 67 mil millones de dólares, 114 en 1984, y 124 en 1985²⁷.

El régimen internacional que se formalizó en los acuerdos de Bretton Woods, por ejemplo, inicia su transformación precisamente a raíz de los acontecimientos ocurridos a principios de los años setenta. En 1971 ante el problema de la inflación externa y los altos déficits en la cuenta corriente, el Presidente Nixon no sólo devaluó el dólar como antes mencionamos, sino que también impuso un arancel del 10% a todas las importaciones y anunció que Estados Unidos ya no mantendría la relación fija dólar-oro para equilibrar las cuentas internacionales. El nuevo régimen de flotación de los tipos de cambio que resultó de los subsiguientes acuerdos "smithsonianos" (a los que llegó el grupo de los 7) sirvió para reforzar otras tendencias que acometían contra el predominio de Estados Unidos en el sistema bipolar. El retiro traumático de Vietnam entre 1973 y 1974 señaló los límites del poder de Estados Unidos, al mismo tiempo que Japón, crecientemente fortalecido, la Comunidad Económica Europea (CEE) y los países de nueva industrialización (NICs) vaticinaban el surgimiento de un orden internacional más complejo y multipolar.²⁸

En resumen, los cambios en la economía internacional comenzaron a pasar una factura a los Estados Unidos, teniendo éste país que enfrentar cada vez más costos que aparentes beneficios en su rol de líder internacional y principal promotor del libre comercio. La pérdida de competitividad internacional de los Estados Unidos en el comercio propició un debate interno sobre la naturaleza del propio comercio internacional entre aquellos sectores productivos que pasaron de pedir un "libre" comercio con las otras naciones, reclamando ahora lo que ellos llamaban un comercio "justo" con los otros países.

En consecuencia, todos estos cambios en el comercio internacional a principios de la década de 1970, hicieron que las premisas sobre las que estaba basada la política comercial de los Estados Unidos, y los mecanismos de toma de decisiones también en asuntos comerciales, parecieran estar cada vez menos apegadas a la realidad del propio comercio mundial. A medida que el superávit comercial de los Estados Unidos empezó a desaparecer y el déficit en la balanza de pagos comenzó a ensancharse, las bases económicas sobre las cuales estaba sustentada la política comercial de los Estados Unidos comenzaron a debilitarse²⁹.

²⁷ "By the mid eighties, the trade deficit averaged \$128.22 billion per year between 1984 and 1988. Although it would drop to an average of \$59.93 billion per year under Bush, trade deficits gradually increased under Clinton to unprecedented highs of \$246.9 billion in 1998 and \$345.6 billion in 1999", Chris J. "Presidential Coordination Efforts in Economic Policy Making: an Historical Analysis, 1945-1992", en *White House Studies*, primavera de 2003, vol. 3 issue 2, p. 181.

²⁸ Gustavo Vega, "Las Negociaciones de Gas Natural entre México y los Estados Unidos y la Utilidad del Enfoque de la Interdependencia", en Blanca Torres (editora) *Interdependencia ¿Un Enfoque Útil para el Análisis de las Relaciones México-Estados Unidos?*, El Colegio de México, 1990, pp. 119.

²⁹ Gary Walton y Hugh Rockoff, *History of the American Economy*, sexta edición, editorial Harcourt, Estados Unidos, 1990, pp. 133-139.

2b. La aparición de las barreras no arancelarias.

Los cambios económicos antes mencionados tuvieron un impacto relevante en las relaciones comerciales internacionales. Ya que con el regreso al escenario económico mundial privilegiado por parte de Europa y de Japón, durante la década de los setenta el comercio internacional evolucionó a una etapa distinta de su desarrollo. A medida que los aranceles dejaron de ser las principales barreras al intercambio comercial, debido a su eliminación a través de las negociaciones del GATT, otras barreras empezaron a aparecer, éstas adoptaron la forma de los subsidios, las licencias y cuotas de importación, los procedimientos gubernamentales, las medidas anti-dumping, etc la aparición de este tipo de instrumentos proteccionistas no arancelarios tuvieron una marcada influencia en el proceso de toma de decisiones presidencialista, debido a que no existía una delegación de poder equivalente al de las negociaciones arancelarias para abordarlos, y por tanto las negociaciones que se llevaban a cabo en el ámbito internacional al respecto, no tenían asegurada su aprobación en el Congreso de los Estados Unidos.

Como ya vimos, esta debilidad del sistema comercial se hizo evidente de manera muy drástica en las etapas finales de la Ronda Kennedy de negociación del GATT. El precedente marcado por la negativa del Congreso de los Estados Unidos para aprobar el Código Antidumping durante la Ronda Kennedy fue relevante en virtud de que los aranceles ya no eran las principales barreras al comercio internacional, y por lo tanto las futuras negociaciones que se llevarían a cabo en el contexto del GATT se harían para reducir las barreras no arancelarias. En este sentido, los funcionarios de los Estados Unidos necesitaban un nuevo instrumento de negociación que les diera credibilidad a nivel internacional de tal forma que los socios comerciales de los EU tuvieran la seguridad de que los acuerdos comerciales internacionales serían cumplidos a nivel interno por los norteamericanos. Para poder llegar a tener esta credibilidad, por supuesto, se necesitaba recurrir al Congreso. Por tanto ahora la pregunta consistía en saber si el Congreso se podía aislar de las presiones políticas domésticas para aprobar los acuerdos en materia de las barreras no arancelarias.

Ahora bien ¿cuáles son las características de las barreras no arancelarias? ¿Cómo y por qué surgieron? ¿por qué las negociaciones en torno a su eliminación vinieron a cambiar el sistema en el cuál estaba basada la toma de decisiones entre el Ejecutivo y el Legislativo de los Estados Unidos?

Para Edward John Ray³⁰, los factores que ayudan a explicar el surgimiento de las barreras no arancelarias como los nuevos instrumentos proteccionistas en materia comercial que debían enfrentar los Estados son, entre otros, los tres siguientes:

Primero, el hecho de que los países industrializados hayan diseñado sistemas cada vez más eficientes para recaudar el impuesto a la renta, les permitió ser menos dependientes en el

³⁰ Edward John Ray, "Changing Patterns of Protectionism: the Fall in Tariffs and the Rise in Non-Tariff Barriers", en Jeffrey A. Frieden and David Lake (editores) *International Political Economy*, St. Martin's Press, Nueva York, 1995, pp. 362-364.

uso de los aranceles para financiar las actividades del gobierno, a diferencia de los países en vías de desarrollo que en aquella época todavía dependían de los aranceles para financiar a sus gobiernos.

Segundo, las barreras no arancelarias tienen la ventaja de ser más difíciles de evaluar en términos de sus efectos generales en el bienestar de la población. Por esta razón, los países industrializados que no requieren de los aranceles para lograr sus ingresos, y que prefieran las ventajas políticas de las barreras no arancelarias que permiten ganarse el apoyo selectivo de los grupos de interés, son más proclives a preferir las barreras no arancelarias a las estrictamente arancelarias.

Tercero, los grupos de interés que son lo suficientemente influyentes para configurar la política comercial de los países, y que han tenido un éxito relativo en obtener el apoyo de algunos sectores de la población en sus demandas, preferirán este tipo de instrumentos para de esta forma asegurar un proteccionismo favorable a sus intereses.

Es importante poner énfasis en esta tercera explicación, pues una clave para que surjan las barreras no arancelarias, consiste en que éstas puedan ser usadas eficazmente por los grupos de interés que son incapaces de obtener el apoyo gubernamental a través de la protección arancelaria a sus industrias. Curiosamente las barreras no arancelarias pueden resolver el problema del *freeridership* presente en la cooperación que se presenta entre las empresas dañadas por las importaciones, y que se organizan para solicitar el apoyo gubernamental a sus mercancías.

Por ejemplo, supongamos que existen 50 empresas dentro de un país que se ven perjudicadas por la reducción arancelaria, si estas empresas se organizan entre sí para solicitar el establecimiento de aranceles altos para ciertos productos, esto beneficiaría incluso a las empresas que no colaboraron desde el principio en esta iniciativa, convirtiéndose así en *free-riders* las empresas no cooperativas. Con el establecimiento de las barreras no arancelarias, las firmas que hayan realizado un cabildeo eficaz, podrían solicitar el establecimiento de barreras no arancelarias como las licencias de importación, las cuales pueden ser distribuidas únicamente entre aquellas empresas que se movilizaron para presionar al gobierno.

Como ya se analizó, la Ronda Kennedy del GATT fue la primera en reconocer el problema de las barreras no arancelarias para el comercio internacional, sin embargo no pudo enfrentar eficazmente este asunto por las diferencias domésticas que se presentaron en los países negociadores y concretamente en los Estados Unidos, y por tanto lo dejó sin resolver. No fue sino hasta la Ronda Tokio del propio GATT que se comenzaron a negociar códigos específicos con respecto al uso de las barreras no arancelarias.

Algunas de las principales barreras no arancelarias son las siguientes:

Las medidas anti-Dumping. se le denomina dumping a la venta de mercancías en los mercados externos a un precio "menor al de su justo valor". Por justo valor se considera normalmente el precio al que se vende el mismo producto dentro del país que lo exporta, o el precio de comercialización de ese producto en terceros países. En la legislación

comercial de los Estados Unidos la comparación de precios puede establecerse también mediante la contrastación del precio de exportación con los costos estimados de producción de la misma mercancía. Cuando esta práctica llega a ocurrir, el remedio legal consiste en imponer un arancel especial igual al "margen" del dumping, es decir la diferencia entre el "valor justo" y el precio de venta real.

Requerimientos de contenido nacional. Consiste en un requisito de que las empresas que venden un producto en particular dentro de un país específico deben utilizar, como cierto porcentaje de sus insumos, bienes producidos dentro del país.

Cuotas de importación. Consisten en un límite en las cantidades de un producto que pueden ser importados por (o vendidos a) un país.

Subsidios. Son partidas económicas concedidas por los gobiernos para fomentar la producción de un artículo orientado principalmente a la exportación y que es producido dentro de su país.

Restricción voluntaria de las exportaciones. Consiste en un acuerdo mediante el cual los exportadores voluntariamente limitan la venta de ciertos productos al exterior para un país en particular. Este tipo de restricciones se llevan a cabo normalmente como respuesta a la amenaza del país importador, de imponer restricciones sobre las propias importaciones.

Licencias de importación. Son permisos especiales de importación que otorgan los gobiernos a las empresas que se dedican a la comercialización de tales productos importados.

Procedimientos gubernamentales y aduanales. Son requisitos y trámites aduanales que deben cumplirse para permitir el ingreso de las mercancías procedentes del exterior.

¿Cómo se vinculan estas barreras no arancelarias con las negociaciones comerciales internacionales? La respuesta es muy sencilla, de acuerdo con algunos especialistas en comercio internacional, las políticas comerciales liberales necesitan profundizarse constantemente para poder tener éxito. Esto es lo que se conoce en el ámbito académico como la "teoría de la bicicleta": para mantenerse de pie la política liberal necesita estar en movimiento metafóricamente hablando³¹. En el caso de no haber reformas y negociaciones liberales periódicas se propiciaría una crisis en el sistema comercial derivada del surgimiento de nuevas restricciones a las importaciones. De esta forma, una vez que hemos descrito las características de las principales barreras arancelarias entraremos a discutir los orígenes políticos de la legislación comercial de 1974 que dió paso al procedimiento de la Vía Rápida.

³¹ Gilbert Winham "The Prenegotiation Phase of the Uruguay Round" en *Journal of International Affairs*. No. 44, 1988-89, p. 125.

2c. Los cambios de preferencias en los actores internos de los Estados Unidos.

Así pues, esta serie de cambios internacionales ya mencionados provocaron la movilización de los intereses económicos internos en los Estados Unidos, y juntos influyeron para que el Poder Ejecutivo solicitara una nueva forma de autoridad para negociar los acuerdos comerciales internacionales. Pero al momento de someter la solicitud de una nueva facultad de negociación, este acto coincidió con la intención de algunos políticos dentro de Estados Unidos de identificar a los “responsables” internos del notorio rezago en el liderazgo económico internacional en el cual había caído el país.

Por ejemplo, al interior del Comité de Finanzas del Senado se buscaron explicaciones políticas convincentes al retroceso económico de los Estados Unidos, y se percibió que las condiciones adversas se sustentaban en una mala toma de decisiones realizada por el Poder Ejecutivo. Algunos miembros del Comité de Finanzas del Senado acusaron al Ejecutivo de sustentar la política monetaria y comercial del país en el marco de una política exterior caracterizada marcadamente por proporcionar ayuda a otros países con fines estrictamente políticos y diplomáticos, orientados a mantener una ventaja política y militar en términos de la guerra fría y el sistema bipolar imperante³². De esta forma, algunos senadores argumentaron que al subordinar la política comercial a los intereses de la geopolítica del sistema bipolar, el Ejecutivo había sacrificado las ganancias económicas en su búsqueda por obtener beneficios políticos. Se afirmaba además que con la instrumentación de una política comercial flexible, el Presidente había propiciado la proliferación de las barreras no arancelarias al comercio internacional.³³

De esta forma, el Comité de Finanzas sostenía que el problema del *freeridership* en el comercio internacional había surgido debido a la falta de reciprocidad en los acuerdos internacionales en los que los Estados Unidos participaban. Se argumentaba que ciertos países recibieron automáticamente todos los beneficios de los acuerdos comerciales firmados por los Estados Unidos sin efectuar concesiones equivalentes. Tales acuerdos internacionales eran cada vez más ambiciosos e incluían elementos que iban más allá de la simple reducción de los aranceles, por lo cual los beneficios para los *freeriders* (cuyo caso más emblemático sería la posición privilegiada de Japón) eran cada vez mayores también.

Estos intereses económicos proteccionistas comenzaron a presionar para limitar la capacidad de negociación del Poder Ejecutivo, y para ello se dirigieron a la institución más susceptible de servir de portavoz de las demandas de los grupos organizados: El Congreso. Como analizamos ya al principio de este capítulo, los grupos de presión habían logrado en 1962 pequeñas modificaciones al procedimiento de formulación de la política comercial, al haberle quitado al Secretario de Estado la prerrogativa de negociar los acuerdos comerciales, para otorgársela a un nuevo funcionario que estuviese más atento a los intereses de la industria nacional de Estados Unidos: en este caso fomentaron la creación del Representante Especial de los Estados Unidos, y obligaron al Presidente a llevar a cabo

³² Sobre el tema de la vinculación entre la diplomacia y la política comercial se recomienda el artículo de Pietro S. Nivola, “Commercializing Foreign Policy? American Trade Policy, Then and Now”, en *Brookings Review*, verano de 1997, vol. 15, no. 2, pp.36-40.

³³ Alfred E. Eckes Jr. “U.S. Trade History”, en William A. Lovett, et. al. *U.S. Trade Policy. History, Theory and the WTO*, editorial E.M. Sharpe, Armonk New York, 1999. pp. 65.

un sistema de consultas durante el proceso de negociación de los acuerdos comerciales internacionales.

3. La negociación interna para crear a la Vía Rápida.

El nuevo contexto económico y comercial llevó a los actores internos a aprovechar la ocasión que se les presentó para cambiar las reglas del juego de la política comercial de los Estados Unidos. Esta oportunidad apareció cuando el Presidente Richard Nixon pidió la autorización al Congreso para negociar la reducción de las barreras no arancelarias en el marco de la Ronda Tokio del GATT. En un principio, Nixon solicitó poderes equivalentes a los concedidos por la RTAA para negociar los acuerdos sin necesidad de someterlos a aprobación por parte del Legislativo.

Fue de esta manera que el 10 de abril de 1973 el congresista Wilbur Mills introdujo en la Cámara de Representantes una propuesta legislativa del Presidente Nixon que serviría como sustento legal para la participación de los Estados Unidos en la Ronda Tokio del GATT. De acuerdo con la propuesta de Mills, los convenios internacionales sobre las barreras no arancelarias firmados por el Presidente entrarían en vigor automáticamente, y se enviarían al Congreso solamente para que los legisladores lo revisaran, y esto sucedería en ocasiones excepcionales si el Poder Ejecutivo consideraba que la participación del Legislativo era "necesaria o apropiada" para que el acuerdo entrara en vigor³⁴.

La propuesta de Mills -que resultaba muy conveniente para los intereses del Ejecutivo-, jamás se aprobó, pues los legisladores consideraron que los poderes exigidos por Nixon eran excesivos, sobre todo considerando la situación económica que vivía el país y las presiones políticas domésticas que exigían terminar con el sistema de negociación internacional basado en la RTAA. Fue así que como resultado de una serie de debates entre los dos poderes del gobierno que se realizaron a través del Representante Especial para las Negociaciones Comerciales, y los miembros del Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes, se resolvió presentar otra propuesta de ley, pero que esta ocasión fue introducida por el congresista Al Ullman en la Cámara de Representantes el 3 de octubre de 1973. Esta propuesta se convertiría posteriormente en la ley comercial de 1974, en la que se incluiría la vía rápida.

La sección 102 de esta propuesta de ley permitía al Presidente llevar a cabo los acuerdos internacionales sobre las barreras no arancelarias una vez que lo hubiese consultado primero con el Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes y el Comité de Finanzas del Senado. Al igual que la propuesta de Mills, este nuevo proyecto sugería que el Congreso delegase al Presidente la autoridad para llevar a cabo las negociaciones de los acuerdos comerciales sobre las barreras no arancelarias sin que pudieran ser enmendados por el Congreso, pero se le exigía al Presidente que llevara a cabo consultas extensas con los dos Comités antes referidos durante el proceso de negociación en el nivel internacional.

³⁴ I. M. Destler, *American Trade Politics*. Third Edition. Institute for International Economics, 1995. pp. 28-29.

En esta nueva propuesta se establecía que para llevar a cabo las negociaciones internacionales, el Poder Ejecutivo debía cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Informar primero al Comité de Medios y Procedimientos y al de Finanzas de la intención de iniciar las negociaciones internacionales con 90 días de anticipación;
- b) La solicitud presentada por el Presidente debía contener los objetivos generales y concretos de la negociación, los temas que se negociarían, el tiempo aproximado que tomaría llegar a un acuerdo con los otros países, y las concesiones que se demandarían y las que se ofrecerían;
- c) Si el proyecto era aprobado por los dos Comités, pasaría a los plenos de la Cámara de Representantes y del Senado para que lo votaran en los siguientes 60 días sin posibilidad de prorrogarlos;
- d) Una vez aprobada la delegación de autoridad, el Presidente sometería al pleno de ambas cámaras el acuerdo final que se había negociado, el Congreso debería aprobar la instrumentación en un plazo de sesenta días. En esta etapa no se permitirían las enmiendas.

En el caso de que las negociaciones durasen más de lo previsto en la propuesta original sometida al Congreso, el Presidente podía solicitar un período adicional, esta extensión se enviaría a ambas Cámaras, pero a cambio de esto el Presidente debió aceptar que las dos cámaras se reservaran el derecho de adoptar una resolución rechazando el propio acuerdo cuando éste se estuviera negociando ya a nivel internacional, si consideraban que los compromisos asumidos hasta el momento eran perjudiciales para los intereses económicos de los Estados Unidos.

Una característica significativa de este proyecto de ley era que la sección 161 del mismo requería que diez de los miembros de la Cámara de Representantes y del Senado se acreditaran como consejeros oficiales de las delegaciones de los Estados Unidos que negociarían los acuerdos comerciales. El Comité de Medios y Procedimientos agregó esta sección –la 161- para asegurarse que habrían "consultas continuas" entre el Ejecutivo y Legislativo durante las negociaciones comerciales. Este concepto de los consejeros procedentes del Congreso para asesorar las negociaciones internacionales no era completamente nuevo, la sección 243 de la ley de expansión comercial de 1962 requería que cuatro miembros del Congreso actuaran como consejeros en las negociaciones internacionales como se mencionó al principio de este capítulo.

El proyecto de ley (catalogado bajo el nombre de H.R. 10710) fue aprobado por la Cámara de Representantes el 11 de diciembre de 1973, la aprobación en el Senado se realizó un año después, ya que durante el tiempo que el proyecto estuvo en la cámara alta el Presidente Nixon renunció, y con esto el Congreso empezó a asumir mayores poderes frente al Ejecutivo como no lo había hecho desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Fue durante este año que el proyecto se “atoró” en el Comité de Finanzas del Senado que los congresistas aprovecharon la debilidad coyuntural del Poder Ejecutivo para modificar sustancialmente el proyecto de ley procedente de la Cámara de Representantes. En primer lugar, la principal enmienda realizada por el Senado al proyecto H.R.10710 consistió en

sustituir el procedimiento de aprobación basado en el veto legislativo como principal arma del Congreso para frenar las negociaciones internacionales, incorporando un procedimiento en el cual el propio Congreso determinaría los detalles de la instrumentación interna de los acuerdos comerciales, por tanto no sólo se limitaría a dar su visto bueno o rechazar los acuerdos comerciales únicamente, esto significaba, en otras palabras que si se podrían realizar enmiendas durante la votación final de los acuerdos comerciales.

El promotor de esta importante enmienda, el senador Herman E. Talmadge, sugería que el procedimiento para instrumentar los acuerdos comerciales en los Estados Unidos debería de ser el mismo que se aplicaba para legislación doméstica, y por lo tanto el Congreso no deberían abdicar de sus prerrogativas frente al Ejecutivo durante la realización de las negociaciones comerciales. Aunque el Comité de Finanzas del Senado en primera instancia estuvo de acuerdo con el senador Talmadge a principios de junio de 1973, le tomó cinco meses alcanzar un acuerdo sobre los detalles de esta propuesta³⁵. El acuerdo final alcanzado sobre el nuevo procedimiento legislativo determinó que el Presidente realizaría consultas con los Comités apropiados del Congreso y que notificaría al Legislativo con al menos 90 días de anticipación su intención de iniciar las negociaciones sobre las barreras no arancelarias con otros países.

Para tratar de controlar aún más las acciones del Ejecutivo, el Senado propuso que el veto legislativo propuesto por la Cámara de Representantes fuese reemplazado por un procedimiento mediante el cual un acuerdo sobre las barreras no arancelarias entraría en vigor en los Estados Unidos sólo cuando el Presidente enviara al mismo tiempo un proyecto de ley para su instrumentación por parte del Congreso, las dos Cámaras del Legislativo tendría entonces tres alternativas:

- 1) aprobar el acuerdo comercial;
- 2) llevar a cabo los cambios o las adiciones necesarias a la legislación interna para instrumentar el acuerdo, y
- 3) aprobar una declaración en la que se describirían los cambios en las prácticas administrativas propuestas para instrumentar el acuerdo.

Finalmente el proyecto de ley que contendría el acuerdo comercial debería de estar firmado por el Presidente. El procedimiento final establecía claramente un calendario específico para asegurar la acción rápida por parte del Congreso cuando se llevaran a cabo las negociaciones comerciales internacionales. En este sentido, el Congreso estaría obligado a emitir un voto aprobatorio o desaprobatario sobre la propuesta del Ejecutivo en un plazo no mayor de 90 días. Los Comités de Finanzas del Senado y de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes encargados de revisar los proyectos presentados por el Ejecutivo, tendrían la obligación de revisar la propuesta de la negociación comercial dentro de un plazo de 45 días hábiles. El debate en el pleno de ambas cámaras antes de la votación sobre el proyecto del Ejecutivo no deberían exceder las 20 horas. Una cuestión importante, y que fue en realidad una concesión por parte del Legislativo, consistió en que ni los dos

³⁵ I. M. Destler, Making Foreign Economic Policy, Brookings Institution, Washington D.C. EU, 1980, pp. 177-179.

Comités antes mencionados ni el pleno de ambas Cámaras podrían enmendar el proyecto de ley enviado por el Presidente. Estas características serían las que permitieron “bautizar” al procedimiento como “la Vía Rápida”.

A cambio de esta concesión de no permitir las enmiendas al proyecto, el Comité de Finanzas del Senado logró que el Ejecutivo accediera a que el Congreso creara la figura de los congresistas asesores de las negociaciones internacionales. De esta forma el Representante Comercial Especial de los Estados Unidos, la figura burocrática encargada de llevar a cabo las negociaciones comerciales internacionales, tendría la obligación de mantener informados a los legisladores designados por el Comité de Finanzas y de Medios y Procedimientos sobre el status de las negociaciones internacionales.

Tabla 4.1
Las diferentes propuestas para delegar la autoridad al Presidente para negociar la Ronda Tokio

Propuesta del Ejecutivo (Presentada por Wilbur Mills)	Propuesta de la C. de Rep. (Presentada por Al Ulman)	Propuesta del Senado (Presentada por Herman Talmadge)	Resultado final (Vía Rápida 1974)
Poderes para que el Presidente pudiera negociar la Ronda Tokio del GATT, abarcando la reducción de las barreras no arancelarias bajo un procedimiento similar a la RTAA: Sin aprobación posterior del Congreso pero con la posibilidad de que el legislativo revise los resultados de la negociación sólo si el Ejecutivo se lo pide.	Delegación de autoridad al Presidente pero a cambio de realizar consultas con los Comités de Medios y Procedimientos y de Finanzas. El Congreso se reserva el "veto unicameral", es decir, cualquier cámara puede desaprobado las negociaciones –a pesar de haber votado inicialmente a favor de la autoridad- cuando lo considere pertinente. El Congreso debe designar a 10 legisladores para que supervisen las negociaciones internacionales	Se propone eliminar el "veto unicameral" a cambio de que el Ejecutivo permita al Senado realizar enmiendas a los acuerdos negociados a nivel internacional. El Congreso debe enviar algunos legisladores a supervisar las negociaciones internacionales.	El Presidente avisa con 90 días, presentando un documento con los objetivos que se pretenden alcanzar, su intención de iniciar las negociaciones para reducir las barreras arancelarias y no arancelarias. La solicitud la reciben los Comités de MyP y de Finanzas, los cuales la deben mandar al pleno en un lapso no menor a 40 días. El pleno no puede realizar correcciones al documento enviado por los dos Comités. Cuando se terminen las negociaciones, el Ejecutivo deben mandar el acuerdo final para que ambas Cámaras lo aprueben en un lapso no mayor a 60 días sin enmiendas. Si el Congreso no manda una respuesta dentro de los plazos acordados, se entenderá que los proyectos han sido aprobados.

Elaboración propia del Autor con información tomada de I. M. Destler, American Trade Politics. Third Edition. Institute for International Economics, 1995.

4. Las diferencias fundamentales de la Vía Rápida con la RTAA y los otros procedimientos legislativos comunes.

La ley que contenía la vía rápida fue aprobada por el Congreso el 30 de julio de 1974 y se aplicaría inmediatamente para comenzar las negociaciones internacionales en el marco del GATT en ese mismo año. A pesar de que la nueva vía rápida no era una solución perfecta para tomar decisiones en torno a las negociaciones comerciales que el Ejecutivo planeaba realizar, pues perdía capacidad de negociación a nivel internacional. Desde el momento en que no podía garantizar la aprobación de los acuerdos, al menos el Presidente obtenía del Congreso la seguridad de que habría una respuesta clara y contundente al rechazar o aceptar el acuerdo sin necesidad de enmendarlo y dentro de un calendario específico para votarlo e instrumentarlo. Si se careciera de este procedimiento expedito, el Congreso habría tenido la facultad de alargar los tiempos legislativos o incluso abstenerse de llevar a cabo cualquier acción como un medio para desaprobando la instrumentación de los acuerdos internacionales³⁶.

Tabla 4.2
Votación en el Congreso sobre la Trade Reform Act 1974

<i>Partido</i>	Senado		Cámara de Representantes	
	<i>A favor</i>	<i>En contra</i>	<i>A favor</i>	<i>En contra</i>
Demócrata	47	4	115	124
Republicano	38	1	163	19
Totales	85	5	278	143

Fuente: Michael J. Hiscox, "The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization". En *International Organization*, vol. 53, no. 4 otoño de 1999, p. 676

Al igual que cuando entró en vigor la RTAA en 1934, quienes diseñaron este procedimiento legislativo de la vía rápida no estaban completamente conscientes de las repercusiones que en un futuro tendría este proceso en la toma de decisiones. Dentro del Congreso, dos comités específicamente incrementaron su poder de decisión: éstos fueron, como ya se dijo, el Comité de Finanzas del Senado y el Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes. El Representante Comercial de los Estados Unidos requería del apoyo de estos comités para poder llevar a cabo las negociaciones a nivel internacional, esto significaba poner atención a las demandas de los miembros de los Comités y de sus asistentes.

Ahora bien, ¿por qué estos dos Comités eran los más idóneos para vigilar las acciones del Presidente durante la negociación de los acuerdos comerciales? La respuesta residen en el hecho de que, por una parte el Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes es el más importante dentro de la estructura de comités, y quizá lo sea de todo el Congreso. Es el de más prestigio y el que resulta más atractivo para que los

³⁶ Destler, 1997, *op. cit.* p. 2.

congresistas formen parte de él. Su poder se deriva a partir de tres fuentes: a) su jurisdicción sobre todas las leyes que tiene que ver con los ingresos del gobierno incluyendo aquellos temas como los impuestos, el comercio, la salud pública, la seguridad social, etc; b) su gran influencia sobre la Cámara de Representantes en su conjunto, la cual frecuentemente acepta sus proyectos de ley sin someterlos a enmiendas; c) su papel como comité de comités que le permite designar a cada representante a un comité en especial³⁷.

De acuerdo con la tradición legislativa, los congresistas que buscan formar parte del Comité de Medios y Procedimientos tienden a estar más interesados en influir sobre el resto de sus colegas y liderar los procedimientos dentro de la Cámara de Representantes, que en diseñar políticas dirigidas a su electorado. Debido a su condición de comité de comités los congresistas que forman parte de esta institución representan a las diferentes regiones de los Estados Unidos.

El Comité de Medios y Procedimientos por tanto es el más representativo de toda la Cámara, pero es al mismo tiempo el que reúne a los congresistas más viejos y más conservadores, por lo tanto sus miembros son los más respetados entre la Cámara. Conociendo las anteriores características no es raro explicar la extraordinaria efectividad del Comité, en el sentido de que han sido pocas las propuestas de ley presentadas por este Comité que hayan sido rechazadas por el pleno. Este Comité resulta ser la caja de resonancia de los resultados electorales que se presentan cada dos años en la Cámara, el partido mayoritario tiende a abarcar el número más alto de miembros que le sean posibles dentro del comité, por ejemplo, como vimos en el capítulo II de esta investigación, en 1930, como resultado de las elecciones de ese año ganadas por los Republicanos, estos excluyeron a todos los Demócratas del Comité para poder aprobar las legislaciones comerciales favorables a sus intereses durante la época y especialmente la Smoot-Hawley.³⁸

Entre otras características que podemos destacar del Comité de Medios y Procedimientos, se encuentra la particularidad de que esta institución hasta la década de los setentas – cuando se creó la vía rápida), no contaba con subcomités (hoy alberga cinco subcomités: comercio, seguridad social, salud, recursos humanos y *oversight*)³⁹; que entre sus objetivos principales está la búsqueda constante del consenso, y que como ya dijimos está compuesto por los principales líderes regionales de los partidos políticos; además de que normalmente el Presidente del Comité es un congresista con bastante influencia que se le toma muy en consideración por la Cámara en su conjunto.

Al Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes se le considera como una institución “apacible” comparada con el Comité de Finanzas del Senado que resulta ser muy conflictivo internamente. Este Comité se ha ganado la reputación de ser el más proteccionista, el más receptivo a los intereses especiales de los grupos de presión, y el menos cooperativo con el Ejecutivo. Estas características del Comité de Finanzas se encuentran en función de la distribución de los poderes dentro del Senado y al interior de

³⁷ “History of the Committee on Ways and Means”, extraído del libro The Committee on Ways and Means: A Bicentennial History 1789-1989 escrito por Donald R. Kennon y Rebecca M. Rogers, U.S. Government Printing Office, <http://www.house.gov/rangel/WMhistory.html>.

³⁸ *Ibidem* p. 150

³⁹ U.S. Committee of Ways and Means, <http://waysandmeans.house.gov/legacy/history.htm>

los propios comités, de las reglas que gobiernan al Senado y a los Comités, y las actitudes y orientaciones de los Senadores con respecto a las relaciones que deben de existir entre el Senado y el Presidente.

Mientras que al centro del poder de la Cámara de Representantes lo encontramos en el Comité de Medios y Procedimientos y particularmente en su Presidente, en el Senado las cosas son distintas, en virtud de que el "individualismo" es el que suele predominar entre sus miembros. De esta forma el Presidente del Comité de Finanzas puede tratar de asumir un poder relevante en la Cámara, y sin embargo sus compañeros tratarán de mantener el equilibrio, de esta forma las normas del Senado están diseñadas para que esta institución no sea completamente democrática pero por otra parte tampoco sea autoritaria.

La dispersión del poder político dentro del Senado lo hace menos resistente a la estrategia del *logrolling*, y esta tendencia se encuentra reforzada por la accesibilidad de las reglas que gobiernan las operaciones del propio Senado. El Comité de Finanzas y el Senado en su conjunto, no cuentan con reglas que puedan aislar a los legisladores de las presiones o los intereses particulares y de corto plazo de los grupos organizados, situación que sí encontramos en el caso del Comité de Medios y Procedimientos.⁴⁰

Una de las reglas que caracterizan al Senado consiste en el debate ilimitado que se permite en la discusión de las leyes, y su prerrogativa de establecer el número de enmiendas que consideren necesarias a los proyectos de ley. en general, el Senado tiende a ser más celoso de sus facultades constitucionales, particularmente las que tienen que ver con el comercio y la política exterior. Por tanto no es ninguna sorpresa que el veto impuesto al Ejecutivo durante la Ronda Kennedy para negociar las barreras no arancelarias con otros países haya venido del Senado y no de la Cámara de Representantes. El Comité de Finanzas del Senado fue el más exigente al momento de solicitar que Presidente sometiera al Congreso la aprobación de los acuerdos sobre las barreras no arancelarias, y como ya vimos en la sección anterior, quiso mantener su capacidad de enmendar los acuerdos comerciales aún bajo el procedimiento de la vía rápida.

Después de haber analizado el gran poder que tienen ambos comités y de las atribuciones obtenidas por cada uno bajo el procedimiento de la vía rápida, es posible argumentar que la gran diferencia entre este nuevo procedimiento y la RTAA consistía en que ahora el Congreso aprobaría la autorización al Ejecutivo para negociar los acuerdos comerciales *antes y después* de la propia negociación. De esta manera durante la Ronda de negociación Kennedy del GATT habría sido suficiente contar con la aprobación de la Ley de Expansión Comercial de 1962. Sin embargo durante la Ronda Tokio de negociación del GATT fue necesario lograr la aprobación de la ley comercial de 1974 para iniciar las negociaciones, y de la ley sobre Acuerdos Comerciales de 1979 para concluirla con éxito.

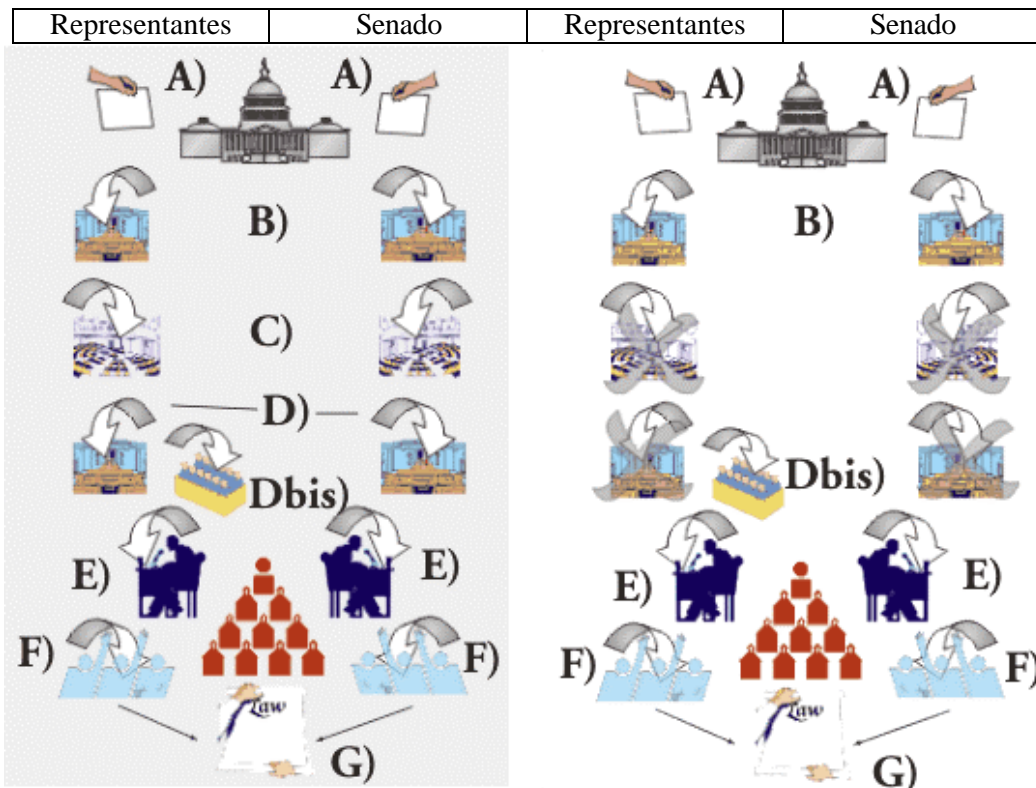
Esto significó en términos prácticos que durante las negociaciones internacionales, los negociadores de los Estados Unidos tenían que preocuparse por evitar que las industrias perjudicadas por los acuerdos internacionales pudieran unirse y movilizarse para que una mayoría dentro del Congreso pudiera bloquear la instrumentación del acuerdo. De esta

⁴⁰ Ver Robert Dole, "History of the Committee of Finance", finance.senate.gov/history.pdf

forma el Representante Comercial de los Estados Unidos tenía que mostrarse sensible ante las demandas de los grupos más poderosos entre los potenciales perdedores con la instrumentación de los acuerdos comerciales negociados con el exterior.

En la siguiente figura comparativa analizamos por qué el apelativo de Vía Rápida se aplica a este procedimiento de toma de decisiones a pesar de que, comparativamente, es menos expedito que el procedimiento original planteado por la RTAA en 1934.

Figura 4.1
El procedimiento legislativo ordinario y la vía rápida



- a) Introducción del proyecto de ley en cada Cámara del Congreso (Representantes y Senado)
- b) Envío del proyecto al comité especializado
- c) Envío del proyecto al sub-comité especializado (se llevan a cabo audiencias)
- d) Regreso del proyecto al comité especializado para su análisis
- Dbis) En el caso de la Cámara de Representantes se envía al comité de reglas antes de enviarse al pleno
- e) Envío del proyecto al pleno para debatirlo
- f) Votación del proyecto (se envía posteriormente a una conferencia formada por miembros de las dos cámaras para reconciliar las diferencias en los proyectos aprobados)
- g) Envío del proyecto aprobado al Presidente, el cual lo firma o lo veta.

La diferencia fundamental entre la vía rápida y el procedimiento tradicional para aprobar los acuerdos comerciales (los cuales son considerados como ley interna, y por tanto en caso de no existir la vía rápida su aprobación exigiría el mismo procedimiento que sigue

cualquier otro proyecto de ley) consiste en que el proyecto de un acuerdo comercial se envía directamente a un solo comité de cada cámara (de Medios y Procedimiento para la de Representantes, y de Finanzas, para el Senado), en el caso de que ambos Comités lo aprueben se envía al pleno para votarse por mayoría simple, sin posibilidad de llevar a cabo enmiendas, el plazo para realizar este procedimiento es de 90 días a partir de la solicitud del Ejecutivo, si en 90 días no hay una respuesta del Congreso, el Presidente tiene la libertad de negociar el acuerdo, por lo cual el Congreso no cuenta con los medios necesarios para alargar el procedimiento o para ser indiferente a la solicitud como estrategia para obstaculizar la cesión de autoridad (se sigue la regla de que ante la ausencia de actuación del Congreso, los poderes se otorgan al Presidente)⁴¹.

El proceso anteriormente descrito se aplica tanto para solicitar la autoridad para negociar (previa a la negociación internacional) como la aprobación del acuerdo negociado (una vez terminada la negociación internacional). Como ya se dijo, la disposición que prohíbe hacer enmiendas significó que el Congreso perdía su capacidad para analizar un acuerdo ya negociado, eliminar las partes que no le gustaban y agregar otras que consideraba adecuadas. Pero las disputas entre los distintos grupos económicos y políticos se ha materializado en los diversos temas que los congresistas sugieren que sean eliminados o incorporados en la agenda de negociación comercial, de acuerdo con las presiones provenientes de los sectores económicos beneficiados o perjudicados por el libre comercio, como un prerrequisito antes de votar a favor de la autoridad para negociar. La vía rápida abrió un canal institucional para que el Ejecutivo negociara de forma interna con los congresistas la aprobación de la autoridad para negociar. En la siguiente tabla hacemos un resumen de las diferencias entre la nueva vía rápida creada en 1974 y la antigua autoridad de la RTAA.

⁴¹ Lael Brainard and Hal Shapiro, “Fast Track Trade Promotion Authority”, Policy Brief # 91, December 2001, publicado en el website: noviembre del 2001, <http://www.brook.edu/dybdocroot/comm/policybriefs/pb91.htm>

Tabla 4.3
Características de la RTAA y de la Vía Rápida

	RTAA 1934	VIA RAPIDA 1974
Contexto en el que surge la legislación	Secuelas de la crisis económica de 1929 en los Estados Unidos y del proteccionismo impulsado por la ley Smoot-Hawley. Represalias de algunos países contra los Estados Unidos como consecuencia del incremento unilateral de sus aranceles.	Declive comercial y económico de los Estados Unidos en 1973, devaluación del dólar, déficit comercial, competencia económica de Europa Occidental y Japón, guerra de Vietnam.
Partido político que apoyó la ley	Partido Demócrata (en ese tiempo, a favor del liberalismo comercial)	Aunque puede decirse que esta fue una iniciativa aprobada de manera bipartidista, 124 representantes y 4 senadores Demócratas votaron en contra de la ley. Los Republicanos comenzaban a enarbolar el liberalismo comercial dentro de su plataforma.
Objetivo principal de la ley	Autorización del Congreso para que el Ejecutivo negocie de manera bilateral primero, y posteriormente predominantemente de manera multilateral cuando surge el GATT en 1947, la reducción de aranceles con otros países bajo los principios de la reciprocidad y de la Nación Más Favorecida	Autorización del Congreso para que el Ejecutivo negocie de manera multilateral en primera instancia, y posteriormente de forma bilateral, la reducción de los aranceles y de las barreras no arancelarias con otros países.
Procedimiento legislativo para conceder la autoridad.	La ley de 1934 concedía al Presidente por un período de tres años, la autorización para negociar los acuerdos bilaterales comerciales con derecho de extensión notificando al Congreso sobre la misma.	El Ejecutivo somete a consideración su propuesta al Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes, y al de Finanzas del Senado, éstos en caso de aprobarlo lo someten al pleno de ambas cámaras, para su aprobación, se necesita la mayoría simple para conceder la autoridad.
Procedimiento legislativo para aprobar los acuerdos negociados por el Ejecutivo	Bajo la RTAA, no era necesario someter el acuerdo internacional para su aprobación por el Congreso, el Legislativo podía rechazar el acuerdo dentro de los sesenta días posteriores al acuerdo, votando una resolución en contra del mismo aprobada por mayoría simple. En caso de que el Congreso no actuara en contra del acuerdo, éste entraba automáticamente en vigor.	Bajo la vía rápida, el Presidente durante las negociaciones comerciales debe mantener permanentemente informado del proceso al poder Legislativo a través del Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes, y al de Finanzas del Senado. Al finalizar las negociaciones ambos comités revisarán el proyecto de ley y lo enviarán al pleno de ambas cámaras para ser aprobado o rechazado por mayoría simple, sin someterlo a enmiendas, el Congreso sólo cuenta con 60 días para actuar al respecto.
Órgano burocrático encargado de llevar a cabo las negociaciones internacionales	El Departamento de Estado, sin necesidad de consultar con otros comités, aunque posteriormente se pidió al Ejecutivo consultar a la Comisión Arancelaria del Congreso.	El Representante Especial Comercial de los Estados Unidos, posteriormente llamado Representante Comercial de los Estados Unidos; se crean comités con representantes de los sectores económicos (iniciativa privada) para dar consejo a los negociadores
Reducción de los aranceles bajo la legislación	Reducción de aranceles bajo un criterio general y no mercancía por mercancía, hasta en un 50%. No se especifica protección arancelaria para alguna empresa o sector económico en particular, no era necesario enlistar los	Autorización para reducir los aranceles en los porcentajes que el Ejecutivo requiera para permitir el libre comercio con los otros países.

	productos sobre los que se daría la reducción arancelaria, únicamente era necesario especificar el monto de los aranceles reducidos, y el nombre del país con el que se había llegado al acuerdo	
Reducción de las barreras no arancelarias	No se hacía ninguna autorización al Poder Ejecutivo para negociar estos temas. A nivel internacional las negociaciones comerciales sobre estos temas comenzaron a finales de la década de los sesentas y principios de los setentas. La falta de autorización bajo la RTAA para negociar barreras no arancelarias es precisamente el motivo para que fuera creada la Vía Rápida	Autorización para que el Poder Ejecutivo negocie la reducción de barreras no arancelarias: subsidios, medidas anti-dumping, licencias de importación, etc.
Tipo de "juego" en la negociación	Juego de un sólo nivel. El Ejecutivo negocia con el exterior y los resultados son instrumentados al interior de los EU de forma automática.	Juego de dos niveles. El Ejecutivo negocia en tres tiempos: a) con el Congreso para lograr la autorización, b) con el exterior para fijar los términos del acuerdo y, c) nuevamente con el Congreso para que los resultados de la negociación internacional sean instrumentados al interior de los EU.

Elaboración propia del Autor.

5. Implicaciones de la Teoría del Juego de los Dos Niveles para el estudio del nuevo procedimiento de la Vía Rápida.

Hasta el momento hemos visto cómo es que el análisis de la aprobación de la ley comercial de 1962 resulta trascendental para nuestra investigación, ya que marcó un antecedente de la transformación que sufriría el procedimiento de negociación internacional de los acuerdos comerciales negociados bajo la RTAA; en este sentido, la posterior aprobación en 1974 de la ley comercial conocida como la *Trade Reform Act* y la creación de la vía rápida, vendría a ser una versión más evolucionada de lo que se pretendió establecer como mecanismo de toma de decisiones en 1962. es por ello que podemos afirmar que el procedimiento de aprobación interna de esta ley de 1962 -y los mecanismos de consulta sugeridos en ella- sentaron las bases de un mecanismo que hace posible el Juego de los Dos Niveles en las negociaciones internacionales realizadas por los Estados Unidos, y que se institucionalizó formalmente a partir de 1974.

¿En qué consiste, en términos generales, el Juego de los Dos Niveles como mecanismo de decisión? Esta es una negociación -a nivel internacional e interno- para decidir los niveles arancelarios y la desaparición gradual o inmediata de las barreras no arancelarias al comercio. Como vimos durante el proceso de aprobación interna de la ley de 1962, se hicieron en ese año solicitudes por parte de los grupos proteccionistas al Presidente Kennedy para otorgar la extensión de la RTAA, este es el tipo de negociación interna típica que se institucionalizaría con la vía rápida de 1974 y que funciona hasta la fecha, en donde el Presidente debe obtener el permiso para negociar a nivel internacional a partir de un regateo previo con los actores internos sobre el contenido de la agenda que se presentará en las negociaciones internacionales. Una vez satisfechas esas demandas internas al incluirlas en la agenda presidencial, el Ejecutivo procederá a defenderlas en las negociaciones

internacionales como sucedió en la Ronda Kennedy. En la teoría del Juego de los Dos Niveles, la negociación internacional es conocida como el Nivel I y la interna o doméstica como el Nivel II. A continuación describiremos los supuestos principales de esta teoría.

5a. La Teoría del Juego de los Dos Niveles. El mecanismo de decisión basado en dos negociaciones: la interna y la internacional.

El supuesto principal de la teoría del Juego de los Dos Niveles consiste en que los funcionarios encargados de las negociaciones internacionales (usualmente los jefes de gobierno) llevan a cabo *dos tareas simultáneas* cuando negocian tales convenios: por una parte deben manipular el contexto político interno, y por la otra deben cumplir con las expectativas de sus contrapartes en el nivel internacional. Para llevar a cabo con eficacia ambas tareas deben recurrir a ciertas estrategias y tácticas que están limitadas por:

- a) la naturaleza de la negociación internacional (ya sea que el tema que se está negociando es un acuerdo comercial, o uno territorial, por ejemplo), y por
- b) el contexto político interno (el tipo de reglas del juego interno para ratificar o aprobar los acuerdos, el tipo de instituciones domésticas, la pugna entre los partidos políticos en torno del tema que se negocia, o la participación de los grupos de interés en las decisiones).

Así, lo que se entiende por “juego” es en realidad una *interacción estratégica* en la que los actores procuran tomar en cuenta, y en la medida de lo posible modificar, las reacciones esperadas de los otros participantes a nivel interno y externo en el proceso de negociación. Lo esencial consiste en comprender que el resultado final de las negociaciones internacionales dependerá fundamentalmente del tipo de estrategias que los funcionarios escojan para influir en la política interna y en la mesa de negociación internacional. Al respecto esta teoría asume que:

- 1.- Los negociadores tienen acceso (aunque incompleto) y algún tipo de control sobre la información que resulta útil para tomar las decisiones y para negociar;
- 2.- Los negociadores cuentan con algún tipo de control sobre los recursos necesarios para obtener sus objetivos;
- 3.- Los negociadores cuentan con la capacidad para establecer los temas de la agenda que se negociarán a nivel internacional; al respecto puede ser que esta agenda contemple las demandas internas de los grupos políticos y económicos, o que los temas sean de exclusivo interés de los funcionarios.

Para poder alcanzar sus resultados deseados durante el proceso de negociación, los funcionarios deben explotar estas tres ventajas que poseen, para así ensanchar el espacio de negociación y poder llegar a un acuerdo con sus contrapartes que se acerque lo más posible a sus objetivos originales. Lo interesante de esta teoría consiste en que los negociadores pueden manipular (si cuentan con los recursos necesarios) tanto las circunstancias de su

propia política interna, como la política interna de la contraparte para que el acuerdo sea ratificado dentro de ese país.

En términos generales, el gran desafío de los negociadores en este Juego de los Dos Niveles consistirá en aquellas ocasiones en las que la lógica de los intereses internos y externos no coincida y por ello no se logre un resultado aceptable para los actores localizados en ambos niveles, es así que, de acuerdo con la teoría, este espacio conflictivo que se abre en estas dos niveles da lugar a un “área autónoma” en la que el *jefe negociador* debe asumir la tarea de reconciliar tales intereses. Esta ubicación lo colocaría en un punto privilegiado – desempeñando un papel más aún más importante que el del *actor pivote* de la teoría de la coalición-, ya que el jefe negociador es el único que cuenta con la autoridad, la autonomía y los recursos para desempeñar ese papel autónomo en las negociaciones en dos niveles. Es así que -ubicándonos en el contexto de la política interna de los Estados Unidos- el jefe negociador no puede ser el líder de la Cámara de Representantes o el Presidente del Senado, tampoco lo puede ser un representante de los grupos de interés por más influyente que sea, o un líder destacado de los partidos políticos. El jefe negociador, de acuerdo con las reglas del juego para formular la política comercial, no es otro que el Jefe del Ejecutivo, es decir, el Presidente. Esta diferencia es fundamental para distinguir al Juego de los Dos Niveles de la teoría de las coaliciones, en donde el actor pivote que manipula los recursos y aplica las estrategias disponibles para dar paso a una coalición ganadora, puede ser cualquier actor político.

A continuación procederemos a mencionar los antecedentes de este modelo teórico, para posteriormente analizar con más detalles los supuestos básicos de las estrategias disponibles para el jefe negociador en este Juego de los Dos Niveles.

5b. Antecedentes Teóricos.

A pesar de que existe un consenso acerca de que la política interna desempeña un papel crucial en los resultados de las negociaciones internacionales, la vinculación entre los niveles de análisis interno e internacional había sido desdeñado hasta muy recientemente por los especialistas. Hoy, en cambio, se reconoce que la política doméstica influye en las negociaciones entre los Estados ya que con frecuencia:

- a) *Limita el número de temas que pueden incluirse en la agenda de negociación internacional.* Esto es, la interacción de los actores políticos ubicados dentro de los Estados puede decidir, por ejemplo, si en una negociación internacional de carácter comercial se abordarán sólo las barreras arancelarias, o únicamente los obstáculos no-arancelarios al comercio; de esta forma, la inclusión y la exclusión de los temas por negociar no sólo se presenta en el nivel internacional, sino que la negociación de ellos puede depender del tipo de intereses que prevalezcan a nivel doméstico.
- b) *La política interna determina cuáles serán los actores que se reconocerán como contrapartes en la mesa de regateo internacional.* Los actores internos -que cuentan con la influencia necesaria en la toma de decisiones- pueden apoyar que se llegue a un acuerdo internacional sobre un tema específico con el país “A”, y ordenar a sus

negociadores que se abstengan de llegar a acuerdos con los países “B” o “C”, adoptando políticas selectivas para limitar los beneficios de las negociaciones.

- c) *A nivel interno puede presentarse un consenso para adoptar o rechazar las reglas de “acomodamiento”⁴², bajo las cuales se conducirían las negociaciones internacionales ante la ausencia de un marco legal internacional que las regule.* Como es sabido, en el nivel internacional no existe una autoridad central que imponga a los Estados un procedimiento concreto para llegar a acuerdos, a pesar de que existen instituciones internacionales como el GATT/OMC o la propia ONU, los Estados continúan poniéndose de acuerdo entre ellos con anticipación sobre los principios bajo los cuales se realizarán los intercambios (o *trade-offs*) durante los procesos de negociación, esos principios (como el de la Nación Más Favorecida) tendrían una aplicación amplia o restringida dependiendo de los intereses de los actores políticos y/o económicos domésticos.
- d) *Los actores internos pueden delimitar la autoridad misma con la cual pueden ser investidos los negociadores a nivel internacional.* Dependiendo del tipo de sistema político doméstico del que se trate, a menudo se encontrarán funcionarios gubernamentales con carácter de plenipotenciarios es decir, revestidos con una amplia autoridad para llegar a acuerdos en varios temas, pero en otras las facultades de los negociadores estará limitada por una ley, o por la capacidad de veto de las instituciones domésticas o los actores políticos que deben aprobar los acuerdos.

Originalmente los primeros trabajos teóricos sobre la negociación internacional, basados en el enfoque del Derecho Internacional, pasaron por alto el estudio de la vinculación entre estos dos niveles de análisis. Fue así que durante la primera etapa del estudio formal de la negociación internacional, el enfoque que se le dio a este procedimiento fue uno en el que predominaba la idea de que la negociación consistía fundamentalmente en un mecanismo de resolución de conflictos reconocido por las leyes, al que debían recurrir los Estados para evitar la guerra. Las consecuencias del enfoque normativo fue la creación de una tipología que servía únicamente para clasificar los diferentes tipos de negociación: bilateral-multilateral, diplomática-comercial, etc, con un muy escaso poder explicativo sobre los elementos que influían en el resultado de estos procesos.

Ya durante la década de los sesentas se abordó el estudio de la negociación desde una perspectiva menos normativa y más orientada hacia la explicación de los eventos y el análisis de aquellas variables que influían en los procesos de negociación a través de obras pioneras como The Strategy of Conflict de Thomas Schelling (1960), la cual tenía un enfoque predominantemente de teoría de juegos y no abordaba la influencia de la política interna en el resultado final de la negociación⁴³; sin embargo, pronto aparecieron otros

⁴² Fred Charles Iklé fue el primer autor en referirse al término de “reglas de acomodamiento” para hacer alusión al tipo de principios bajo los que se conducen las negociaciones internacionales ante la ausencia de un marco legal internacional con jurisdicción obligatoria.

⁴³ Aunque debe reconocerse que Schelling hizo una aseveración en su obra (supuesto al que se ha dado en llamar “la conjetura Schelling”) la cuál consiste en que “cuando un poder Legislativo es demandante o exigente con el Ejecutivo al momento de aprobar un acuerdo internacional, el Ejecutivo puede apelar a la contraparte en la mesa de negociación internacional para lograr concesiones que reduzcan las exigencias del

análisis que si abarcaban este tema; por ejemplo, Fred Charles Ikle en 1964 publica su obra célebre How Nations Negotiate en la que menciona la influencia de la opinión pública en la conducta de un negociador para que éste restrinja el tipo de propuestas que puede realizar en la mesa de regateo internacional. Ikle sostenía que el argumento usado por el negociador para no hacer concesiones a la contraparte en el nivel internacional argumentando la falta de apoyo interno de la “opinión pública”, es una táctica que tiene credibilidad únicamente cuando los miembros de la "opinión pública" doméstica tienen influencia suficiente en la toma de decisiones, y la otra parte efectivamente lo puede percibir así.

No obstante, este autor no enfatiza la participación de otras ramas del poder político además del Ejecutivo en la negociación de los temas. El verdadero desarrollo formal de la teoría de la negociación se inicia en los sesentas, pero el enfoque es predominantemente sociológico y psicológico, orientado hacia el estudio de las negociaciones entre el gobierno y los sindicatos en principio, y por lo tanto empíricamente se recurre más al estudio de las negociaciones internas. Richard Walton y Robert McKersie, por ejemplo, publican en 1965 su trabajo A Behavioral Theory of Labor Negotiations⁴⁴, en donde enfatizan el impacto que puede tener en la negociación la presencia de actores internamente divididos, y de aquí en adelante la teoría de negociación internacional va a estar muy influenciada por este tipo de trabajos que originalmente se enfocaron al ámbito de la psicología y la sociología.

La década de los setentas presenció un auge novedoso de estudios sobre la negociación internacional, comenzando en 1971 con la obra clásica de Graham Allison The Essence of Decisión en la cual se preocupa por estudiar cómo las pugnas burocráticas dentro del Poder Ejecutivo pueden influir durante el proceso de negociación. Según Allison, las agencias del Ejecutivo pueden entrar en un proceso de rivalidad a partir de que tratarán de influir en las decisiones más relevantes del ámbito político, o por ganar para cada una de ellas una mayor parte del presupuesto siguiendo una racionalidad económica; estos debates pueden propiciar decisiones ineficientes ya que los conflictos entre las agencias pueden provocar, por ejemplo, que la información de la que dispone el Ejecutivo para negociar no llegue a tiempo, o que sea manipulada con fines e intereses específicos de cada burocracia. Aunque la obra de Allison ha tenido más peso en el ámbito de la toma de decisiones, su influencia se ha hecho sentir en la teoría de la negociación internacional también. Por otra parte, Marcel Merle publica un artículo a finales de los setentas "The International Negotiation", en el que sostiene que:

El negociador de hoy en día es como el dios Jano, una persona de dos caras, quien constantemente debe maniobrar con un ojo en su contraparte extranjera y el otro en la escena doméstica. La imagen de diálogo puede todavía ser considerado un término apropiado para las negociaciones, dado que éste diálogo se lleva a cabo en dos niveles: entre los Estados y al interior de los Estados. Si alguien no toma en cuenta ésta característica particular, no podría entender nada sobre el aspecto “diplomático” de la negociación. Algunos negociadores rechazan tomar riesgos en sus discusiones con sus contrapartes con el propósito de no generar problemas en el frente interno, y así evitar debilitar su posición electoral. Otros son

poder Legislativo y el acuerdo sea aprobado”. Thomas Schelling La Estrategia del Conflicto, Editorial Tecnós, España, 1964, p. 44.

⁴⁴ Richard Walton y Robert McKersie, A Behavioral Theory of Labor Negotiations, McGraw-Hill, New York, segunda edición, 1991.

motivados para multiplicar el número de concesiones espectaculares con el propósito de generarle problemas a nivel doméstico de su contraparte en la mesa de negociación. Los incontables eventos en las negociaciones de desarme (incluyendo el fracaso de la cumbre de Reyjavik) son ejemplos de ambos tipos de casos.⁴⁵

Sin embargo este autor no va más allá de esta aseveración, ni se aventura a formalizar una teoría que refleje el impacto concreto de la política doméstica en el ámbito de la negociación internacional.

Para finales de los años ochenta y principios de los noventa el enfoque comienza a cambiar como consecuencia de los debates que se dan en los Estados Unidos sobre el manejo de la política externa entre los Presidentes que surgen de un partido político, y el Congreso que es dominado por otro. Entre los autores más reconocidos en materia de negociación internacional que ponen especial atención a los factores domésticos como condicionantes del resultado que se pudieran obtener en la negociación de un acuerdo internacional encontramos a Robert Putnam y su obra "Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two Level Games" (1988)⁴⁶ y a Frederick Mayer "Managing Domestic Differences in International Negotiations: The Strategic Use of Internal Side-Payments" (1992) cuyos estudios han dado lugar a otros análisis posteriores sobre la manera como los actores internos guiados por sus preferencias aprovechan los mecanismos constitucionales, políticos y económicos que están a su alcance para fijar los límites de una negociación internacional.

Por coincidencia, el cambio de estrategia comercial de los Estados Unidos a finales de los ochentas y principios de los noventas, que se caracterizó por dejar de otorgarle prioridad a las negociaciones comerciales multilaterales y enfocarse a las bilaterales, resultó en un cúmulo de datos empíricos que sirvieron para ser interpretados usando como referencia el marco teórico conocido como el "Juego de los Dos Niveles" propuesto por Putnam, al mismo tiempo que los procesos de negociación reales pudieron utilizarse también para corregir algunos supuestos más débiles de esta teoría (aquellos que tienen que ver, por ejemplo, con el cuestionamiento de hasta dónde puede llevarse el nivel de análisis de esta propuesta teórica que sólo abarca el nivel I o internacional, y el nivel II o doméstico, cuando otros autores proponer llegar al nivel III o individual como lo sugiere el mismo Frederick Mayer⁴⁷).

⁴⁵ Marcel Merle, "International Negotiation: A Process Worthy of Reexamination". En Frances Mautner-Markhof, *Processes of International Negotiations*, Westview Press, Colorado, Estados Unidos, 1979, pp. 237.

⁴⁶ Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games", en Peter Evans y Robert Putnam, *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*. University of California Press, 1991, pp. 431-468.

⁴⁷ Frederick, Mayer, "Managing Domestic Differences in International Negotiations: The Strategic Use of Internal Side-Payments", en *International Organization* no.4 vol 46, 1992. pp. 805.

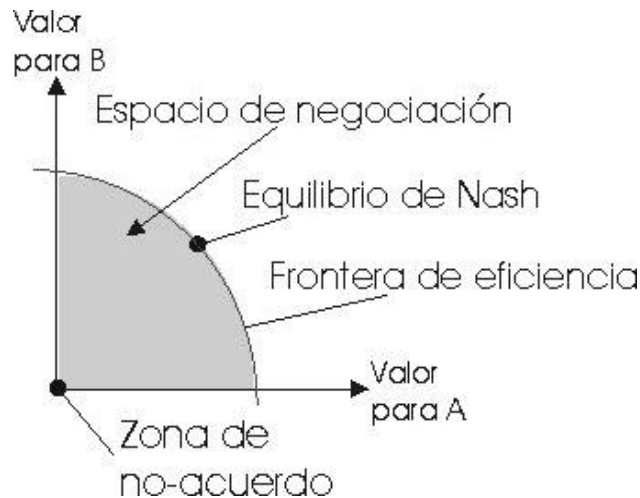
5c. Supuestos principales de la Teoría del Juego de los Dos Niveles.

Putnam parte de los siguientes supuestos en esta teoría:

- a) La existencia de un grado de aprobación doméstica que debe ser alcanzado por los negociadores de un Estado frente al exterior (llamado *win-set*, que para el estudio de la formulación de la política comercial de los Estados Unidos, significa al menos 218 miembros en la Cámara de Representantes y 51 senadores, es decir, la mayoría absoluta para lograr la aprobación de los acuerdos comerciales). El *win-set* determina los límites y los alcances de la autoridad en la mesa de negociación internacional. Dependiendo del sistema político del Estado del que se trate, la aprobación doméstica debe ser anterior a la negociación internacional como es el caso de la autoridad concedida al Ejecutivo estadounidense por su Congreso federal conocida como la vía rápida, o dicha aprobación debe ser ratificada por el Legislativo después de negociarse el acuerdo como sucede en la mayoría de los sistemas políticos.
- b) La aprobación doméstica (*win-set*) es una negociación interna adicional a la externa que limita la agenda de negociación a nivel internacional en cuanto al número de temas a tratar, los actores representados en la mesa de negociación, el número de concesiones e intercambios (*trade-offs*) que se pueden otorgar y recibir, así como la durabilidad del acuerdo entre otros elementos. A pesar de que tradicionalmente se considera que el hecho de que un país no cuente en primera instancia con ese *win-set* posee una capacidad menor de negociación a nivel internacional, en varios casos puede ser que la carencia inicial de un *win-set* puede dar mayor capacidad de negociación a un actor en el nivel I o internacional al solicitar mayores concesiones de la contraparte para que el acuerdo sea aprobado en el nivel II o doméstico.
- c) De acuerdo con Robert Putnam, el Ejecutivo o jefe negociador cuenta con varias estrategias para incrementar las posibilidades de que un acuerdo negociado a nivel internacional sea aprobado a nivel doméstico (o pueda incrementar los votos potenciales para crear un *win-set*): 1) otorgando concesiones específicas a aquellos actores con mayor peso en el marco político en el que se aprobará el acuerdo, tales concesiones que pueden estar directa o indirectamente relacionados con el tema de negociación, esta estrategia se le conoce como los "side-payments"; 2) realizando una vinculación sinérgica (*synergistic linkage*) mediante la cual el Ejecutivo se compromete a otorgar concesiones a los grupos perjudicados con la aprobación del acuerdo a nivel doméstico, negociando un acuerdo favorable a sus preferencias con otros actores internacionales; y finalmente 3) Llevando a cabo políticas domésticas en su propio país para incrementar los votos de la coalición ganadora de la contraparte (reverberation).

Para ilustrar formalmente estas ideas podemos mostrar la siguiente gráfica en la cual se representan a dos actores unitarios negociando un acuerdo internacional.

Gráfica 4.1
Dos actores negociando en el ámbito internacional sin divisiones internas



Tomado de: Frederick Mayer: "Managing Domestic Differences in International Negotiations: The Strategic Use of Internal Side-Payments", en *International Organization* no.4 vol. 46, 1992. pp. 807

En este gráfico podemos observar una representación formal de dos actores unitarios que negocian un tema en el ámbito internacional; al tratarse de actores para los que la política interna no les representa un obstáculo para llegar a acuerdos entre ellos, el espacio de negociación representado por la zona oscura dentro de la frontera de eficiencia paretiana⁴⁸, es uno en donde no hay restricciones para llegar a un arreglo, siendo el punto oscuro el equilibrio de Nash donde ambos encontrarían el mejor resultado negociado disponible para ambos (es decir, la solución conocida como 50-50%).

Bajo esta representación del proceso de regateo, ninguno de los dos actores se encuentra bajo un "conflicto de rol límite" porque no necesita someter a ratificación el acuerdo. Este conflicto ocurre sólo en los juegos de dos niveles: cuando un negociador se encuentra atrapado entre las expectativas diferentes de aquellos a los que representa en el ámbito doméstico, y las de las otras partes en una mesa de negociación internacional. Hoppmann, para ejemplificarlo, afirma acerca de él que:

Este conflicto puede ser intensificado por las estructuras diferentes de recompensa que existen entre el gobierno y el negociador. El gobierno está interesado en el contenido del acuerdo, y lo juzga en función del interés nacional y no en función de su justicia o equidad. Llegar a un acuerdo simplemente por tenerlo, no le interesa. Para el gobierno un acuerdo es simplemente un medio para alcanzar alguna meta nacional. Para el negociador la situación

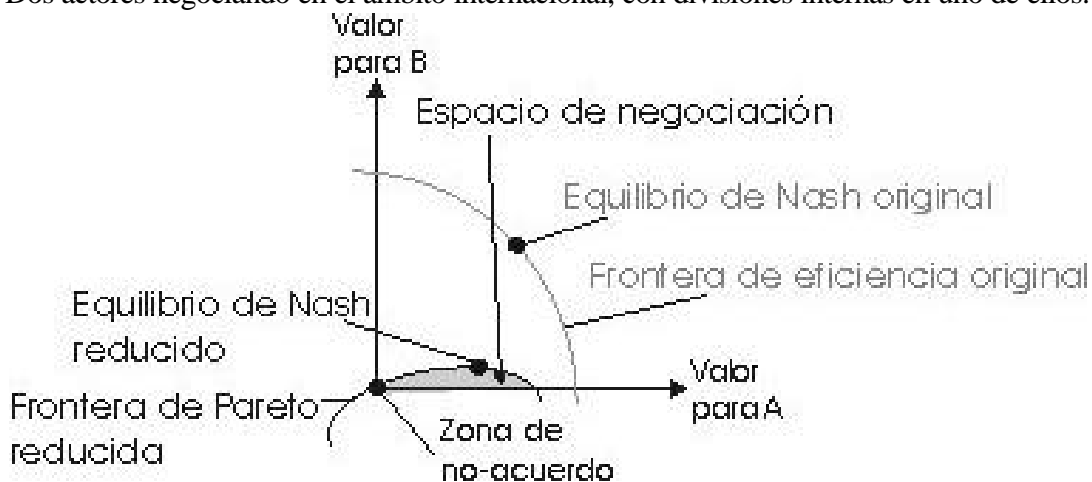
⁴⁸ Sabemos que un espacio de negociación es *Pareto-eficiente*, porque cualquier intercambio realizado dentro de él mejora la situación de un actor, y al menos no empeora la del otro.

es diferente: un acuerdo se considera como un éxito profesional, y llega a ser una meta en sí; y no sólo un medio para alcanzar una meta. El negociador tiene más incentivos para llegar a un acuerdo, que el gobierno. El conflicto surge, porque el negociador busca un acuerdo que refleje los intereses de las dos partes, mientras que el gobierno está menos dispuesto a aceptar la validez de la posición opuesta. Un negociador tiene entonces que conducir dos negociaciones simultáneas⁴⁹.

En la anterior gráfica los negociadores son "libres" de negociar los temas sin más restricción que la presentada por su contraparte en el ámbito internacional (situación que ocurría en el proceso legislativo de los Estados Unidos entre los años de 1934 y 1974 antes de entrar en vigor la vía rápida, cuando el Presidente negociaba un acuerdo con el exterior, y éste entraba en vigor automáticamente).

Gráfica 4.2

Dos actores negociando en el ámbito internacional, con divisiones internas en uno de ellos.



Fuente: Frederick Mayer: "Managing Domestic Differences in International Negotiations: The Strategic Use of Internal Side-Payments", en *International Organization* no.4, vol. 46, 1992. pp. 809.

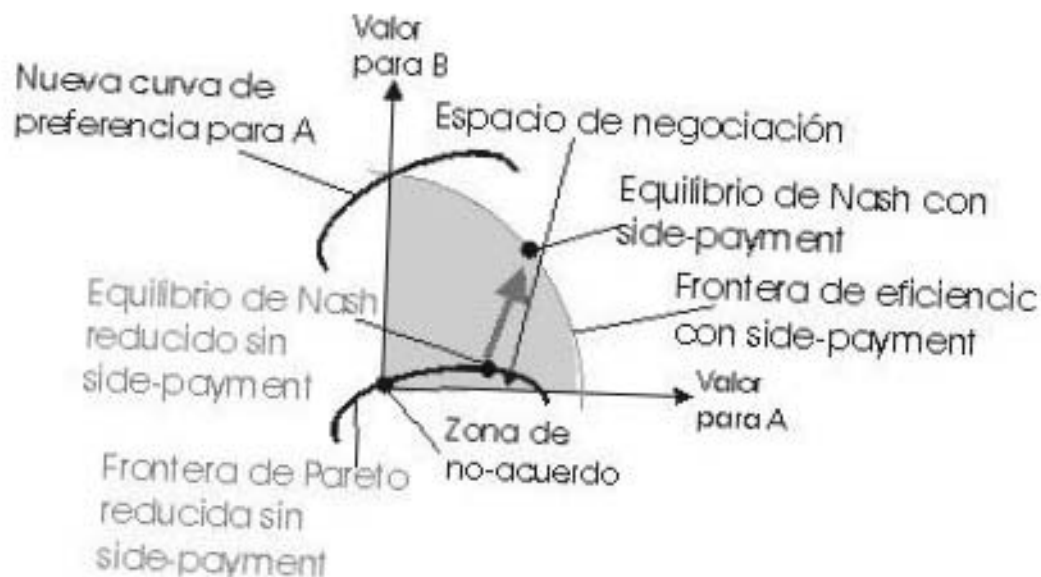
En la anterior gráfica podemos observar lo que ocurre cuando uno de los dos actores negociando en el nivel internacional encuentra alguna oposición doméstica que reduce el espacio de un acuerdo. En este caso el actor "A" ve limitada su capacidad de llegar a un acuerdo dentro de los límites o expectativas sugeridos por el actor "B" en la frontera paretiana original de la gráfica 4.1, reduciendo las posibilidades de un acuerdo mutuamente aceptable. En esta gráfica la división doméstica aparentemente beneficia al actor "A" porque el acuerdo sólo se puede hacer dentro de los mejores límites disponibles para este actor, pero pone en riesgo la terminación del acuerdo en caso de que "B" no acceda a aceptar el nuevo equilibrio de Nash que se redujo debido a la posición doméstica intransigente. En el caso de la negociación de la vía rápida, lo anterior podría explicar gráficamente una situación en la que el Ejecutivo de los Estados Unidos desea llegar a un acuerdo comercial con otro país, pero la falta de un win-set o el número de votos necesarios

⁴⁹ Terrence Hoppmann, *The Negotiation Process and the Resolution of International Conflicts*, University of South Carolina Press, 1998, p. 166.

para aprobar un acuerdo en el Legislativo reduce la frontera paretiana, esperando que sea el otro actor el que ceda para llegar a un acuerdo.

Gráfica 4.3

Dos actores negociando en el ámbito internacional con divisiones internas, pero haciendo concesiones a los opositores al acuerdo original.



Fuente: Frederick Mayer: "Managing Domestic Differences in International Negotiations: The Strategic Use of Internal Side-Payments", en International Organization no.4 vol 46, 1992. pp. 809

La presencia de divisiones a nivel doméstico (nivel II) en los Estados Unidos entre el Ejecutivo y el Legislativo podría reducir la frontera paretiana de un acuerdo en el nivel internacional (nivel I) como vimos en la gráfica anterior, cuando el Presidente no cuenta con los votos necesarios en el Congreso para aprobar la vía rápida o para ratificar un acuerdo, la intervención del Legislativo estaría representada por la curva de reserva del actor "A". Esta reducción de la frontera paretiana podría ser en menoscabo de la obtención del acuerdo en el nivel I si la otra parte, es decir el actor "B", se negara a aceptar el acuerdo en los términos del nuevo equilibrio de Nash a favor del actor "A". Sin embargo, según Robert Putnam, el jefe negociador o Ejecutivo de los Estados Unidos cuenta con 3 alternativas para tratar de restaurar la frontera paretiana a su lugar original, o cerca de él:

1.- A través de los *side-payments*. Como ya se dijo, éstas son concesiones directas realizadas por el Ejecutivo a los opositores al acuerdo, a fin de dar a cambio de una cláusula o política comercial o partida presupuestal, el voto aprobatorio al acuerdo o a la vía rápida. Supongamos (tomando como referencia la gráfica 3) que el Ejecutivo ve reducida la frontera del acuerdo porque no cuenta con los 218 votos suficientes para aprobar la vía rápida o para ratificar el acuerdo, pretendamos que en el Congreso el Presidente suma 200 votos para el acuerdo original y hay 18 congresistas dispuestos a dar su voto a cambio de una cláusula especial que proteja a las industrias de sus distritos electorales, o que estén a

favor del acuerdo a cambio de una partida presupuestal presidencial mayor para aplicarse en ciertas áreas vinculadas o no con el acuerdo comercial.

En el caso de que el Ejecutivo accediera a dar esta "compensación", la oposición al acuerdo dejaría de ser tal para pasar a convertirse en apoyo al tratado comercial, incrementando nuevamente, o regresando a su lugar original o cerca de él a la frontera paretiana y el equilibrio de Nash. Esa "compensación" o *side-payment* es precisamente la que se representa en la gráfica 3.

La ventaja del *side-payment* es que éste puede estar vinculado o no al acuerdo que se está negociando, en 1991, por ejemplo, el Presidente George Bush ofreció a los grupos ecologistas negociar con México un acuerdo ambiental paralelo al comercial y con esto "compró" el voto de los representantes ecologistas en el Congreso. Pero pudo haber encontrado la oposición de congresistas que no daban su voto a favor del TLCAN no porque éste los perjudicara sino porque buscaban una concesión en otra área. En otras palabras, los *side-payments* son concesiones que se hacen para comprar los votos para ampliar el número de votos y así alcanzar un win-set, cuyos costos pueden estar vinculados o no directamente con el acuerdo, son compensaciones que el jefe negociador tiene la facultad de conceder para ampliar la frontera paretiana en el nivel I.

2.- *La vinculación sinérgica* es otra estrategia disponible para el jefe negociador para ampliar su coalición ganadora a favor del acuerdo, ésta es en realidad una especie de "*side-payment* internacional" que no está directamente relacionado con el acuerdo sometido a ratificación o para el que se solicita la vía rápida, y no representa ningún costo directo para la contraparte en el nivel de negociación I o internacional. Mediante ésta vinculación, el Ejecutivo se compromete a otorgar concesiones a los grupos perjudicados con la aprobación del acuerdo a nivel doméstico, negociando un acuerdo favorable a sus preferencias *con otros actores internacionales*; por ejemplo, la promesa a los agricultores de Estados Unidos perjudicados por el TLCAN de negociar mejores términos para su sector en un acuerdo mucho más amplio como lo fue la Ronda Uruguay, en la lucha por la aprobación del TLCAN en 1993.

3.- *La "reverberación"* (reverberation) es la tercera estrategia disponible para el jefe negociador según Putnam, ésta "compensación" la realiza la contraparte en la mesa de negociación internacional, la aplica a su política doméstica y puede ser incluso benéfica para ella; por ejemplo: la creación de la Procuraduría de Defensa al Medio Ambiente en México por Salinas de Gortari para callar las críticas de los grupos ecologistas que ponían en peligro el *win-set* de Clinton en los Estados Unidos, en el proceso de ratificación del TLCAN en 1993 sería un caso típico de reverberación.

5d. Las diferencias entre las estrategias del Juego de los Dos Niveles y la Coalición.

A pesar de que Robert Putnam retoma algunos conceptos de la literatura de la Teoría de las Coaliciones para formular sus supuestos, no hay un reconocimiento en su obra a esta corriente. Esta contribución se percibe sobre todo en conceptos como los *side-payments* o las *proto-coalitions*, es notable que en la bibliografía consultada por Putnam para escribir

su obra pionera no haya una sola mención a William Riker, por ejemplo, uno de los autores fundamentales en la Teoría de las Coaliciones que acuñó este tipo de conceptos y los aplicó para el estudio de la formación de las coaliciones.

Este legado de la teoría de las coaliciones al Juego de los Dos Niveles se percibe al leer la obra clásica de Riker The Theory of Political Coalitions, en donde el autor sostiene que existen distintos tipos de *side-payments* a los que se pueden recurrir para formar coaliciones internas con fines políticos estrictamente domésticos, por ejemplo:

- 1) Las compensaciones basadas en las amenazas: Los líderes pueden manipular las circunstancias para amenazar a los individuos mediante el ejercicio de las represalias, en caso de que éstos no deseen unirse a su coalición. Este tipo de compensaciones se basa en un beneficio derivado de no llevar a cabo la amenaza. Se usa en los sistemas autoritarios, en los que la formación de coaliciones pacíficas no es la regla a seguir.
- 2) Las compensaciones calculadas en efectivo: En algunos sistemas políticos, el pago de compensaciones en efectivo no sólo es un instrumento legal sino éticamente neutral también, pero generalmente en los sistemas democráticos se considera una actividad que afecta negativamente a las “conciencias” de la gente.
- 3) Las compensaciones basadas en las políticas instrumentadas: En este tipo de compensaciones está basado el “arsenal” de los líderes de las coaliciones en proceso de formación de las instituciones democráticas, ya sean éstas públicas o privadas. El líder de la *protocoalición* (o coalición en estado de desarrollo) ofrece algún tipo de política pública que puede beneficiar a los miembros de la coalición en su conjunto.
- 4) Las compensaciones basadas en decisiones subsecuentes o en el intercambio de votos: Los líderes de las *protocoaliciones* pueden ofrecer a sus seguidores la consideración de los temas de sus agendas en las decisiones que se tomen en un futuro. También se puede aplicar la técnica del *logrolling*: “dame tu apoyo para mi propuesta, y a cambio yo te doy el mío en la tuya”.
- 5) Las compensaciones basadas en los valores de satisfacción emocional. En este tipo de compensaciones el factor “emocional” se entiende como la aplicación de una técnica de persuasión que vaya más allá de la simple retórica. Aquí se usa la manipulación de valores no sustentados en términos necesariamente racionales⁵⁰.

Al leer las anteriores concesiones que se identificaron para entender la formación de coaliciones internas, se percibe que este tipo de compensaciones valen tanto para las coaliciones como para el Juego de los Dos Niveles, pero no sólo es en las estrategias donde parecen haber similitudes conceptuales, también en los conceptos de *win-set* y la coalición mínima necesaria (minimum winning connected coalition) parece haber una conexión teórica, así como en los conceptos de jefe negociador y de actor pivote (pivotal actor), por nombrar sólo algunos.

⁵⁰ William Riker, The Theory of Political Coalitions, Yale University Press, 1967. pp. 108-114.

Lo anterior es sólo una evidencia de los “puentes teóricos” que existen entre la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, sin embargo es relevante anotar que el Juego de los Dos Niveles en realidad es un método de decisión separado de las coaliciones, ya que en este último enfoque el nivel de análisis internacional es irrelevante para entender o explicar la formación de las coaliciones, lo cual viene a enriquecer el análisis debido a las siguientes razones:

- a) El Juego de los Dos Niveles reconoce que un actor internacional puede influir en la formación de una coalición interna de otro país, poniendo a disposición del jefe negociador de ese país sus recursos para ampliar su win-set.
- b) El win-set del Juego de los Dos Niveles es mucho más efímero que las alianzas que se forman en la teoría de la coalición, el win-set tiene como función otorgar una autoridad para negociar, o aprobar o desaprobar los acuerdos, la coalición mínima ganadora en cambio, frecuentemente se forma con fines más permanentes.
- c) El actor pivote de la coalición mínima ganadora -por lo general- no crea ese espacio político autónomo reconocido por la teoría del Juego de los Dos Niveles al jefe negociador. El actor pivote no tiene una agenda propia, ya que como lo dice la teoría, es un actor que “a su izquierda tiene la misma cantidad de votos que a su derecha, y el sentido de su voto sólo servirá para definir el rumbo de la decisión”. El voto del actor pivote es decisivo, mientras que el papel del jefe negociador no consiste en emitir voto alguno sino en ganar adeptos para su propia plataforma comercial.
- d) Generalmente la teoría de la coalición reconoce dos estrategias: el *logrolling* y los *side-payments* (en sus distintas versiones basadas en el tipo de los valores involucrados en la decisión), en cambio en el Juego de los Dos Niveles, en virtud del variado número de actores presentes en el nivel internacional, permite que el número de estrategias se incremente, como ya se dijo el Juego de los Dos Niveles reconoce dos estrategias adicionales: la vinculación sinérgica y la reverberación, pero en esta investigación descubriremos otras disponibles.

Por las razones anteriores, es claramente identificable que el método de decisión del Juego de los Dos Niveles es mucho más elaborado teóricamente que la coalición, y representa un paso evolutivo hacia adelante para explicar la formulación de la política comercial, su principal virtud –y defecto según demostraremos más adelante- consiste en estar demasiado anclado en el fenómeno empírico que busca explicar (en este caso, las negociaciones internacionales en donde la política doméstica influya en los resultados).

Palabras finales sobre el capítulo.

En este capítulo pudimos apreciar el período de transición (1962-1974) en el cual la autoridad de la RTAA pasó a convertirse en la vía rápida, especialmente se analizaron los cambios económicos y políticos suscitados en la década de los sesentas, cuando los Estados Unidos comienzan a tener algunos problemas económicos que condujeron a los grupos de presión a solicitar varias concesiones para apoyar la renovación de la RTAA en 1962 para

negociar la Ronda Kennedy del GATT. El resultado de las numerosas concesiones demandadas por los grupos económicos internos fue la presentación de una iniciativa de ley amplia por parte del Ejecutivo para que la aprobara el Congreso; tal iniciativa incluía programas de apoyo a los productores nacionales para prepararlos a enfrentar la creciente competencia internacional de los productos europeos y japoneses. Resulta interesante preguntarse al respecto, si acaso la negociación interna que se realizó para aprobar la ley de 1962 tuvo similitudes a la estrategia del *logrolling* efectuada durante el predominio del Congreso en el manejo de la política comercial, en el sentido de que la agregación de las demandas internas produjo una ley más amplia de lo esperado, pero obteniendo a cambio el apoyo abrumador de los congresistas. Los resultados en términos de liberalización por supuesto fueron distintos: el último *logrolling* produjo la ley Smoot-Hawley, la legislación más proteccionista del siglo XX, mientras que las compensaciones de 1962 para conseguir la extensión de la RTAA le permitió al Ejecutivo la autoridad para continuar con la eliminación de las barreras arancelarias a través de las negociaciones multilaterales.

La pregunta concentra es ¿tiene algún parecido –en términos de agregación de preferencias– el método de las compensaciones para lograr la aprobación de la ley de 1962, con respecto al *logrolling* de 1930 que produjo la Smoot-Hawley?. El parecido más notorio es que a través de ambos mecanismos se agregó un número alto de preferencias involucradas en la decisión, mientras que la diferencia más significativa es que en 1962 encontramos a la figura presidencial como aquella encargada de coordinar la agregación de las preferencias, y de otorgar las concesiones a los grupos estratégicos que podían apoyar la realización de las negociaciones internacionales. En 1962 el Presidente escogió selectivamente a los grupos a los que irían destinadas las concesiones, en 1930 los congresistas, sin un líder visible, intercambiaron los votos para alcanzar sus objetivos proteccionistas con aquellos legisladores ideológicamente más cercanos.

En resumen, es la presencia de un *chief negotiator*, y la existencia de dos niveles (interno e internacional) que hacen la diferencia sustancial entre la agregación de preferencias por coalición –en donde predomina la estrategia del *logrolling*–, y el Juego de los Dos Niveles en donde sobresale la estrategia (entre otras) de las compensaciones, como apreciamos en el marco teórico propuesto.

Finalmente, la creación de las nuevas reglas del juego en 1974 para tomar las decisiones vinculadas con los procesos de negociación internacional, fue en ella misma un proceso de negociación interna en el que no sólo pesaron las propuestas de ambos poderes para definir las facultades, sino que también se tomaron en cuenta las demandas de los grupos económicos organizados para efectuar una constante supervisión de las facultades de negociación del Poder Ejecutivo. En este sentido, no sólo se creó un complejo procedimiento de decisión sino que también se buscó compensar los potenciales daños a los intereses a través de nuevas figuras jurídicas.

Esto nos lleva a un punto que consideramos prudente destacar: a partir de 1962 hallaremos como una constante en las negociaciones internas de los Estados Unidos, el otorgamiento de concesiones específicas para reducir al máximo la lista de los grupos que potencialmente pudieran ser perjudicados por el tipo de decisiones tomadas por sus representantes gubernamentales en las negociaciones internacionales. Esas compensaciones, como hemos

dicho, no sólo consisten en algún tipo de protección a través de la creación o la defensa de un arancel, sino que también puede asumir la figura de cláusula jurídica para invocar la intervención del gobierno para proteger los intereses de los grupos proteccionistas. El resultado de todo esto consiste en un procedimiento de *check and balances* cuyos costos terminarían por ser transferidos al exterior al momento de negociar un acuerdo internacional como veremos en el siguiente capítulo al analizar las distintas aplicaciones prácticas de la vía rápida desde 1974: la negociación de la Ronda Tokio del GATT , el acuerdo de libre comercio con Israel en 1985-86, y el acuerdo con Canadá de 1988.

Capítulo V

La Aplicación la Vía Rápida y la Teoría de la Negociación en Dos Niveles: La Instrumentación de este Mecanismo de Decisión para Tres Acuerdos Comerciales Exitosos: la Ronda Tokio, el Acuerdo Bilateral con Israel y el Acuerdo Comercial con Canadá.

1. Introducción.

Como se planteó en la introducción de esta tesis, una de las preguntas centrales de investigación es la siguiente: ¿la vía rápida ha demostrado ser un mecanismo de decisión eficiente para la agregación de las diversas preferencias -que los sectores políticos y económicos de los Estados Unidos tienen- en torno a la liberalización comercial? Lo que nos interesa investigar en este capítulo son las dificultades que enfrentó la aplicación práctica del procedimiento de la vía rápida en la negociación de los primeros acuerdos comerciales firmados a través de esta autoridad. El método de análisis para hacer tales comparaciones consiste en estudiar las estrategias que se instrumentaron para la agregación de las preferencias de los actores involucrados, poniendo énfasis en que éste consiste un juego en dos niveles.

Los tres acuerdos comerciales analizados a continuación son los siguientes:

1. La Ronda Tokio de negociación del GATT, en 1979 (primera vez que se aplica la vía rápida)
2. El Acuerdo de Libre Comercio con Israel en 1985 (primera vez que se aplica para un acuerdo bilateral).
3. El Acuerdo de Libre Comercio con Canadá (CUSFTA)

El objetivo que se pretende alcanzar en este capítulo consiste en demostrar la escasa dificultad que se presentó para aprobar estos acuerdos en el Congreso, y especialmente, en la Cámara de Representantes. Para ello estudiaremos las estrategias exitosas aplicadas por el Ejecutivo para lograr la aprobación de los acuerdos por una mayoría abrumadora, y compararlas en los siguientes capítulos con las estrategias aplicadas para aprobar otros procedimientos de la vía rápida que resultaron ser mucho más problemáticos. Podemos resumir la pregunta de investigación que servirá como hilo conductor de los argumentos presentados en este capítulo del siguiente modo. ¿Cuáles fueron las razones de los elevados grados de probación en el Congreso alcanzado por los tres acuerdos aquí analizados?

Además de responder a la anterior pregunta, es relevante también identificar en este capítulo una tendencia que se volverá notoria y cuya trascendencia se verá confirmada en los siguientes capítulos: esa tendencia consiste en que el procedimiento de la vía rápida comenzó inicialmente como un mecanismo de agregación de preferencias eficaz (con altos índices de aprobación interna) que con el paso del tiempo se fue complicando dependiendo del tipo de países con que

se está negociado a nivel internacional, y de las características de los temas que se abordaron durante tales pláticas. Junto con estos temas, también evolucionaron las estrategias adoptadas por el Ejecutivo para lograr la aprobación del Congreso, hasta llegar a un punto (1997-98) en el cual las estrategias tradicionales no fueron suficientes para sacar adelante la vía rápida.

Podemos resumir la tendencia mencionada a partir de sus tres características más relevantes:

- a) Mayores dificultades para hacer prevalecer las preferencias de los actores que se manifiestan a favor de la liberalización comercial, por encima de las preferencias de los actores que están a favor de las medidas proteccionistas; lo cual concomitantemente significa...
- b) Mayores complicaciones para lograr la aprobación interna de los acuerdos debido a las divisiones internas que se manifiestan, y la proliferación de concesiones¹ que se deben hacer para la lograr la aprobación de los acuerdos, y finalmente
- c) Una tendencia hacia el *aprendizaje* por parte de los actores involucrados en la vía rápida, los cuales en cada una de las ocasiones en las que fue aplicado en la práctica este procedimiento, tuvieron acceso a la información sobre las fallas y las oportunidades que les brindó este método de agregación de preferencias. Tales actores posteriormente aplicarían el aprendizaje obtenido para obstaculizar o agilizar el proceso dependiendo del tipo de intereses involucrados, y de las estrategias aplicadas para alcanzar sus objetivos².

El presente capítulo está organizado del siguiente modo, en primera instancia observaremos como fue que la Ronda Tokio se aprobó sin dificultades y sin necesidad de recurrir a los *side-payments*, en virtud de la consultas extensas realizadas por los funcionarios del Poder Ejecutivo con los Comités de Asesoría del Sector Privado que se integraron durante este proceso por mandato explícito de la Ley de Comercio de 1974; a continuación mostraremos las

¹ Concesiones que en ocasiones traicionan los principios de liberalismo comercial bajo los cuales originalmente se concibieron los convenios comerciales a los que se pretendía llegar.

² Sobre la cuestión del proceso de aprendizaje manifestado por los actores involucrados en el proceso de aprobación de la vía rápida en sus distintas etapas, es relevante recordar lo que argumenta Joseph Colomer sobre los factores que hacen posible que las instituciones, y los mecanismos de decisión, puedan perfeccionarse a pesar de ser ineficientes en un principio. "...la elección y supervivencia de las instituciones depende de su desempeño en la provisión de los bienes públicos y en la reducción de los costes de transacción, así como de la vía por la que han sido elegidas... Una vez que las instituciones existen, establecen parámetros para la acción. Pero también pueden autoreforzarse y dificultar su sustitución mediante los efectos de los incentivos que comportan. Incluso ciertas instituciones que producen resultados ineficientes pueden sobrevivir *como consecuencia del aprendizaje de los actores mediante el uso, su adaptación a las regularidades institucionales y los costes de su sustitución*". Joseph Colomer, *Instituciones Políticas*, Ediciones Ariel-Oxford University Press, año 2000, España, p. 4. Lo trascendente de estas ideas para su aplicación a la vía rápida, es que el proceso de aprendizaje de los actores sobre las conductas permitidas por las reglas del juego para definir los temas de la negociación internacional, pueden provocar lo contrario sostenido por Colomer, esto es, que aquellos métodos de decisión que en un principio parecen ser eficientes como resultó con la vía rápida en sus primeras tres aplicaciones, posteriormente se va volviendo ineficiente, no por la modificación y evolución de las reglas, sino debido a que los agentes descubren mecanismos para entorpecer el funcionamiento que permite la agregación de las preferencias, y exigir que se cumplan sus demandas o de lo contrario entorpecerán el proceso decisonal.

compensaciones exigidas por los actores internos para lograr un acuerdo que tenía objetivos más políticos que económicos como lo fue el convenio con Israel; y finalmente mostraremos el primer desafío que tuvo la vía rápida y que se presentó durante las negociaciones para alcanzar un acuerdo de libre comercio con Canadá entre 1986-1988, cuando el Comité de Finanzas del Senado estuvo a punto de desaprobado el inicio de las pláticas internacionales.

Finalmente, en las conclusiones de este capítulo daremos una respuesta argumentativa sobre la relativa facilidad con la que se obtuvo la aprobación de estos acuerdos. El estudio de cada procedimiento es relevante porque en la negociación de los subsiguientes acuerdos comerciales internacionales, los niveles de aprobación interna descenderían drásticamente como aconteció con la extensión de la vía rápida en 1991, la aprobación del TLCAN en 1993, y la fallida vía rápida de 1998.

2. La vía rápida para la Ronda Tokio

El 26 de junio de 1979, en los Estados Unidos el entonces Presidente James Carter aprobó la Ley de los Acuerdos Comerciales de ese año, a través de la cual se instrumentaban los resultados de las negociaciones comerciales llevadas a cabo en Ginebra entre 1973 y 1979, conocidas popularmente como la Ronda Tokio. Esta ronda multilateral fue la número siete en una serie de rondas de negociaciones sobre el comercio celebradas desde que se estableció el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1947. Más de 100 países habían participado en la negociación de este acuerdo, cuya agenda estaba compuesta de diversos temas que iban desde la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de los productos manufacturados y agrícolas, pasando por la aprobación de los códigos de conducta que regirían las relaciones comerciales, y la inclusión de las leyes *antidumping*, y los subsidios entre otros asuntos verdaderamente polémicos³.

2a. Contexto de negociación de la Ronda Tokio.

La Ronda Tokio se llevó a cabo de 1973 a 1979, sin embargo las condiciones internacionales en las que se negoció este importante acuerdo multilateral estaban caracterizadas por una creciente inflación a nivel internacional que se presentó en la década de los sesentas, y que continuó en los setentas, para dispararse definitivamente a partir de 1973 con el incremento de los precios del petróleo. Por otra parte, en 1975 se presentó la recesión más profunda jamás registrada en los países industrializados, estos dos factores (recesión e inflación) empujaron a los países desarrollados a continuar con las pláticas sobre la liberalización comercial para poder sacar adelante sus objetivos de crecimiento económico a pesar de estas circunstancias adversas.

³ Joseph E. Stiglitz, "Dumping on free trade: the U.S. import trade laws", en *Southern Economic Journal*, Octubre 1997, vol. 64, no. 2, p. 412.

Paralelamente, en esos mismos años comenzó el declive de los Estados Unidos como el líder económico internacional, y la frecuente aparición de los déficit comerciales en su balanza de pagos, estos dos eventos negativos para el liderazgo de este país tuvieron como contrapartida el fortalecimiento de la Comunidad Económica Europea con los ingresos del Reino Unido, Dinamarca y la República de Irlanda en el período 1972-1973. El aumento de la membresía de la CEE propició un cambio significativo de la agenda de negociación comercial internacional, y redefinió también la capacidad de negociación de los Estados involucrados en las pláticas multilaterales, mediante el incremento del “leverage” de la CEE.

Esto significaba que la agenda comercial del Estado hegemónico (los Estados Unidos) y sus propuestas de apertura comercial ya no serían las únicas en la mesa de negociación internacional, además, durante la Ronda Tokio se incrementó notoriamente el número de países en desarrollo que participaron en las pláticas, los cuales exigían una excepción temporal al principio de la reciprocidad, con la finalidad de participar en el sistema internacional del comercio sin tener que hacer, al ingresar al GATT, concesiones arancelarias equivalentes a los países desarrollados durante un período de gracia. Esto propició que la agenda multilateral se volviera más diversificada pero también más polémica y difícil de abordar, pues cada Estado solicitaba que sus temas prioritarios se negociaran primero que los demás.

Durante la etapa previa a las negociaciones de la Ronda Tokio se presentó también una proliferación paulatina de los conflictos comerciales, principalmente entre los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea sobre los temas agrícolas. Así como la utilización frecuente de los “acuerdos voluntarios” para limitar las exportaciones de aquellas mercancías consideradas como “sensibles” para las industrias nacionales, distorsionando a través de este tipo de políticas el comercio internacional⁴.

En este contexto comercial transitorio de una hegemonía internacional a un sistema con múltiples actores relevantes, la reunión ministerial del GATT realizada en Tokio en septiembre de 1973 lanzó la convocatoria para iniciar una ronda de negociación multilateral para actualizar las reglas del comercio internacional. Un año después, en febrero de 1974 el Comité sobre las Negociaciones Internacionales estableció seis grupos de trabajo para abordar los distintos temas que se pretendían negociar durante estas pláticas:

- 1.- La reducción de los aranceles;
- 2.- La reducción y/o la eliminación de las medidas no arancelarias, o los efectos distorsionantes al comercio resultantes de la aplicación de las mismas;
- 4.- La revisión del sistema multilateral de salvaguardias;
- 5.- Las negociaciones sobre la agricultura;

⁴ John H. Jackson, “GATT Machinery and the Tokyo Round Agreements”, en William Cline (editor) Trade Policy in the 1980's, Institute for International Economics, Washington D.C., 1983, pp. 86-92.

6.- Las negociaciones sobre los productos tropicales⁵.

2b. Objetivos de la Ronda Tokio.

Durante estas conversaciones, las barreras no arancelarias como las prácticas de los gobiernos en la aplicación de los subsidios, los distintos procedimientos de valoración aduanal, o los procedimientos burocráticos gubernamentales, fueron temas igual de relevantes que la reducción de los aranceles; por lo tanto el manejo de esta agenda variada y novedosa, distinguió a la Ronda Tokio de las otras rondas previas.

El vasto conjunto de objetivos que se pretendían alcanzar en esta ronda abarcaban:

- a) la reducción o eliminación completa de las violaciones al principio de la no discriminación (o de la Nación Más Favorecida), promoviendo la desaparición de los acuerdos comerciales preferenciales (como la Convención de Lomé de 1975) que resultaban discriminatorios y que distorsionaban el comercio internacional al otorgar ventajas arancelarias a unos países en detrimento de otros, y la eliminación de las consecuencias negativas de este tipo de arreglos como lo era la fragmentación y la regionalización de la economía internacional.
- b) La resolución inmediata de las controversias comerciales vinculadas con la imposición unilateral de restricciones a las importaciones, especialmente en aquellos casos en los que estas restricciones provocaban un daño flagrante a las industrias nacionales, y la eliminación gradual de los “acuerdos para corregir al mercado”, o de los “acuerdos voluntarios de restricción a las importaciones” aplicados por los países y que afectaban negativamente al comercio internacional.
- c) Efectuar las reducciones generalizadas a los aranceles, y la eliminación de las barreras arancelarias, pero en virtud de que las mercancías y las manufacturas ya gozaban de aranceles bajos, el objetivo primordial de la Ronda Tokio en este rubro consistía en lograr la eliminación a los aranceles aplicados a los productos agrícolas, y permitir el acceso preferencial de los productos agrícolas norteamericanos a los mercados de la CEE y de Japón.
- d) Llegar a acuerdos concretos para liberalizar el comercio de las materias primas como el trigo, la carne y los productos lácteos. También se deseaba establecer códigos de conducta en varias áreas como los subsidios, los procedimientos gubernamentales, y la aplicación de los estándares oficiales al comercio exterior.

⁵ Gilbert Winham, International Trade and the Tokyo Round Negotiation, Princeton University Press, 1986, p. 97.

- e) En la agenda también se incluía la regulación de los impuestos compensatorios, y otras barreras comerciales⁶.

En resumen, la Ronda Tokio a pesar de estar precedida por las grandes controversias que se presentaron entre los países industrializados, y entre éstos y sus relaciones comerciales con los países en vías de desarrollo, fue la más ambiciosa de todas las que se habían negociado hasta entonces.

La agenda estaba compuesta por temas en los que los intereses económicos *internos* de los Estados Unidos estaban directamente relacionados, fue por ello que antes de empezar las negociaciones de la Ronda Tokio, se requería transformar el viejo método de decisión de la RTAA, para que los Estados Unidos pudieran participar en las pláticas con la suficiente capacidad para hacer concesiones y demandas creíbles en el nivel internacional en torno a las barreras arancelarias y las no-arancelarias.

2c. Relevancia de la vía rápida para la negociación de la Ronda Tokio.

Con la aprobación de la legislación comercial de 1974 y la creación de la vía rápida, se logró que por primera vez el Congreso y el sector privado supervisaran cada uno de los pasos dados por el Presidente durante las negociaciones multilaterales, lo cual fue una gran innovación durante las pláticas realizadas en esta ronda multilateral. En especial, el sistema de consultas ordenado por la legislación de 1974 fue puesto a prueba por primera ocasión, y por lo tanto el Ejecutivo debía mantenerse abierto a las propuestas presentadas por el Legislativo para llevarlas a la mesa de negociación internacional.

Pero lo que hizo realmente distintivo a este proceso de los anteriores y los subsecuentes, fue que los grupos de interés económicos integraron un comité de asesoría que sirvió, como se conoce coloquialmente, como “el cuarto de al lado”, en el que se consensaban las demandas y las propuestas antes de llevarlas a la mesa de negociación internacional. Es por esto que en realidad hubo muy poco cabildeo o negociaciones entre el Presidente y los congresistas para lograr la aprobación interna de la Ronda Tokio en 1979, pues todas las peticiones de los grupos involucrados en la apertura comercial se habían realizado durante la celebración de las pláticas internacionales.

2d. Las particularidades del procedimiento de la negociación interna e internacional aplicado a la Ronda Tokio.

La Ronda Tokio fue la prueba de fuego para el procedimiento de la vía rápida por ser la primera vez que se instrumentaba este proceso legislativo expedito: Al igual que ocurrió con la RTAA en 1934, al momento de crear este mecanismo sus fundadores no sabían los alcances que su aplicación tendría para la política comercial de los Estados Unidos. A partir de esta ronda de

⁶ Robert Gilpin, The Political Economy of International Relations. Princeton University Press, Princeton New Jersey, EU, 1987, pp. 195-199.

negociación se fue perfilando el papel que cada actor político asumiría durante el proceso interno, y las consecuencias que cada función tendría en la negociación internacional.

Sobre la tarea que desempeñaron cada uno de los funcionarios gubernamentales involucrados en la vía rápida, podemos estar de acuerdo con Sharyn O'Halloran⁷ acerca de que el nuevo procedimiento fundado para negociar los acuerdos comerciales creó un sistema formado por "policías, inspectores, señales de alarma y vetos" que vigilaron muy estrechamente las acciones del Presidente durante las negociaciones en el nivel I o internacional.

Durante la Ronda Tokio, el papel de los "policías" fue desempeñado, en primer término, por los Comités de Finanzas del Senado, y de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes, quienes tuvieron la función de aprobar o desaprobar la solicitud de negociación presentada por el Ejecutivo. En el caso de que la propuesta presidencial no hubiese respondido a las expectativas de ambos comités, estos podían aprobar una resolución para denegar la autoridad al Poder Ejecutivo (este podía ser, a su vez, el primer veto potencial disponible para evitar las negociaciones; para los casos analizados en el presente capítulo y en los subsiguientes, sólo las negociaciones con Canadá se vieron en peligro de desaprobación en esta etapa precisamente).

En esta fase inicial, el jefe negociador o Ejecutivo puede hacer ya las primeras concesiones a los actores internos para ganar su aprobación cuando esto es necesario, las estrategias pueden ser cualquiera de las antes citadas en el capítulo previo: *side-payments*, reverberación o vinculación sinérgica, pero en los tres casos aquí presentados (Ronda Tokio⁸, el acuerdo con Israel y el firmado con Canadá) la estrategia más común fueron los *side-payments*. Estos dos comités deciden no sólo cuántos acuerdos puede llevar a cabo el Presidente y con qué países específicamente, sino también disponen cuáles temas pueden quedarse fuera de la agenda de negociación.

El papel de las "sirenas de alarma" en el proceso de la vía rápida lo desempeñaron los Comités de Asesoría de la Iniciativa Privada, los cuales tuvieron derecho a la información relacionada con el proceso de negociación y las propuestas y concesiones que se hicieron en el nivel I o internacional, cabe aclarar que cuando se hace referencia al "sector privado" se están incluyendo también los intereses de algunos actores como los sindicatos.

Para ejemplificar la función desempeñada por estas "señales de alarma" durante las negociaciones de la Ronda Tokio podemos citar que el sistema de consultas llevado a cabo durante la esta ronda de negociación abarcó tres áreas distintas: 1) las consultas con el sector industrial, 2) con el sector laboral, 3) y con el agrícola. En esta ocasión las consultas no serían el tipo de "diálogos" que tradicionalmente se establecían con los sectores económicos en las

⁷ Fuente: Sharyn O'Halloran, *Politics, Process, and American Trade Policy*, University of Michigan Press, 1994, p. 143.

⁸ Como ya se dijo, para la Ronda Tokio no hubo concesiones significativas a través del Congreso, ya que los actores económicos internos en Estados Unidos recurrieron a los Comités de Asesoría del Sector Privado.

negociaciones pasadas bajo la RTAA. Como vimos en el capítulo anterior, bajo la modalidad de la vía rápida el Congreso ordenó específicamente que el Presidente debía enviar un informe a los comités especializados, puntualizando el tipo de consultas que efectuaría con el sector privado, así como el grado en el cual las recomendaciones presentadas por cada sector fueron tomadas o no en cuenta durante todo el proceso de negociación⁹.

En 1978, por ejemplo, se realizaron 141 reuniones entre los representantes del Poder Ejecutivo y los Comités de Asesoría del Sector Privado, también se dieron 200 visitas de los miembros de los comités de asesoría al Departamento de Comercio para consultar los documentos relacionados con el status que guardaban las negociaciones, también se realizaron visitas de los congresistas a Ginebra para estar al tanto de lo que ocurría en el sitio mismo de las negociaciones¹⁰. Mediante este procedimiento de consultas continuas había muy poco margen para que los grupos económicos ignoraran el tipo de ofertas y concesiones que se llevaron a la mesa de negociación internacional por parte del Ejecutivo. Con esto se lograba el propósito fundamental para el que fue creada la vía rápida: que el Presidente -y sus funcionarios- tomaran en cuenta el impacto que sus concesiones efectuadas en las pláticas internacionales podían tener entre los grupos económicos nacionales. En pocas palabras, la vía rápida abrió varios canales para que el Ejecutivo sondeara las consecuencias de las promesas y las peticiones frente a sus contrapartidas en el exterior podían tener en la economía nacional.

No se debe olvidar que la Ronda Tokio fue el primer caso de negociación mediante la vía rápida, fue por ello que durante esas negociaciones multilaterales se tomó muy en serio el papel de los comités asesores formados por mandato del Congreso; sin embargo, en las siguientes negociaciones comerciales, tenderían a disminuir las consultas con los Comités del Sector Privado (salvo cuando se tratara de escuchar los intereses de las grandes corporaciones, quienes regularmente están a favor del libre comercio), y por lo tanto aquellas industrias que no alcanzaron alguna representación en los comités de asesoría, en las subsecuentes negociaciones habrían de recurrir a los *side-payments* como un mecanismo para solicitar protección¹¹.

Continuando con el análisis del procedimiento de la vía rápida aplicado a la Ronda Tokio, otra “señal de alarma” provino de la Comisión de Comercio Internacional, ya que el Presidente debía someter a ella la lista de los artículos a los que se iban a aplicar la desgravación durante el proceso de negociación internacional (o nivel I). En este caso, la comisión estudió el posible impacto económico que resultaría de la liberalización comercial aplicada a la lista de mercancías que se le entregó, y planteó recomendaciones para aminorar un posible impacto negativo que resultara de esa apertura. Posteriormente el Presidente consultó con los Departamentos del Trabajo, Agricultura, Comercio, Defensa, del Tesoro, de Estado, y del Interior y también con los Comités del Congreso vinculados con los temas de negociación.

⁹ John. Ikenberry, "Manufacturing Consensus: The Institutionalization of American Private Interests in the Tokyo Trade Round", en *Comparative Politics*, vol. 21, no. 3, abril 1983, pp. 295-301.

¹⁰ Winham, *op. cit.* p. 309

¹¹ La diferencia entre las consultas directas con el sector privado y los side-payments, es que través de éstos los intermediarios entre las industrias y el jefe negociador serían los congresistas, convirtiéndose así el voto del legislador -para la vía rápida- en la palanca de negociación para obtener la concesión Presidencial.

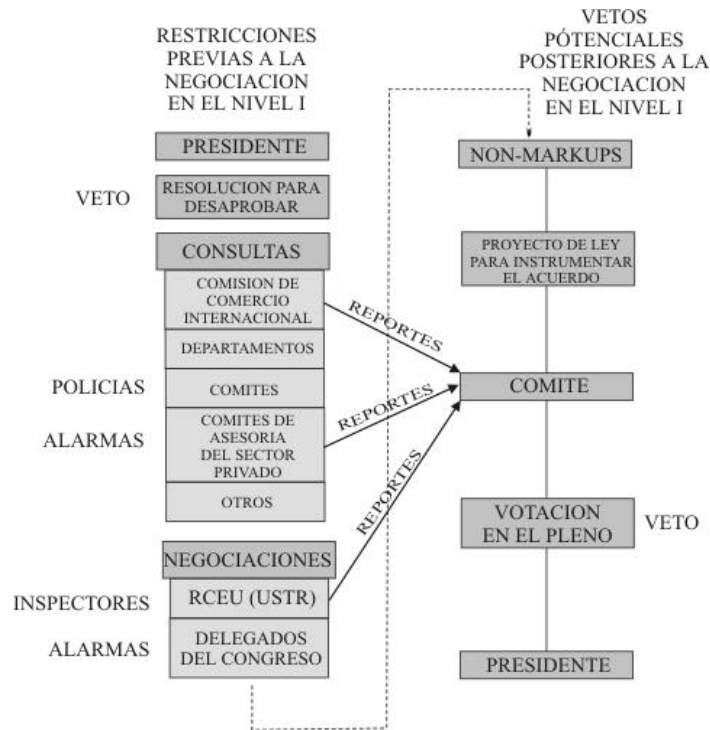
El Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR por sus siglas en inglés) vino a desempeñar en las negociaciones de la Ronda Tokio el papel de “inspector” que debía poner atención a las señales de alarma procedentes de los actores que integraban los Comités de Asesoría de la Iniciativa Privada, y su obligación consistía en estar atento a sus demandas para llevarlas a la mesa de negociación internacional. En el caso de que el USTR hubiese decidido pasar por alto alguna demanda solicitada por los comités de asesoría, estos podían recurrir al cabildeo para detener el acuerdo en las etapas siguientes de aprobación efectuadas dentro del Congreso, en esta etapa es en la que los *side-payments* habrían sido cruciales para obtener alguna protección para las industrias posiblemente perjudicadas durante las negociaciones, o si no se había logrado esta protección, entonces se podía frenar la aprobación del acuerdo reuniendo un voto opositor que fuese mayoritario.

Las otras “alarmas” provenían de los delegados del Congreso asignados para vigilar el proceso de negociación, estos delegados eran nombrados por el *Speaker* -o Presidente- de la Cámara de Representantes, por recomendación de los presidentes de los Comités de Finanzas del Senado, y de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes, una obligación adicional del USTR consistía en mantenerlos informados del proceso de negociación en el nivel I. Durante la Ronda Tokio se manifestó una participación notoria de estos delegados, pero en las negociaciones de los acuerdos bilaterales subsecuentes, los éstos dejaron de participar activamente.

A través del procedimiento de la vía rápida de la Ronda Tokio, tanto el USTR, como el Comité Asesor del Sector Privado, y la Comisión de Comercio Internacional enviaron informes al Congreso, y específicamente a los Comités de Finanzas del Senado, y de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes para mantenerlos actualizados sobre el estado que guardaban las negociaciones, por lo cual las señales de alarma sobre las acciones del jefe del Ejecutivo se mantenían en acción constantemente.

En la siguiente ilustración es posible apreciar la gráfica propuesta por Sharyn O’Halloran para el análisis del papel desempeñado por los comités consultivos en el proceso de negociación de la Ronda Tokio:

Figura 5.1
El Procedimiento de Consultas de la Vía Rápida, según Sharyn O’Halloran



Fuente: Sharyn O'Halloran, *Politics, Process, and American Trade Policy*, University of Michigan Press, 1994, p. 143.

De esta forma, de acuerdo como se especificó en la legislación de 1974, la vía rápida debía seguir este proceso:

- El Presidente somete su propuesta a los Comités de Finanzas y de Medios y procedimientos. La propuesta debe contener los temas de negociación y los países con los que se efectuarán las pláticas;
- Ambos comités aprueban la propuesta original, la rechazan (vetan) o sugieren modificaciones antes de aprobarla;
- La propuesta se manda al pleno de ambas Cámaras para que se vote por mayoría simple;
- Se realizan las negociaciones a nivel internacional, supervisadas por los distintos actores que sugiere el Congreso (por los miembros de la iniciativa privada o congresistas, o ambos), la supervisión se realiza a través de un sistema de consultas con los negociadores del Poder Ejecutivo que tienen lugar durante las negociaciones internacionales;
- Al concluir las negociaciones, el Ejecutivo envía el resultado final de nueva cuenta a los Comités de Medios y Procedimientos y de Finanzas para que revisen el contenido y realicen los “non-markups” antes de enviar al pleno los acuerdos internacionales, Sobre estos “non-markups” podemos citar lo siguiente:

Antes de la presentación formal del proyecto de ley al pleno, los Comités del Congreso redactan un borrador de la legislación conjuntamente con el Poder Ejecutivo. Aunque no existe una fecha límite que marque cuándo debe el Presidente

enviar el proyecto de ley, treinta días antes de hacerlo, el Ejecutivo debe consultar con los Comités de Medios y Procedimientos y de Finanzas. Estas consultas informales entre el Ejecutivo y los comités son llamadas comúnmente como sesiones “non-markup”, y le otorgan a los comités una oportunidad para proteger a las industrias domésticas que, de otra forma, serían perjudicadas por la apertura comercial. Aunque técnicamente las enmiendas no son permitidas, a través de los “non-markups”, los miembros de los comités revisan el proyecto de ley y hacen “recomendaciones” acerca de los cambios en la ley interna requeridos para cumplir con las obligaciones del acuerdo negociado en el nivel internacional, al tiempo que pueden sugerir la inclusión de las cláusulas necesarias para compensar o exentar a los grupos afectados por el proyecto de ley¹².

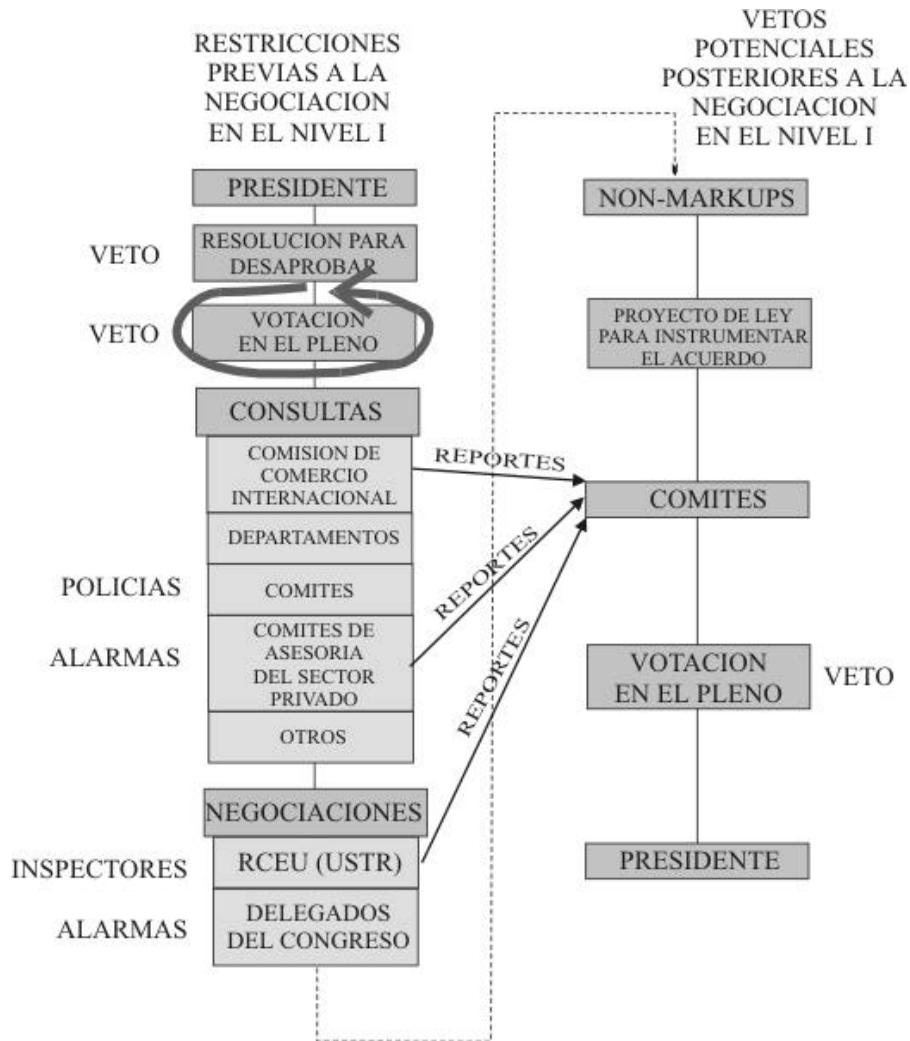
- f) Después de los “non-markups” los plenos aprueban por separado los acuerdos por mayoría simple y sin enmiendas;
- g) Cuando son aprobados, los acuerdos se envían al Presidente para que los firme y entren oficialmente en vigor

Creemos pertinente aclarar que a la gráfica 4.1 del proceso de la vía rápida le hace falta abarcar la primera votación que se realiza por el pleno de la Cámara de Representantes y del Senado, la cual es posterior a la aprobación inicial de ambos comités, y que por alguna razón no fue incluida por O’Halloran. Esa etapa del proceso es crucial ya que ahí se puede presentar el primer veto del pleno del Congreso para frenar el inicio de las negociaciones, de hecho, fue en esa etapa en la que se dio marcha atrás a la vía rápida para las negociaciones del ALCA y del acuerdo con Chile en 1998. En la siguiente gráfica mostramos nuestra corrección a la propuesta de O’Halloran, encerrando en un círculo la etapa que falta en la ilustración anterior¹³.

Figura 5.2
El Procedimiento de Consultas de la Vía Rápida según la legislación de 1974.

¹² Sharyn O’Halloran, *Politics, Process, and American Trade Policy*, University of Michigan Press, 1994, p. 149.

¹³ De hecho, las consultas con los departamentos se realizan antes y después de someter a votación en esta etapa el acuerdo para iniciar las negociaciones en el nivel I (ver gráfica 4.6 al final del presente capítulo).



2e. El papel de los comités en la Ronda Tokio. Las consultas directas reemplazaron a los side-payments.

La elaborada estructura de los Comités de Asesoría del Sector Privado que se estableció como resultado de la aprobación de la Ley de 1974 estaba repartida entre los siguientes sectores: el industrial, el agrícola y el laboral. Durante el desarrollo de las negociaciones de la Ronda Tokio existieron en total 45 comités consultivos del sector privado¹⁴.

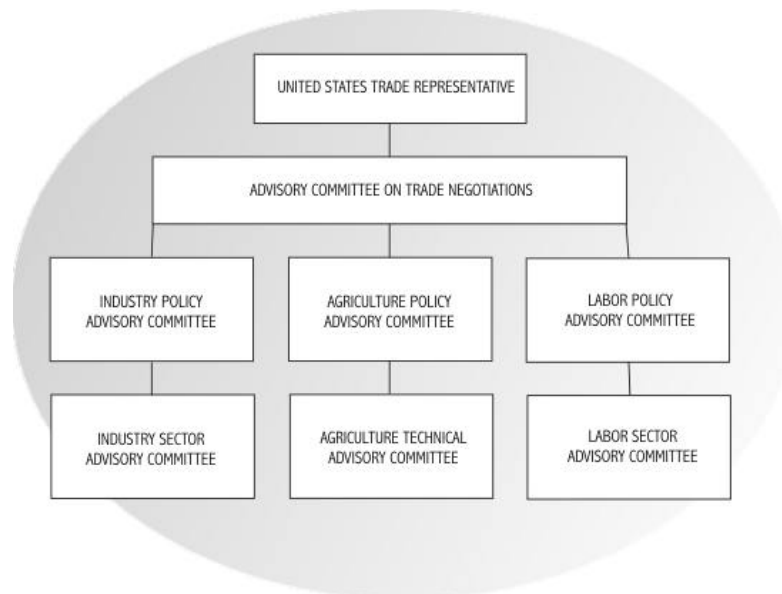
El comité que tendría las funciones más amplias era el Comité Consultivo sobre las Negociaciones Comerciales (ACTN por sus siglas en Inglés Advisory Committee on Trade Negotiations) cuyos miembros eran designados por el Presidente. El comité estaba formado por 45 miembros que representaban a los intereses de los productores, los consumidores, y el sector laboral. Su función consistía en evaluar el rumbo que estaban tomando las negociaciones de la Ronda Tokio, así

¹⁴ Ikenberry, *op. cit.* pp. 297-299.

como los posibles resultados finales que se obtendrían, y procurar anticipar los beneficios potenciales a la economía de los Estados Unidos derivados de la aprobación de la Ronda¹⁵.

Había también un conjunto de comités especializados en asuntos técnicos, una característica de los miembros de estos comités es que no recibían un pago directo por parte del gobierno, sino que eran las empresas y las organizaciones, cuyos intereses estaban involucrados en las negociaciones comerciales, los que pagaban los viáticos y los salarios de estos individuos.

Figura 5.3
Estructura de los comités de asesoría al Representante Comercial



Fuente: John. Ikenberry, "Manufacturing Consensus: The Institutionalization of American Private Interests in the Tokyo Trade Round", en *Comparative Politics*, vol. 21, no. 3, abril 1983, p. 298.

¹⁵ Joan E. Twiggs, The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, University Press of America, 1997. p. 38.

Como se recordará, uno de los objetivos centrales de la Ronda Tokio era la creación de nuevos códigos de conducta en varias áreas comerciales, por esta razón, la asesoría de los comités especializados era crucial para determinar el contenido -y las especificaciones técnicas- de la nueva normatividad que resultaría de las pláticas del GATT. Gilbert Winham, uno de los académicos que siguió más de cerca este proceso de negociación internacional, elaboró un artículo para la revista *World Politics* en el cual sostenía el argumento de que las negociaciones de la Ronda Tokio fueron las más técnicas con respecto a cualquier otra negociada en el pasado; pero, al mismo tiempo, el procedimiento para llegar a los acuerdos finales había resultado demasiado burocratizado, esto fue así debido a la pertinaz consulta que se realizaba con los grupos de asesores en el “cuarto de al lado”¹⁶.

Sin embargo, el lado positivo de este procedimiento burocrático fue que la agregación de las preferencias internas e internacionales durante las negociaciones en el nivel I, si bien habían sido muy complicadas, evitaron un desenlace dificultoso al momento de presentar la Ronda Tokio al Congreso para su instrumentación final dentro de los Estados Unidos, debido al consenso obtenido previamente.

Fue gracias a estas consultas persistentes que los funcionarios de los Estados Unidos concluyeron las negociaciones de Ginebra en enero de 1979, llevando literalmente bajo sus brazos los resultados de la Ronda Tokio, los cuales fueron:

- a) Una reducción de los aranceles en promedio de 33 por ciento,
- b) Seis códigos de conducta aplicables a varias medidas de protección no arancelaria,
- c) Un acuerdo sobre aviación civil,
- d) Cambios en la estructura del GATT,
- e) Acuerdos de consultas sobre productos lácteos y carnes.

En el ámbito de la agricultura, los negociadores de los Estados Unidos no pudieron hacer mucho contra la Política Agrícola Común de la Comunidad Económica Europea, pero al menos concluyeron un código sobre los subsidios, los cuales incluían estipulaciones de las que se esperaban pudieran servir para disciplinar a las partes sobre el uso de los subsidios a las exportaciones. Además los Estados Unidos lograron obtener un acuerdo adicional (externo al GATT) con Japón sobre cuotas en algunos productos agrícolas, específicamente en cítricos y la carne de res.

En el rubro de las concesiones otorgadas a nivel internacional, los Estados Unidos estuvieron de acuerdo con la inclusión de la “prueba del daño” a la ley comercial interna sobre los impuestos compensatorios. Esto era importante para los socios comerciales de los Estados Unidos ya que los impuestos compensatorios eran aplicados sin tomar en cuenta si las importaciones dañaban o no la industria doméstica. También expandieron sus cuotas de importación de los quesos, y eliminaron su sistema de medición de los licores con base en los galones para establecer los aranceles a estas

¹⁶ Gilbert Winham, “Negotiation as a Management Process”, en *World Politics*, vol. 30, octubre de 1977, pp. 87-144.

mercancías, algo que perjudicaba a los productores que ya habían embotellado sus vinos antes de ingresar al mercado de los Estados Unidos.

En resumen, la Ronda Tokio puso a prueba el nuevo mecanismo para tomar decisiones sobre la política comercial, el cual estuvo caracterizado por la mutua responsabilidad entre el Ejecutivo y el Congreso sobre el desarrollo de las negociaciones comerciales, y se puede afirmar que -en términos de agregación de preferencias de los actores internos involucrados en el proceso-, los resultados fueron positivos tomando como referencia la alta votación a favor de la instrumentación del acuerdo; además no hubo una necesidad apremiante de recurrir a las concesiones exhaustivas en el período de aprobación, porque, como se dijo, las consultas con los comités del sector privado fueron persistentes.

Desafortunadamente las consultas también fueron muy desgastantes para los funcionarios del Poder Ejecutivo, pues el hecho de llevar a cabo tales consultas internas fue una de las razones por las que la Ronda duró cuatro años. Por esto se percibe que las consultas con el sector privado, si bien no desaparecieron por completo, su desuso en las posteriores negociaciones abrió el camino para una mayor injerencia de parte de los congresistas en las decisiones a través de la vía rápida.

En conclusión, para el caso de la Ronda Tokio, el proceso legislativo para aprobar el acuerdo multilateral se ajustó a lo estipulado por la ley de 1974, por lo que en ninguna etapa aparecieron los *side-payments*, en la medida en la que el jefe negociador supo satisfacer las demandas presentadas a través de los comités del sector privado. Para finalizar, en el siguiente cuadro se ilustra en el calendario que siguió la vía rápida para la Ronda Tokio.

Tabla 5.1
Calendario Legislativo para la Trade Agreements Act de 1979

Ejecutivo	Comité de Medios y Procedimientos	Comité de Finanzas	Senado y Representantes
Enero 4, 1979 El Ejecutivo anuncia su intención de iniciar las negociaciones	Febrero: se organiza el Comité de M. y P. para el 96º. Congreso, adopta su estructura para organizar el trabajo Legislativo. Marzo 12 Empieza la sesión con el Ejecutivo a través del Representante Comercial y otras agencias del Ejecutivo. Se efectúan reuniones en marzo, abril y mayo.	Febrero 21-22: el comité convoca a consultas sobre la instrumentación del acuerdo comercial multilateral. Marzo 6-8, 15-26; se llevan a cabo sesiones con el Representante Comercial Especial y otros oficiales del Ejecutivo. Las sesiones continúan en abril y mayo.	
Abril 12, 1979. Los EU comienzan las negociaciones comerciales, los textos de los acuerdos se hacen públicos	Abril 23-27, se llevan a cabo consultas públicas acumulándose 18.5 horas de testimonios presentados. Mayo 18; M y P publica recomendaciones sobre la posible ley que se instrumentara	Mayo 8; se publica en la prensa un reporte del Senado sobre las recomendaciones a la ley.	Abril 23: se publica el texto del acuerdo conjuntamente por el Comité de M y P de la cámara y el de finanzas del Senado. Mayo 21-23; El Subcomité de Comercio y el Comité de Finanzas se reúnen para resolver sus diferencias sobre la legislación.
Junio 12, 1979 El Presidente Carter envía al Congreso el paquete Legislativo que se instrumentara.	Junio 21; M y P aprueba el reporte por unanimidad		Mayo 24. Los congresistas Vanic y Long emiten un comunicado de prensa con detalles sobre la resolución de las diferencias entre

			la Cámara y el Senado, y anuncian la terminación de consultas con el Ejecutivo.
Julio 26. Carter firma la Ley PL96-39 mediante la cual entran en vigor los acuerdos de la Ronda Tokio.	Julio 11: La Cámara de Representantes aprueba la Legislación que contiene los resultados de la Ronda Tokio (HR 4537) por un voto de 395-7.	Julio 10-11: El Subcomité de Comercio Internacional lleva a cabo audiencias Julio 23: el Senado aprueba la Legislación por un voto de 90-4.	

Fuente: Joan E. Twigg, The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, University Press of America, 1997. p. 62.

Como se puede ver en el cuadro anterior, es sorprendente el grado de aprobación doméstica recibido para esta legislación, como apreciaremos más adelante, la subsecuente aprobación de los otros acuerdos comerciales bajo la modalidad de la vía rápida difícilmente volvería a realizarse con el grado de aprobación doméstica recibido por la Ronda Tokio (a nivel bilateral en cambio, la única excepción sería el acuerdo con Israel que se reseña también en este capítulo, el cual obtuvo la mayor cantidad de votos a favor para una vía rápida).

Esta aprobación fue, en resumen, un éxito legislativo cuyas consecuencias y experiencias positivas y negativas aportadas a los actores que intervinieron en él, se dejarían sentir de tal forma que -en adelante- sería muy difícil lograr el consenso entre ambos poderes, sin que hubiese de por medio concesiones especiales por parte del Ejecutivo. ¿Por qué razón, entonces, se hicieron necesarios los *side-payments* para las otras negociaciones que siguieron a la Ronda Tokio y no aparecieron en ésta? Un argumento que planteamos consiste en sostener que a medida que el procedimiento original comenzó a prescindir de las desgastantes¹⁷ consultas ordenadas por la ley de 1974, de tal forma que los negociadores del Poder Ejecutivo consultaron cada vez menos con el “cuarto de al lado”, los resultados de la negociación internacional reflejaban menos los intereses de los actores económicos internos de los Estados Unidos, los cuales aprovecharon la oportunidad que les brindaba la aprobación final en el Congreso de tales acuerdos, para presionar a los legisladores para que solicitaran algún tipo de protección “de última hora” para sus industrias o sectores. En otras palabras, el mecanismo de la consulta permanente resultaba demasiado oneroso mantenerlo para negociar aquellos acuerdos mucho menos ambiciosos como los carácter bilateral (ejemplos de ellos son los convenios con Israel y Canadá), en donde los objetivos eran mucho menos ambiciosos que en las negociaciones multilaterales efectuadas dentro del GATT. O para decirlo más directo: entre menos consultas se realicen durante las negociaciones internacionales, más necesidad habrá durante el proceso de aprobación interno de recurrir a los *side-payments* y a las otras estrategias mencionadas. Este es el patrón que se identificará en los siguientes acuerdos que serán analizados.

¹⁷ “Los asesores del sector privado encontraron que el procedimiento resultó muy pesado por la cantidad de tiempo que se llevó la creación de compromisos, y sin embargo al final estuvieron muy satisfechos con la calidad del diálogo que se creó con el Ejecutivo, y con la atención que éste había puesto a sus puntos de vista”. Fuente: Joan E. Twigg, The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, University Press of America, 1997. p. 42.

3. El Acuerdo de Libre Comercio con Israel.

A mediados de la década de los ochentas las estrategias de la política comercial de los Estados Unidos pasarían por una transformación radical. Este cambio consistió en explorar la alternativa de la negociación de los acuerdos comerciales bilaterales con algunos países seleccionados previamente, lo cual fue una desviación tajante de la estrategia norteamericana basada fundamentalmente en otorgarle prioridad a las negociaciones multilaterales por encima de los acuerdos comerciales selectivos.

En este contexto, la vía rápida se procuraría aplicar por igual para negociar tanto los acuerdos multilaterales como los bilaterales, aunque las consecuencias de su utilización sería muy distinta, dadas las diferencias notables entre un tipo de acuerdo y el otro. Ya que en las negociaciones multilaterales las metas son menos ambiciosas con respecto a las negociaciones bilaterales, pero estas pláticas involucran a un número significativo de países, los cuales frecuentemente demanda a los gobiernos participantes llevar a cabo consultas internas tanto o más intensas que las realizadas por los Estados Unidos; además, en este tipo de negociaciones hay una tendencia a la formación de bloques y coaliciones en torno a cierto tipo de temas para incrementar la capacidad de negociación de los países. En cambio en las negociaciones bilaterales las metas son mucho más ambiciosas, y los temas abordados suelen ser precisamente aquellos que no pueden ser tratados a nivel multilateral porque podrían conducir a “puntos muertos” en la negociación dada su naturaleza conflictiva.

A continuación examinaremos la primera negociación *bilateral* de los Estados Unidos, realizada a través del procedimiento de la vía rápida.

3a. Motivos para negociar un acuerdo bilateral con Israel.

Las autoridades dentro de Israel habían contemplado la posibilidad de negociar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos con mucha anticipación a la década de los ochentas. El gobierno de Israel propuso originalmente esta idea cuando se encontraban negociando un acuerdo preferencial con la entonces Comunidad Económica Europea a principios de la década de 1970. Esta iniciativa israelí fue incluso anterior al establecimiento del Sistema Generalizado de Preferencias, y manifestaba la intención de Israel de contar con un mayor acceso al mercado de los Estados Unidos¹⁸. Durante este periodo, los Estados Unidos rechazaron esta iniciativa argumentando que no estaban interesados en firmar acuerdos comerciales bilaterales, sino concentrarse preferentemente en los acuerdos multilaterales.

¹⁸ El Sistema General de Preferencias otorgaba a Israel un trato preferencial que abarcaba únicamente al 35% de las exportaciones dirigidas hacia los Estados Unidos. Ver John Haldane, “The Price of Free Trade”, en *Trade and Finance*, October 7, 1985, Page 7. <http://www.washington-report.org/backissues/100785/851007007.html> (versión electrónica).

En 1954, los Estados Unidos instrumentaron el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) al incorporarlo al capítulo 5 de la Ley comercial de 1974. Con él se pretendía llevar a cabo concesiones comerciales selectivas hacia algunos países en vías de desarrollo, incluyendo a Israel¹⁹. Este tipo de acuerdos se caracterizan por que no son recíprocos, ya que en ellos los países subdesarrollados no estaban obligados a hacer concesiones similares hacia los Estados Unidos. Este Sistema Generalizado de Preferencias había sido autorizado por el Congreso para aplicarse por diez años, aunque posteriormente fue renovado, con requisitos más estrictos, para aplicarse durante un poco más de ocho años adicionales.²⁰

La oposición a este sistema de preferencias fue creciendo a medida que surgían los problemas económicos dentro de los Estados Unidos. Los primeros en manifestarse en contra de este tipo de convenios fue la industria doméstica, los sindicatos, y un grupo de legisladores proteccionistas dentro del Congreso, los cuales en la década de los ochentas obstaculizaron la continuidad del programa al votar en contra de él. Este grupo de opositores se encontraba a disgusto con este acuerdo debido a que, según ellos, se estaba beneficiando a los principales competidores comerciales de los Estados Unidos, permitiéndoles una acceso al mercado interno, en detrimento de la industria nacional²¹. El efecto de esta oposición al SGP fue que puso en peligro la renovación del sistema; fue así que para evitar que la oposición desmantelara por completo al SGP, el Congreso hizo más estrictos los requisitos para otorgar a los países las preferencias arancelarias contenidas en el régimen.

Fue en este contexto que el gobierno de Israel propuso nuevamente el establecimiento de un área de libre comercio con los Estados Unidos a principios de 1981, cuando se percibieron los riesgos que corría la vigencia del SGP. Las autoridades israelíes se dieron cuenta de que su país tenía uno de los productos nacionales brutos *per cápita* más altos dentro del conjunto de países que gozaban de los beneficios del SGP, por lo tanto estaba a punto de alcanzar el límite impuesto por el Poder Legislativo de Estados Unidos para que Israel se beneficiara de las concesiones arancelarias dispuestas en varias áreas económicas, hay que recordar que el SGP buscaba beneficiar a los países en vías de desarrollo principalmente, y aparentemente Israel ya estaba dejando de serlo.

La propuesta bilateral de Israel estaba vinculada con los acuerdos de Campo David de 1979, bajo esa iniciativa se establecería una área de libre comercio por tres vías: en el comercio entre los Estados Unidos, Israel y Egipto, o en su defecto se podría tratar de un acuerdo de 2 vías en el cual los Estados Unidos tendrían libre comercio con Israel, y por separado otro acuerdo con Egipto.

¹⁹ I. M. Destler, Making Foreign Economic Policy, Brookings Institution, Washington D.C. 1980, p. 147.

²⁰ Robert Pastor, Congress and the Politics of US Foreign Economic Policy, Berkely, University of California Press, 1980, p. 56.

²¹ Concretamente, la votación para mantener vigente al SGP se realizó en 1984, en ese momento 142 Demócratas votaron en contra de mantener al SGP, junto con 92 Republicanos. Ver Martha Gibson, Conflict Amid Consensus in American Trade Policy, Georgetown University Press, Washington D.C. 2000, p. 102.

Aunque Egipto rechazó la idea de firmar un acuerdo con los Estados Unidos por razones económicas y no políticas, los Estados Unidos decidieron llevar a cabo el acuerdo con Israel y se empezaron a explorar la posibilidad de establecer una área de libre comercio de dos vías con estos dos países. El gobierno de Israel continuó la presión para la firma del acuerdo con más ahínco después de que, como se dijo, percibió que quedaría fuera del Sistema Generalizado de Preferencias²².

Después de haberse realizado las consultas preliminares tanto a nivel nacional como internacional, el proyecto del acuerdo de libre comercio fue presentado en mayo de 1982 para su discusión en el Consejo del Gabinete sobre Comercio, el cual era una organización con rango de gabinete dirigida por el Secretario de Comercio Malcom Baldrige. Este consejo recomendó al Presidente Reagan que aprobase la negociación del acuerdo de libre comercio con Israel, a lo cual el Presidente dio su consentimiento en junio de 1982. El Representante Comercial de los Estados Unidos viajó a Israel y a Egipto para informar a los gobiernos de la decisión para proceder con las negociaciones del acuerdo comercial. En ese mismo mes sin embargo, Israel invadió el Líbano. Y por ello, el Ejecutivo decidió que ése no era el momento propicio para anunciar la decisión del inicio de las negociaciones, por tanto se ordenó al Representante Comercial que no visitara Israel²³.

A lo largo de 1983, el contexto internacional propició que el Ejecutivo de los Estados Unidos cambiara de opinión con respecto a mantener “congelado” el acuerdo bilateral con Israel, al respecto dos acontecimientos sirvieron de base para reabrir las pláticas con los israelíes: a) el fracaso de la reunión ministerial del GATT realizada en ese año (previa a la Ronda Uruguay), y b) el consecuente interés de la burocracia federal encargada de las relaciones comerciales de los Estados Unidos por llevar a cabo una liberalización bilateral selectiva con otros países, para alcanzar los objetivos no logrados en la reunión ministerial de ese año.²⁴

Finalmente, en marzo de 1983, el ministro de comercio de Israel Gideon Patt y el Representante Comercial de los Estados Unidos William E. Brock, se reunieron para discutir la propuesta de Israel para crear una área de libre comercio de dos vías con los Estados Unidos. Con la nueva estrategia planteada por Estados Unidos de llevar a cabo la liberalización comercial bilateral, esta vez la propuesta de Israel encontró terreno fértil en la política interna norteamericana.

3b. Las relaciones comerciales bilaterales entre Estados Unidos e Israel en 1984 ¿Hacia falta de verdad un acuerdo comercial?

²² Donald Neff, U.S. Policy towards Palestine and Israel since 1945.

<http://www.voicesofpalestine.org/ampolicy.asp>

²³ Orit Frenkel, Constraints and Compromises: Trade Policy in a Democracy. The Case of the U.S.-Israel Free Trade Area, Garland Publishing, Inc. New York, 1990. pp. 13-17.

²⁴ Howard Rosen, “The U.S. Israel Free Trade Area Agreement : How Well is it Working and What Have We Learned?” en Jeffrey J. Schott Free Trade Areas and U. S. Trade Policy, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1989, pp. 97-98.

En 1984, las exportaciones no militares de los Estados Unidos a Israel ascendían a 2 mil millones de dólares, de las cuales cerca de la mitad estaban sujetas a un arancel promedio del 15%. En el pasado reciente a la negociación del acuerdo, las exportaciones de los Estados Unidos hacia el mercado de Israel estaban en desventaja frente a las exportaciones de la Comunidad Económica Europea, debido a las preferencias arancelarias que los países de la CEE recibían a través del acuerdo de libre comercio firmado con Israel. Por tanto, uno de los objetivos que se perseguían con el acuerdo bilateral que se pensaba negociar, consistía en que las exportaciones de los productos industriales de los Estados Unidos recibieran el mismo trato que los productos procedentes de la CEE.

Por su parte, las exportaciones de Israel hacia los Estados Unidos en el mismo año eran de 1.8 mil millones de dólares. En el papel, cerca del 90% de esas exportaciones calificaban para entrar libre de aranceles a los Estados Unidos, debido al principio de la nación más favorecida que se aplicaba dentro del SGP. En la práctica, sólo el 35% de las exportaciones entraban realmente sin restricciones, el resto del porcentaje estaba sujeto a una serie de restricciones como la valoración aduanal, y la inclusión y exclusión de nuevos productos en la lista de productos a los que se aplicaba el SGP y que eran revisados periódicamente por el Congreso, cada vez que se renovaba la vigencia del SGP. Por ello, el objetivo principal de la negociación era -para Israel- contar con una mayor certidumbre sobre la eliminación efectiva de los obstáculos al comercio, y estar menos sujeto a las políticas volubles del Congreso²⁵.

3c. Objetivos de los Estados Unidos en las negociaciones con Israel:

Al tratarse del primer acuerdo comercial bilateral de los Estados Unidos firmado desde la posguerra, el gobierno se fijó una serie de objetivos por alcanzar durante la negociación bilateral en ambos niveles, interno y externo:

- 1.- Los Estados Unidos deseaban tener el mismo acceso al mercado de Israel para sus exportaciones, que el otorgado por este país a los productos procedentes de la Comunidad Económica Europea.
- 2.- No permitir que ningún bien sometido al comercio bilateral se excluyera del acuerdo, ni que las industrias proteccionistas más importantes como la textil y del acero, estuviesen fuera del convenio bilateral.

²⁵ John Haldane, "The Price of Free Trade", en *Trade and Finance*, October 7, 1985, Page 7.
<http://www.washington-report.org/backissues/100785/851007007.html> (versión electrónica).

- 3.- La negociación de los acuerdos comerciales bilaterales deberían servir como un incentivo para que otros Estados renuentes a continuar negociando a nivel multilateral, regresasen a la mesa de negociación multilateral. El acuerdo con Israel debería dejar abierta la puerta para llegar a otros acuerdos bilaterales, el siguiente podía ser Canadá²⁶. Otra forma de expresar lo anterior sería que los Estados Unidos deseaba enviar la señal a otros países que contaba con alternativas frente al posible fracaso de las negociaciones multilaterales en el marco del GATT.
- 4.- Los logros bilaterales que pudieran ser alcanzados con Israel en asuntos externos al GATT como la resolución de las controversias, la protección a la propiedad intelectual, la aplicación de los subsidios, las salvaguardias, podían usarse como referencia para incorporarlos a otros acuerdos bilaterales o incluso multilaterales.
- 5.- Una preocupación destacable de los Estados Unidos durante las negociaciones era que el acuerdo fuese completamente *recíproco*, y no únicamente un método de desgravación de un solo lado hacia el otro (unilateral) como lo era el SGP²⁷ para el caso de los Estados Unidos, o algún otro ejemplo de los firmados entre la Comunidad Económica Europea y sus excolonias.
- 6.- Algo muy relevante era que el acuerdo no fuese firmado bajo el principio de la nación más favorecida. El acuerdo con Israel y las concesiones contenidas en él *no debían ser extendidas a otros países* con los que Estados Unidos tuviese firmado un acuerdo comercial previamente, sin importar la naturaleza del acuerdo previo; de otra manera habría sido muy difícil de aprobar por el Congreso al verse posiblemente beneficiados otros países con los cuales EU ya había tenido conflictos comerciales al iniciar la década de los ochentas²⁸.

Los objetivos de Israel por otra parte, eran lo siguientes:

- 1.- Depender menos del Sistema Generalizado de Preferencias, y de las decisiones periódicas del Congreso de los Estados Unidos para renovarlo, a fin de mantener un acceso privilegiado al mercado de los Estados Unidos.
- 2.- Propiciar un crecimiento sostenido de sus exportaciones hacia el mayor mercado del mundo, y fomentar la productividad de las empresas israelíes.

²⁶ La posterior prolongación de las negociaciones multilaterales ha sido señalada como un incentivo que tuvieron los Estados Unidos para abandonar parcialmente el énfasis puesto en esta estrategia de negociación, para comenzar a negociar acuerdos comerciales selectivos como el TLCAN.

²⁷ Con este argumento de la reciprocidad, se pretendían callar las críticas internas hacia el acuerdo, sobre el hecho de que el convenio con Israel pudiese ser un acuerdo preferencial “disfrazado”.

²⁸ Aunque oficialmente los Estados Unidos no tenían acuerdos bilaterales semejantes al firmado con Israel, si existían los “Treaties of Friendship, Commerce and Navigation” firmados antes por los Estados Unidos con algunos países, éstos sí, conteniendo el principio de la Nación Más Favorecida.

- 3.- Obtener un apoyo político material y simbólico de los Estados Unidos en un momento de repetidos conflictos en el Medio Oriente²⁹.

3d. La razón para elegir a la vía rápida para negociar el primer acuerdo bilateral de la posguerra.

El acuerdo de libre comercio firmado entre los Estados Unidos e Israel fue importante no sólo por tratarse del primer acuerdo bilateral de los Estados Unidos durante la posguerra, sino también porque su negociación sentaría un precedente sobre los procedimientos por seguir en las negociaciones comerciales bilaterales de este país con otros Estados en el futuro.

En este contexto, si el Presidente Ronald Reagan hubiese decidido aplicar otro procedimiento distinto para lograr la aprobación interna del acuerdo, por ejemplo, a través de la figura de los acuerdos presidenciales, o hubiese negociado la instrumentación del acuerdo a través de una vía legislativa distinta a la rápida para negociar con Israel, el procedimiento interno seguido en la Ronda Tokio no se habría usado para los subsecuentes acuerdos alternos a los multilaterales. Lo relevante aquí es que Reagan no optó por un procedimiento alternativo y este precedente tendría serias consecuencias en el futuro³⁰. Es por ello que en este apartado, enfatizaremos las alternativas con las que contaba el Ejecutivo de los Estados Unidos para firmar el acuerdo comercial con Israel.

Es menester recordar que en 1983, fecha en la cual el gobierno de los Estados Unidos decidió comenzar las negociaciones comerciales bilaterales con Israel, el Ejecutivo contaba únicamente con la autoridad para negociar la reducción de las barreras no arancelarias entre los Estados Unidos y otro país, aún cuando tal facultad vencía en 1987 de acuerdo con la sección 102 de la ley de 1974. Bajo lo estipulado por la nueva ley de 1974 la capacidad del Presidente para reducir los aranceles vencía en 1982, mientras que la autoridad para negociar las barreras no arancelarias se extendía hasta 1987³¹.

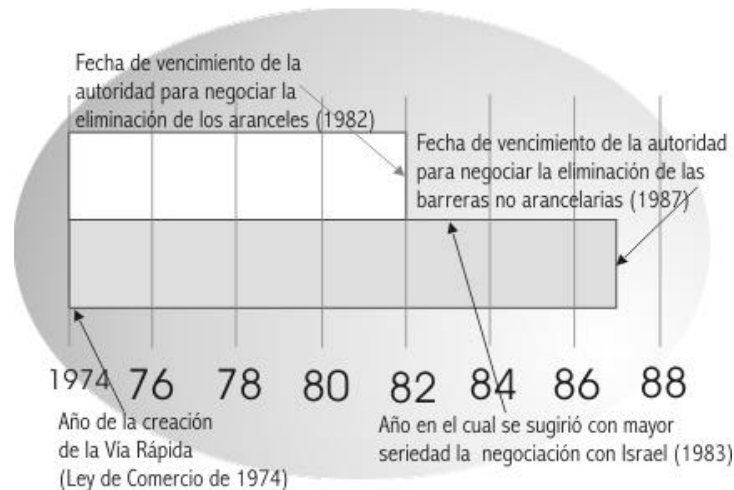
Gráfica 5.1

Fechas de terminación de la autoridad de la Vía Rápida para negociar las barreras arancelarias y las no-arancelarias según la Ley de Comercio de 1974

²⁹ Howard Rosen, "The U.S. Israel Free Trade Area Agreement : How Well is it Working and What Have We Learned?" en Jeffrey J. Schott Free Trade Areas and U. S. Trade Policy, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1989, pp. 105.

³⁰ La principal consecuencia fue que no se explorara -o diseñara- un procedimiento distinto a la vía rápida para negociar los acuerdos bilaterales, los cuales, en apariencia, no debían ser tan complejos como las negociaciones multilaterales para las que se había contemplado la vía rápida; así, de haberse explorado otras posibilidades en el procedimiento, quizá habría significado reducir el papel del Congreso en la aprobación interna de los mismos.

³¹ Richard S. Beth, Fast Track for Free Trade Agreements. Procedural Controls for Congress and proposed Alternatives, CRS Report for Congress, Octubre 31, 1997, p.10 . <http://countingcalifornia.cdlib.org/crs/pdf/97-986.pdf>



Fuente: Richard S. Beth, Fast Track for Free Trade Agreements. Procedural Controls for Congress and proposed Alternatives. CRS Report for Congress, Octubre 31, 1997, p.10

La diferencia en las fechas para negociar los distintos tipos de barreras comerciales consiste en que los asesores del Presidente Carter consideraron pertinente en 1974 el establecimiento de las fechas límites -para llegar a un acuerdo sobre la Ronda Tokio- los años ubicados en el período entre 1982 y 1987 (es decir, lo más lejano en el tiempo posible) por si acaso las negociaciones se prolongaban más de lo necesario. Los funcionarios de Carter pensaban que en esta ronda las negociaciones sobre los aranceles sería más rápida ya que éstos se encontraban en niveles bajos; en cambio, la negociación de las barreras no-arancelarias, (por tratarse de un evento inédito) podían llevarse más tiempo.

Por tal razón, cuando en 1983-84 se planteaba la negociación de un acuerdo comercial bilateral con Israel, era necesario volver al Congreso para pedir una autorización especial, debido a que la facultad antes concedida ya había caducado para las barreras arancelarias, y estaba por concluir para negociar las barreras no arancelarias. Los asesores del Presidente Reagan contemplaron tres posibilidades distintas³² para obtener la aprobación interna del convenio por parte del Congreso.

³² Parte de estas tres opciones son estudiadas por Jeanne J. Grimmett en su excelente artículo “ Why Certain Trade Agreements Are Approved as Congressional-Executive Agreements Rather Than as Treaties”, CRS Report to Congress, 28 de marzo de 2001. <http://www.ncseonline.org/nle/crsreports/international/inter-52.cfm?&CFID=13055363&CFTOKEN=88939209>

1.- *En primera instancia, los asesores del Presidente sugerían que la autoridad concedida en la legislación del 1974 era suficiente para negociar el acuerdo con Israel.* La legislación comercial de ese año establecía en su artículo 102 que el Presidente contaba con la autoridad para "negociar la reducción de los aranceles y de las otras barreras al comercio internacional"³³, los asesores sugirieron llevar a cabo una interpretación laxa o tendenciosa de este artículo, para argumentar que el Presidente estaba autorizado para negociar la reducción de las barreras arancelarias con Israel. Sin embargo había algunos funcionarios que percibían de antemano que el Congreso se negaría a aceptar esta interpretación unilateral de lo estipulado en la ley de 1974. En todo caso, la autoridad concedida en 1974 daría margen para negociar *algunos* temas con Israel, pero no la agenda completa contemplada en los objetivos del Presidente Reagan. Fue por ello que la ley de 1974 fue descartada como base jurídica para negociar el acuerdo con Israel. La autoridad solicitada podía ser parecida a la Ley de 1974 o podía solicitarse una renovación de la misma, pero la ley original ya había caducado o estaba por hacerlo. Fue por lo anterior que la opción entonces era buscar una nueva autorización... pero ¿bajo qué bases y criterios se solicitaría, tomando en cuenta que no había antecedentes sobre la negociación reciente de un acuerdo bilateral?

2.- *La segunda opción sometida al Presidente Reagan consistía en introducir en el Congreso una legislación específica para instrumentar un acuerdo ejecutivo conteniendo las provisiones del acuerdo de libre comercio firmado con Israel, sin necesidad de que el Congreso lo aprobara.* El punto más atractivo de esta opción era que a través de ella se podía pasar por encima de los complejos procedimientos establecidos en la ley de 1974, pero la desventaja consistía en que era muy poco probable que el acuerdo final aprobado tuviera una duración prolongada, ya que los acuerdos presidenciales suelen durar únicamente el tiempo que el Presidente que lo proclamó está en el poder, ya que el siguiente Ejecutivo puede decretar su cancelación a través de un procedimiento similar. El acuerdo con Israel, por otra parte, pretendía ser un acuerdo –como ya se dijo- basado en la estricta reciprocidad, y su entrada en vigor afectaría a algunas leyes nacionales, por lo cual su instrumentación requería forzosamente la aprobación del Congreso.

³³ Susan Ariel Aaronson, "Who Decides? Congress and the Debate Over Trade Policy in 1934 and 1974", *Council on Foreign Relations*. <http://www1.cfr.org/publication.php?id=3865>

3.- La última opción consistía en negociar el acuerdo con Israel bajo las leyes que entonces estaban en vigor, es decir, extendiendo la legislación de 1974 e introduciendo solamente una enmienda propuesta por el representante William Frenzel, para renovar la autoridad del Presidente contenida en la sección 124 de la ley comercial de 1974³⁴, sobre los aranceles y poder así firmar el acuerdo con Israel. En teoría, la aprobación de esta enmienda parecía factible, pero tenía la desventaja de que dejaba intacta la ley de 1974 con las siguientes limitaciones: a) La exclusividad de usar el poder sólo para negociar acuerdos de carácter multilateral, y b) la limitante de negociar la reducción de las barreras no arancelarias hasta 1987, mientras que el Presidente buscaba algún tipo de autoridad para poder negociar posteriormente acuerdos comerciales parecidos a los de Israel con otros socios comerciales de los Estados Unidos. Particularmente el Presidente estaba interesado en negociar un acuerdo posterior con Canadá.

Figura 5.4
Alternativas de procedimiento para negociar con Israel

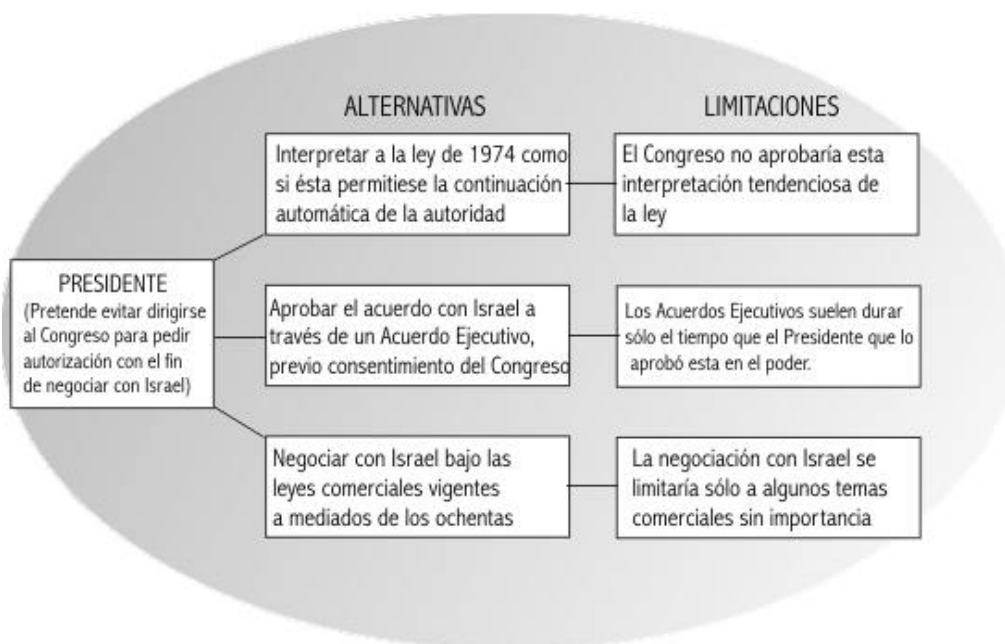


Figura del autor

Dentro de las opciones presentadas al poder Ejecutivo se tuvieron muy en cuenta tres hechos considerados por el Presidente y su gabinete comercial como irrefutables:

- Los procedimientos establecidos en la legislación de 1974 sobre la supervisión del Congreso en la negociación de los temas comerciales a nivel internacional deberían respetarse para no desatar las críticas del Congreso;
- La nueva solicitud debería manifestar dos objetivos fundamentales 1. la autoridad para reducir tanto las barreras arancelarias como las no-arancelarias, 2. la posibilidad de firmar otros

³⁴ Beth, op. cit. p. 12

acuerdos comerciales bilaterales similares al negociado con Israel, pero con otros países elegidos por el Ejecutivo.

- c) Era prioritario establecer un procedimiento mediante el cual se pudiera instrumentar el acuerdo negociado sin necesidad de modificarlo, y sobre todo tener la certeza de que el Congreso lo aprobaría en un plazo razonablemente corto.

Por lo anterior, el Presidente Reagan y sus asesores aceptaron los procedimientos de la vía rápida original de 1974 para las negociaciones comerciales con Israel, y por lo tanto siguieron el procedimiento previo llevado a cabo para la Ronda Tokio.

3e. Las negociaciones para el acuerdo con Israel en el Nivel II o Interno.

Una vez definido el procedimiento por seguir, en agosto de 1983, el Representante Comercial de los Estados Unidos llevó a cabo consultas con los líderes del Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes, y con el Comité de Finanzas del Senado con la finalidad de sondear el apoyo político disponible para la creación de un área de libre comercio con Israel. El 23 de noviembre de noviembre de 1983 el Presidente Reagan aprobó que las negociaciones empezaran.³⁵

Pero no fue sino hasta el 5 de abril de 1984 que se presentó un proyecto de ley introducido por el congresista Demócrata de California Thomas Downey, que sugería el otorgamiento al Presidente de una completa autoridad, casi sin ningún tipo de limitaciones, para efectuar todas las reducciones aranceles y no arancelarias que se incluirían en el acuerdo de libre comercio con Israel, sin necesidad de someterlo a revisión en el Congreso. Este proyecto de ley llevaba el respaldo completo del lobby judío, y sin embargo no fue aceptado por completo por el Ejecutivo debido a varias razones. La más importante era que el Presidente no quería únicamente la autoridad para llevar a cabo expresamente un acuerdo con Israel, por el contrario, solicitaba una autoridad amplia para negociar acuerdos comerciales con otros países. De haber triunfado esta propuesta, la autoridad de la RTAA se habría repetido pero esta vez para negociar acuerdos sobre barreras no arancelarias, agilizando las negociaciones comerciales³⁶.

³⁵ Frankel, op. cit. p. 120.

³⁶ Orit Frenkel, Constraints and Compromises: Trade Policy in a Democracy. The Case of the U.S.-Israel Free Trade Area, Garland Publishing, Inc. New York, 1990. pp. 98.

Para limitar las facultades del Presidente, el proyecto de ley de Downey fue enmendado en el Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes, ordenando que el acuerdo comercial con Israel fuese enviado al Congreso para su instrumentación. El 3 de octubre de 1984 el proyecto de ley enmendado fue aprobado por toda la Cámara e incorporado a la ley comercial general que sería conocida como la Ley de Aranceles y Comercio de 1984.³⁷ En este caso, la votación fue de 368 votos a favor contra 43 en la Cámara de Representantes, y de 96 votos a favor contra cero en el Senado³⁸. De esta forma la Cámara de Representantes daba su consentimiento para iniciar las negociaciones con Israel.

En el Senado, por otra parte, se presentó un proyecto de ley por el Senador Republicano de Kansas Robert Dole, en él se le concedía la autoridad al Presidente para negociar los acuerdos de libre comercio, tanto con Israel como con Canadá. Este proyecto de ley contenía una cláusula especial, que le otorgaba al Presidente la autoridad para negociar acuerdos de libre comercio con otros países, esto se logró tras realizar las consultas necesarias con el Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes, y con el Comité de Finanzas del Senado. Este proyecto fue incorporado a la versión final de la Ley Comercial Omnibus del Senado, la cual fue aprobada por el pleno el 20 de septiembre de 1984.

El 4 de octubre de 1984 las dos versiones de la Ley Comercial Omnibus fueron enviadas a la Comisión Conjunta de la Cámara de Representantes y del Senado para resolver las diferencias entre ellas³⁹, y posteriormente el 9 de octubre fue aprobada la ley federal. El 30 de octubre el Presidente Reagan firmó la ley que le concedió la autorización para negociar el Acuerdo de Libre Comercio con Israel. De esta forma quedaba salvado el primer obstáculo paso del procedimiento de la vía rápida: la aprobación interna para iniciar las negociaciones.

Aunque en principio esta ley otorgaba únicamente la autoridad al Presidente para negociar un acuerdo con Israel, también le otorgaba autoridad del Presidente para negociar acuerdos con otros países siempre y cuando a) hubiese una solicitud formal del otro país, y b) que contara con la aprobación del Comité de Medios Procedimientos de la Cámara de Representantes y el Comité de Finanzas del Senado.

3f. Las Industrias de los Estados Unidos opuestas al tratado de libre comercio con Israel.

Durante el proceso formal de negociaciones entre los Estados Unidos e Israel, el Ejecutivo estuvo en constante comunicación con los miembros del Congreso. El propio Congreso llevó a cabo audiencias con los actores económicos y políticos interesados en el acuerdo con Israel, y

³⁷ Frankel, *op. cit.* p. 123-125.

³⁸ Heritage Foundation, “Fast Track Promotion Authority Act”, www.heritage.com, 2001.
<http://www.heritage.org/Research/TradeandForeignAid/em549.cfm>

³⁹ Es en ésta etapa que se realizan –durante un procedimiento legislativo normal– los llamados “mark-ups”, pero en el caso de la vía rápida se les da el apelativo técnico de “non-mark ups”, en virtud de que la realización de estos no deberían afectar el contenido del acuerdo ya negociado.

presentó al Ejecutivo una larga lista de industrias sensibles que deberían de ser protegidas, antes de realizar la instrumentación del acuerdo de libre comercio.

Industrias textiles y del vestido.

Antes de la negociación del acuerdo de libre comercio con Israel, el comercio internacional sobre los textiles y la industria del vestido había estado altamente regulado. El acuerdo internacional más importante en la materia era el Acuerdo Multi-Fibras (AMF), el cual fue firmado en 1973, pero sus antecedentes se remontaban al año de 1961. El AMF trataba por separado a los productos textiles y del vestido con respecto a las otras mercancías reguladas por el GATT. Los Estados Unidos acostumbraban imponer restricciones a las importaciones de estos productos a través de los acuerdos bilaterales sobre este sector, así como mediante la instrumentación de medidas dirigidas a limitar los alcances del AMF.

Hasta el momento de las negociaciones con Israel, las industrias textil y del vestido en los Estados Unidos no habían sido -en el pasado- demasiado muy proteccionistas, y no efectuaban presiones significativas en el Congreso para elevar los aranceles a su sector, o para aplicar medidas no arancelarias como mecanismos de protección. Pero especialmente durante el año de 1985, estas industrias llevaron a cabo un cabildeo en el Congreso para imponer estrictas cuotas a las importaciones de productos vinculados con el ramo. El proyecto de ley apoyado por estas industrias en que se reclamaba algún tipo de protección fue vetado por el Presidente Reagan en ese año, sin embargo, estas mismas industrias promovieron otra legislación proteccionista en 1988⁴⁰.

En virtud de que uno de los objetivos del acuerdo de libre comercio con Israel abarcaba la liberalización de los productos textiles y de la industria del vestido, los representantes de estas industrias de los Estados Unidos se opusieron tajantemente al trato preferencial que se pretendía dar a Israel, en virtud de la competencia que representaban las importaciones procedentes de este país. El 29 de marzo de 1985, los líderes de estas empresas presionaron al Departamento de Comercio para que pidiera a Israel que se llevaran a cabo negociaciones informales (es decir, consultas), para llegar a un acuerdo sobre las importaciones de sábanas de algodón, antes de firmar el acuerdo con ese país. Esta solicitud se convertiría prácticamente en uno de los primeros *side-payments* solicitados por los actores internos de los Estados Unidos en las negociaciones con Israel, en la medida que el funcionario del poder Ejecutivo ignoró las peticiones, y los empresarios fueron empujados a solicitar la ayuda de sus congresistas.

Durante los meses de mayo y junio de 1985, no se pudo llegar a ningún acuerdo con los israelíes sobre el tema; como consecuencia, el 24 de octubre de 1985 los Estados Unidos impusieron una cuota de importación por 626,455 piezas, aplicable durante un periodo de doce meses empezando el 29 de marzo de 1985.

⁴⁰ Orit Frenkel, Constraints and Compromises: Trade Policy in a Democracy. The Case of the U.S.-Israel Free Trade Area, Garland Publishing, Inc. New York, 1990. pp. 115.

Los negociadores de Israel, que se encontraban a su vez bajo la presión de los productores israelíes de sábanas, fueron a la capital de los Estados Unidos y firmaron un memorándum de entendimiento con sus pares norteamericanos en el cual se abarcaban las reglas aplicables a todo el comercio bilateral vinculado con los productos textiles y los vestidos, este memorando venía a ser prácticamente la aceptación de la primera concesión exigida por los Estados Unidos para ampliar el número de votos para la coalición ganadora del acuerdo con Israel.

El acuerdo final alcanzado en este ramo resultó ser restrictivo para Israel, pues establecía cuotas en todas las categorías de las fibras, las telas y los vestidos importados de Israel. El acuerdo se aplicaría por un periodo de cinco años, y sería un gran obstáculo al crecimiento de las exportaciones de Israel hacia los Estados Unidos. A cambio de este convenio, los Estados Unidos simpatizaron con la idea de incrementar la cuota de exportación de sábanas de 626,405 a 750,000, para aplicarse durante el periodo que iba del 1 de septiembre de 1985, al 31 de marzo de 1986. Al final, como resultado de las consultas bilaterales llevadas a cabo por ambos países el 10 de marzo de 1986, el side-payment fue retirado y nunca se instrumentó la cuota, la cual no formó parte del acuerdo negociado con Israel. Esto no satisfizo los intereses de los productores norteamericanos⁴¹, pero desafortunadamente para su causa, dentro del Congreso de su país había una simpatía política muy grande hacia la firma del acuerdo comercial con Israel, por lo que los canales institucionales eran muy estrechos para presentar sus demandas y que éstas tuvieran éxito, pues como veremos más adelante, los votos a favor del acuerdo eran abundantes.

Industria del acero.

A pesar de que la industria del acero de Israel es relativamente pequeña, los industriales norteamericanos intentaron garantizar que el acuerdo bilateral no le permitiera a Israel penetrar significativamente el mercado del acero de los Estados Unidos.

⁴¹ "A representative of the American Textile Manufacturers Institute said his organization was dismayed by the proposed schedule of tariff concessions and "opposed the agreement in toto (sic)." Stanley Nehmer, a spokesman for the American Fiber, Textile and Apparel Coalition, called the agreement "an absolute disaster" for the industries he represents. Mr. Nehmer, a well-known international trade expert, wrote in a June 1984 issue of *Jewish Week*: "I believe that instead of strengthening economic ties between the U.S. and Israel, a U.S.-Israel free trade area may have just the opposite effect, because such an arrangement has the potential to harm import-sensitive U.S. industries such as textiles, apparel, footwear, and other leather-related products". John Haldane, "The Price of Free Trade", en *Trade and Finance*, October 7, 1985, Page 7. <http://www.washington-report.org/backissues/100785/851007007.html> (versión electrónica).

El 1984, el gobierno del Presidente Reagan había adoptado un programa diseñado para ayudar a la industria del acero de los Estados Unidos a enfrentar las importaciones; bajo este programa los Estados Unidos habían negociado con cerca de veinte países algunos acuerdos de restricción voluntaria de exportaciones, los cuales durarían hasta septiembre de 1989. Estos acuerdos no abarcaban la restricción voluntaria de exportaciones con las naciones de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, el cual se había firmado en 1982 y se esperaba que también duraría hasta 1989. La característica principal de los acuerdos voluntarios consistía en que limitaba a únicamente el 18.5 el porcentaje del mercado de los Estados Unidos que podían abarcar las importaciones, al mismo tiempo que establecía una cuota de 1.7 millones de toneladas para los productos semi terminados de acero⁴².

Los representantes de esta industria solicitaron como *side-payment* que se incluyera a Israel dentro del acuerdo voluntario que duraría hasta 1989, y en caso de que no se lograra hacer efectiva esta petición, se solicitaba que se establecieran medidas antidumping e impuestos compensatorios a las importaciones provenientes de Israel.

Otras industrias sensibles a las importaciones procedentes de Israel.

Además de las industrias antes mencionadas, otras manifestaron su preocupación por la firma del acuerdo de libre comercio con Israel. Entre estas industrias destacaban:

- a) las de los fertilizantes y los productos químicos,
- b) los exportadores de flores
- c) los horticultores (jitomate, cítricos, olivas, aguacates, cebolla deshidratada, ajo, pimientos, jugos de frutas, etc)
- d) los productores de equipo médico
- e) los productores de máquinas y partes para aviones
- f) la industria de la joyería
- g) la industria del equipo eléctrico
- h) los productores del calzado y productos de piel.

Durante las conversaciones, los sindicatos de los EU estuvieron de acuerdo que varias de estas industrias se incluyeran en la categoría de sensibles a las importaciones, para así lograr medidas proteccionistas favorables a sus intereses durante la negociación con Israel. Fue de esta forma como el Representante Comercial de los Estados Unidos y la Comisión Arancelaria Internacional identificaron durante las negociaciones del acuerdo de libre comercio con Israel cuatro categorías de productos:

⁴² Orit Frenkel, Constraints and Compromises: Trade Policy in a Democracy. The Case of the U.S.-Israel Free Trade Area, Garland Publishing, Inc. New York, 1990, pp. 118.

- 1 Aquellos que no eran particularmente sensibles a las importaciones, tendrían una desgravación arancelaria inmediata.
- 2 Aquellos productos potencialmente sensibles, pero que era improbable que Israel pudiese producir competitivamente a corto plazo, se les reducirían los aranceles en 1989
- 3 Los productos sensibles a la importación, a esta categoría se les reducirían gradualmente los aranceles en un plazo de diez años, a partir de la entrada en vigor del acuerdo.
- 4 Una categoría especial se creó para los productos más sensibles: olivas, cebollas deshidratadas, ajo, jugos de frutas, rosas cortadas y joyería de oro, para estos productos la desgravación comenzaría el 1990, y finalizaría en 1995⁴³.

El principal punto de conflicto entre Estados Unidos e Israel durante las negociaciones fue el de los subsidios. En este rubro el Congreso de los Estados Unidos se mantuvo inamovible en su petición de que Israel los eliminase. Otro asunto igualmente polémico que surgió durante las negociaciones fue el dilema acerca de que si el Sistema Generalizado de Preferencias se encontraba por encima del acuerdo que se estaba negociando con Israel. Este tema resultaba conflictivo porque el Ejecutivo no se había preocupado por aclarar si Israel aún continuaría siendo elegible bajo el Sistema Generalizado de Preferencias a pesar de contar con el acuerdo comercial con los Estados Unidos.

Durante las negociaciones los congresistas no se mantuvieron pasivos. El Senador Pete Wilson, Republicano de California y el representante William Thomas también Republicano de California solicitaron formalmente que Israel eliminara los subsidios a la agricultura. Aquí identificamos ya a los actores políticos que podían poner en peligro la aprobación interna del acuerdo con Israel y cuyas demandas debían ser tomadas muy en cuenta por el jefe negociador. Además una delegación de congresistas viajó a Israel en agosto de 1984 para visitar algunas fábricas y zonas agrícolas, así como para reunirse con varios industriales israelíes. El principal propósito de esa visita era examinar de primera mano la capacidad de producción y exportación de Israel, en los sectores en los que el Congreso tenía un gran interés.

A continuación presentamos una lista resumida de los congresistas que solicitaban un *side-payment* específico para dar su voto a la aprobación del acuerdo:

⁴³ Orit Frenkel, Constraints and Compromises: Trade Policy in a Democracy. The Case of the U.S.-Israel Free Trade Area, Garland Publishing, Inc. New York, 1990, pp. 134.

Tabla 4.2
Las compensaciones exigidas por los congresistas para el acuerdo con Israel

Nombre	Estado	Cargo	Filiación	Side-Payment exigido
Beryl Anthony	Arkansas	Representante	Demócrata	Exclusión de la industria de bromine de la lista de temas negociables
Ed Jenkins	Georgia	Representante	Demócrata	Exclusión de los textiles
Carroll Campbell	South Carl.	Representante	Republicano	Exclusión de la industria textil y del calzado.
Delbert Latta	Ohio	Representante	Republicano	Protección a los productores de tomate
William Thomas	California	Representante	Republicano	Protección a los productores de cítricos, tomate y oliva
Norman Shumway	California	Representante	Republicano	Protección a los productores de tomate, cítricos y oliva
Barbara Vucanovich	Nevada	Representante	Republicano	Protección a los productores de ajo y cebolla deshidratada
Chaffee	Rhode Is.	Senador	Republicano	Protección a la industria del oro para joyería.
Bumpers	Arkansas	Senador	Demócrata	Exclusión de la industria de bromine
David Pryor	Arkansas	Senador	Demócrata	Exclusión de la industria de bromine

Fuente: Cuadro elaborado a partir de la información localizada en: Alexander Platt, Free Trade with Israel: a Legislative History. International Law Institute, Washington D.C., 1988.

Las negociaciones concluyeron a finales de enero de 1985 siendo el último tema en abordarse el de los textiles, el 7 de marzo de 1985 los Ejecutivos de ambos Estados firmaron el acuerdo de libre comercio. Finalmente el "Acuerdo para el Establecimiento del Área de Libre Comercio entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Israel" fue aprobado por el Congreso el 11 de junio de 1985, a pesar de que el tema de los textiles no había sido resuelto aún entre los negociadores.⁴⁴ La votación tendría un nivel de aceptación del acuerdo comercial que difícilmente se volvería a alcanzar: en la cámara de representantes 422 congresistas estuvieron a favor del acuerdo con cero votos en contra, en el Senado la votación no se contabilizó por que el voto fue a través de la voz (Voice Vote), pero la mayoría fue abrumadora también (recordemos, como se citó antes, que la votación para *iniciar* las negociaciones en 1984 fue de 368 votos a favor contra 43, y en el senado de 96 a cero)⁴⁵.

⁴⁴ Alexander Platt, Free Trade with Israel: a Legislative History. International Law Institute, Washington D.C., 1988, p. 36.

⁴⁵ Heritage Foundation, "Fast Track Promotion Authority Act", www.heritage.com, 2001.

Figura 5.5
El Procedimiento de la Vía Rápida para el Acuerdo con Israel.



En resumen, podemos citar tres características del acuerdo con Israel que sobresalen para los objetivos de nuestra investigación:

- El hecho de que se haya seleccionado la vía rápida para negociarlo, por encima de otras alternativas de procedimiento;
- La importancia política que tuvo el acuerdo por encima de los motivos económicos, lo cual nos ayuda a entender que se hayan sacrificado los *side-payments* solicitados para proteger a algunos grupos económicos, en aras de obtener una ventaja política (influencia) sobre ese país;
- La escasa relevancia de los Comités de Asesoría del Sector Privado, que a diferencia de las negociaciones multilaterales de la Ronda Tokio, en las negociaciones bilaterales con Israel no fueron mencionados exhaustivamente en la literatura sobre este proceso; esto nos hace suponer –al analizar varios casos posteriores de negociación–, que las consultas con estos comités dejaron de ser cruciales para la negociación de los acuerdos bilaterales, que en apariencia son menos complejos de abordar que las negociaciones multilaterales.

Con la finalización de las negociaciones con Israel, el Ejecutivo contaba ya con dos experiencias significativas para negociar distintos tipos de acuerdos comerciales a través de la vía rápida. La Ronda Tokio –una negociación multilateral- perseguía fines notoriamente económicos, la negociación con Israel –a nivel bilateral- estaba centrada notoriamente en objetivos políticos, en ambos casos se tuvo un éxito notable en la votación final de los acuerdos en el Congreso a pesar de que las estrategias fueron diferentes, en el primer caso se recurrió a la consulta constante con las industrias, y en el segundo la escasa interdependencia económica parecía haber permitido las concesiones a Israel ya que el contexto político en el que se aprobó el acuerdo las permitió.

Sin embargo, a continuación analizaremos un caso de aplicación de la vía rápida en el cual habían intereses políticos y económicos entremezclados, así como la presencia de una interdependencia compleja entre los Estados sentados a la mesa de negociación, (interdependencia caracterizada por los elevados flujos económicos, y las alianzas políticas y de seguridad). En este contexto, la negociación de un acuerdo comercial con Canadá sería complicada, y el jefe negociador tendría que recurrir con más frecuencia a la estrategia de los *side-payments*, específicamente para permitir la autorización del inicio del proceso en el Comité de Finanzas del Senado, como se demostrará en la siguiente sección.

4. El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá.

Después de un par de años de haber finalizado la Ronda Tokio del GATT, los Estados Unidos optaron por el bilateralismo como una estrategia alterna de liberalización comercial frente al multilateralismo. El gobierno del Presidente Ronald Reagan parecía convencido de que la Comunidad Económica Europea no se comprometería a corto plazo para llevar a cabo a una nueva ronda de negociación multilateral; además era poco muy probable que los japoneses estuvieran dispuestos a hacer más concesiones en una nueva ronda, con respecto a aquellas que habían hecho en rondas anteriores. Por otro lado, la mayoría de los países en vías de desarrollo más importantes se habían acostumbrado a presentar demandas excesivas en el mesa de negociación comercial multilateral, aprovechando que cada vez más países en proceso de industrialización se integraban al GATT, lo que venía a incrementar su capacidad de negociación como bloque.

Fue por todo esto que el Ejecutivo de los Estados Unidos sugirió que estaba dispuesto a abandonar la actualización de las reglas del comercio internacional a través del GATT, si la Comunidad Europea, Japón, y los países en vías de desarrollo no mostraban una disposición para integrar una agenda que se basara en los intereses económicos prioritarios de los estadounidenses. El mensaje que se pretendía enviar a través de esta actitud a las otras potencias comerciales era que los Estados Unidos estarían preparados para alcanzar sus objetivos nacionales a través de negociaciones bilaterales selectivas.

Como hemos citado, el tratado comercial bilateral con Israel que acabamos de revisar, fue considerado un presagio de esta nueva política. Por ello, si había otros socios comerciales -como Canadá- que mostrasen una disposición para explorar junto con los Estados Unidos la vía comercial bilateral para obtener beneficios selectivos, el Presidente Reagan estaría también preparado para negociar, según lo había prometido en sus discursos.

4a. Antecedentes del acuerdo

Los canadienses, consideraban desde hace mucho tiempo que la proximidad a los Estados Unidos les aseguraba una relación especial con ese país. Pero algunas actitudes comerciales y políticas negativas de los Estados Unidos hacia ellos, los hacía dudar acerca de que su vecino del sur consideraba a Canadá como un país cuyas relaciones eran prioritarias para Washington. Por ejemplo, Canadá fue incluido en las medidas proteccionistas decretadas por el Presidente Nixon para equilibrar la balanza de pagos de 1971, a través de una imposición de un arancel extraordinario a todas las importaciones hacia los Estados Unidos. La instrumentación de este tipo de políticas unilaterales hacía pensar a los canadienses que cuando a los Estados Unidos les iba mal económicamente, de inmediato este país buscaría, como salida más corta a sus problemas, romper sus lazos comerciales con otros países⁴⁶, sin distinguir si estas medidas perjudicarían por igual a un Estado vecino o a un país lejano.

Para los canadienses, en la decisión de negociar un acuerdo bilateral con los Estados Unidos pesó demasiado el hecho de que su país fuera, por mucho, el socio comercial estadounidense más grande, y uno de los mercados de mayor crecimiento desde finales de los setentas. No obstante, la relación comercial de Canadá con los Estados Unidos permaneció asimétrica, debido a que mientras que los Estados Unidos absorbían casi 80% de las exportaciones canadienses en 1984, y proveían aproximadamente 70% de las importaciones canadienses, el comercio con Canadá representaba una quinta parte de las importaciones y exportaciones estadounidenses⁴⁷.

En este contexto, cinco son las razones canadienses citadas por Gilbert Winham, para que su país decidiera firmar el acuerdo bilateral con los Estados Unidos:

- 1) La experiencia de haber negociado ya algunos acuerdos sectoriales con ese país en el pasado (siendo el más reciente el *auto-pact* de mediados de los ochentas). Aunque varios de ellos no habían tenido éxito, los prospectos para que a finales de los ochentas se instrumentara uno realmente eficaz eran favorables;

⁴⁶ “Se ha dicho que los Estados Unidos miran hacia dentro en las épocas difíciles y en las épocas favorables miran hacia fuera. Por mi parte, considero que en Canadá sucede precisamente lo contrario, lo cual quedó demostrado en la recesión de 1981-82”, Gilbert Winham, “Bilateralismo y Multilateralismo”, en Experiencias de la Negociación Internacional del Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, memorias del Coloquio México-Canadá organizado por el partido Acción Nacional, octubre de 1990, EPESSA, México D.F. p. 15.

⁴⁷ Rudiger W. Dornbusch, “Policy Options for Freer Trade: the Case for Bilateralism” en Robert Lawrence y Charles Schultze, An American Trade Strategy, Options for the 1990s, The Brookings Institution, Washington, D.C. 1990. p. 109.

- 2) La recesión económica de los años 1981-82, que tuvo profundas consecuencias negativas para los ciudadanos canadienses;
- 3) La creciente internacionalización de la economía canadiense, caracterizada por un aumento de los sectores económicos orientados a los mercados internacionales, y un flujo continuo de la inversión extranjera directa; sin embargo dentro de esa internacionalización había una dependencia profunda en la economía y en el mercado de los Estados Unidos, país desde el cual provenían el 70% de las importaciones, y se dirigían casi el 80% de las exportaciones de Canadá;
- 4) Un cambio en las preferencias de la opinión pública y del sector privados, los cuales antaño habían rechazado la firma de un acuerdo bilateral con los Estados Unidos, pero que en la década de los ochentas se manifestaban a favor de negociar un convenio comercial bilateral con ese país;
- 5) La disponibilidad del gobierno de los Estados Unidos para explorar seriamente alternativas eficaces al sistema comercial multilateral, lo cual había demostrado ya con la negociación de un acuerdo bilateral con Israel⁴⁸.

Por su parte, tradicionalmente los Estados Unidos se habían mostrado indiferentes a la idea de firmar acuerdos bilaterales con Canadá. Las negociaciones de 1854, 1911, y de 1947 habían sido siempre por iniciativa canadiense. Los Estados Unidos, que se habían mostrado más inmunes a la dependencia en las fuerzas de los mercados internacionales de lo que era Canadá, habían sido capaces de apoyarse en una economía interna rica y dinámica para asegurar y sostener su prosperidad. La búsqueda de algún régimen comercial internacional con su vecino del norte había sido motivada –en el pasado– en mayor parte por cuestiones políticas y de seguridad, más que por su significado económico. Sin embargo, para principios de los años ochenta, los Estados Unidos ya no podían ser indiferentes al comportamiento de la economía internacional, ni a la cercanía del mercado canadiense. En esos años se demostró que la vulnerabilidad estadounidense dependía de los cambios tecnológicos, de la fluctuación de los precios del petróleo, de la competencia en las economías de escala de los países recientemente industrializados, y de los movimientos monetarios, a pesar de que era menor que la vulnerabilidad de Canadá frente a los mismos fenómenos⁴⁹.

El Presidente Reagan, a través de una carta enviada al Presidente del Comité de Finanzas del Senado, enumeró los objetivos que su gobierno pensaban alcanzar durante las conversaciones con Canadá sobre la liberalización comercial:

- Un trato adecuado por parte de los Estados Unidos y Canadá a los derechos de propiedad intelectual.
- La reducción o eliminación de los aranceles.

⁴⁸ Winham, *op. cit.* pp. 13-21.

⁴⁹ Paul Wonnacott, The United States and Canada: the Quest for Free Trade, Institute for International economics, Washington D.C. March 1987, pp. 11-19

- El acceso de las empresas de los Estados Unidos, a los contratos ofrecidos por los gobiernos federal y provinciales de Canadá.
- La reducción de los subsidios gubernamentales, y otras medidas de apoyo a las empresas.
- Un trato no discriminatorio a los prestadores de servicios, y una protección efectiva en contra de los problemas que pudieran surgir de una posible triangulación del comercio, que pudiera hacer de Canadá una base de operaciones o una ruta potencial de las exportaciones ilegales.
- Una resolución de las disputas comerciales pendientes, sobre todo en el área de la agricultura y el comercio de la madera.
- Asegurar que todas las provincias de Canadá firmaran el acuerdo bilateral sin excepciones⁵⁰.

La intención de los Estados Unidos para firmar un acuerdo de libre comercio con Canadá, por lo tanto, debe estudiarse en el contexto de un clima comercial en deterioro, el creciente proteccionismo que se presentaba en el comercio mundial, la desilusión estadounidense con sus socios comerciales por la falta de cooperación dentro del GATT, y una creciente rivalidad entre el Ejecutivo y el Legislativo sobre las metas económicas, y las estrategias adecuadas para alcanzarlas.

4b. Inicio de las negociaciones de la Vía Rápida para el acuerdo comercial con Canadá

Al igual que en el caso del acuerdo con Israel, una vez que ambos países tomaron con seriedad la opción de llevar a cabo las negociaciones para el establecimiento de un acuerdo de libre comercio, el Ejecutivo de los Estados Unidos comenzó a prepararse para solicitar al Congreso la autorización de la vía rápida. El 25 de octubre de 1985 el primer ministro de Canadá Brian Mulroney aprovechó la cumbre de los siete países más industrializados en Nueva York para solicitar al Presidente Reagan la agilización de los procedimientos, a fin de iniciar las negociaciones del acuerdo comercial. El Secretario de Estado, George Shultz, por su parte, anunció que las negociaciones con Canadá podrían iniciar a principios de 1986, e insistió que los sondeos llevados a cabo por el Ejecutivo en el Congreso mostraban una amplia receptividad hacia el acuerdo⁵¹.

Sin embargo, las posiciones al interior del Congreso en octubre de 1985 eran encontradas, debido a que diez miembros del Comité de Finanzas del Senado habían enviado una carta al Presidente Reagan conminándolo a resolver el problema del comercio de maderas con Canadá

⁵⁰ Vilma Petrash, "Negotiating with a Giant or How Canada Proposed a Free Trade Agreement to the USA", en *Latin America and the Caribbean in the Next Millennium*, Edition N° 55. January-April 1999. <http://lanic.utexas.edu/~sela/AA2K/EN/cap/N55/rcapin55-9.htm>

⁵¹ Michael Hart, *A History of Canada-US Free Trade*, Part 8: Negotiating Canada-US Free Trade, www.freetradeat10.com/hart06.html.

antes de iniciar las negociaciones. El Ejecutivo de los Estados Unidos necesitaba enviar una señal a sus contrapartes canadienses de que las negociaciones para el acuerdo bilateral iban en serio, y que el propio acuerdo Canadá-Estados Unidos ofrecía los mejores prospectos para Canadá, a pesar del mal recibimiento del Comité de Finanzas, derivado de que las preferencias de sus miembros estaban divididas acerca de negociar o no el convenio con el vecino del norte.

A los once días siguientes a la presentación de la propuesta original para el acuerdo con Canadá, el Comité de Finanzas, votó diez a diez (empate) una moción para rechazar las negociaciones y, por lo tanto, según la reglas de votación en ese comité, al no desaprobado el inicio de las negociaciones se logró el visto bueno para su realización (recordemos que según la ley de 1974, sí el Comité de Finanzas no desaprueba la solicitud del Ejecutivo, la vía rápida es concedida).⁵²

A continuación abordaremos el análisis precisamente de la forma como se resolvió esta disputa en contra y a favor de la vía rápida al interior del Comité de Finanzas, debido a que éste pudo haber puesto en peligro las negociaciones bilaterales al desautorizar al Presidente Reagan para llevarlas a cabo, y debido a que por primera ocasión los *side-payments* negociados incrementaron la posibilidad de aprobar la vía rápida.

4c. La Negociación Interna en el Comité de Finanzas del Senado para Iniciar las Negociaciones con Canadá.

La confianza que tenía el Poder Ejecutivo de los Estados Unidos en la obtención de la vía rápida era evidente durante la visita del Primer Ministro canadiense Brian Mulroney a Washington del 18 al 19 de marzo. Una vez que la propuesta para iniciar las negociaciones formales había comenzado, el tema principal de la reunión bilateral fue el problema de la lluvia ácida. Hubo, sin embargo, oportunidades, para dar señales positivas sobre la iniciativa bilateral en las reuniones informales con los líderes del Congreso. El Primer Ministro y sus consejeros regresaron de la cumbre en Canadá satisfechos de que la iniciativa estaba en buenas manos y que cuando las negociaciones importantes iniciaran dentro de dos meses, con la aprobación del Comité de Medios y Procedimientos y de Finanzas del Senado, que era lo que hacía falta, se procedería entonces a negociar en el contexto de una amplia voluntad política en ambos lados de la frontera.

Sin embargo, ni el Comité de Medios y Procedimientos, ni el de Finanzas, estaban comprometidos por la ley a actuar automáticamente después de que se les avisó la intención para negociar; por lo tanto la falta de acción por parte de ambos significaría que habría aprobación y, por ello el inicio de las negociaciones podría proceder. A pesar de que cada Comité buscaba obtener opiniones sobre el posible acuerdo por parte de los intereses del sector privado, ningún comité parecía estar inclinado a realizar las audiencias sobre la solicitud del jefe negociador. Esto era así ya que ambos comités tenían agendas legislativas muy cargadas para ese momento, especialmente en el Senado, el cual estaba más ocupado en la aprobación de la reforma fiscal que

⁵² Michael Hart, Decision at Midnight. Inside the Canada-US Free Trade Negotiations, University of British Columbia, 1995, p. 117.

se le sometió a mediados de ese año. Algunos funcionarios canadienses y de los Estados Unidos, incluyendo algunos congresistas, predijeron que la solicitud del Poder Ejecutivo sería aprobada muy probablemente a través de la inacción.⁵³

El escenario optimista previsto se llevó a cabo en la Cámara de Representantes. El Presidente del sub-comité Comercio del Comité de Medios y Procedimientos, Sam Gibbons, desde tiempo atrás, había favorecido un acuerdo comercial bilateral con su vecino del norte y públicamente declaró que la vía rápida sería otorgada, mientras que el Presidente del pleno, Dan Rostenkowski, también apoyó la propuesta. Sus puntos de vista fueron compartidos por los líderes Republicanos en ese comité.

Poco antes de las primeras audiencias en el Comité de Finanzas del Senado, aparecieron las primeras señales de advertencia de que el acuerdo comercial con Canadá empezaría a ser influenciado predominantemente por la política interna de los Estados Unidos. Un grupo de senadores percibió lo profundas que eran las diferencias entre el Senado y el Poder Ejecutivo sobre algunos de los temas de la agenda comercial, y procuraron aprovechar la oportunidad que les ofrecían las audiencias para exponer sus diferencias y las demandas que tenían en mente.

La presión de algunos grupos proteccionistas echó abajo la posibilidad de que la vía rápida para el acuerdo con Canadá se aprobara a través de la inacción, ya que los opositores presentaron una resolución pidiendo la desautorización; en este sentido, la resolución presentada por el Senador Robert Packwood, el Presidente del Comité, incluía un rechazo al inicio de las negociaciones comerciales, y al parecer quienes habían respaldado esta resolución contaban con los suficientes votos para que la vía rápida fuera desaprobada. Sobre la lista de los opositores en el comité de Finanzas del Senado, O'Halloran publicó la siguiente relación de los senadores opuestos y sus demandas:

Tabla 5.4
Los Congresistas Opuestos al Acuerdo con Canadá y sus Demandas

Nombre	Estado	Cargo	Filiación	Side-Payment exigido
Russell Long	Louisiana	Senador (presidente del comité)	Demócrata	Evitar las importaciones masivas de petróleo y gas natural de Canadá
Max Baucus	Montana	Senador	Demócrata	Protección a la industria de la madera
Robert Packwood	Oregon	Senador	Republicano	
George Mitchell	Maine	Senador	Demócrata	Eliminación del programa canadiense

⁵³ Hart, op. cit. p. 120. Debe recordarse que según el procedimiento expedito de la vía rápida, no hay posibilidad alguna de que el Congreso desatienda la petición del Ejecutivo, y que alargue el proceso legislativo a través de alguna estrategia específica. El procedimiento determina que si el Congreso después de 60 o 90 días no emite ningún voto en torno de la solicitud del Presidente, éste estará facultado para iniciar las negociaciones internacionales; en este sentido, la inacción del Congreso favorece al Ejecutivo.

				de apoyo a sus productores de papa
Charles Grassley	Iowa	Senador	Demócrata	Protección a la madera y a la carne de puerco
John C. Danforth	Missouri	Senador	Republicano	Mayor coherencia en la política comercial del Presidente Reagan (sic)

Fuente; Tabla realizada a partir de la información contenida en Sharyn O'Halloran, Politics, Process, and American Trade Policy, University of Michigan Press, 1994, p. 153.

Poco después de la visita a Washington del Primer Ministro canadiense, el Comité de Finanzas anunció que llevaría a cabo una audiencia el 11 de abril para estudiar la solicitud de la vía rápida presentada por el jefe negociador. Una consulta inmediata con los miembros del comité reveló que la audiencia fue prevista, básicamente, por dos razones: para permitirle a algunos Senadores ventilar las varias diferencias que tenían con el gobierno de Canadá en algunos temas comerciales específicos, como sucedía con el comercio de la madera; y para hacer patente la jurisdicción del Comité en el proceso de la vía rápida, como se constató en la Ronda Tokio y con el acuerdo con Israel. Con respecto a éste último asunto -es decir, las facultades del Comité de Finanzas en la elaboración de la política comercial-, existía una preocupación por parte del Senado en el sentido de que permitirle llevar a cabo las negociaciones al Poder Ejecutivo por medio de la inacción, significaba renunciar a una importante potestad.

El hecho de que se manifestara una seria oposición al acuerdo en el Comité de Finanzas no era nada nuevo. Lo que era preocupante era el nivel de rechazo al convenio alcanzado por la oposición y, en algunos casos, la convicción con la cual se defendían las posiciones a favor y en contra. Dos Senadores, Lloyd Bentsen de Texas y Mitchell de Maine, habían indicado, poco antes de la audiencia, su apoyo mientras que Danforth de Missouri no tenía ninguna razón por la cual oponerse a la solicitud, como aparece en la tabla 4.4, basándose en alguna diferencia bilateral con Canadá, sino que su descontento se derivaba de las pugnas que tenía con el Ejecutivo en otras áreas.

La discusión interna en el Senado sobre la solicitud de la vía rápida, demostró la extraordinaria tensión que se desarrolló entre el jefe negociador y el Congreso en los objetivos y la conducción de la política comercial estadounidense, en un contexto en que la competencia económica de los estados rivales en los mercados internacionales -y en el propio mercado de los Estados Unidos como lo eran las controversias comerciales con Japón en varios temas-, no hizo otra cosa sino reflejar la manera cada vez más dividida como se tomaban las decisiones en Washington⁵⁴.

¿Qué fue lo que específicamente había provocado estas divisiones entre el Ejecutivo y el Legislativo sobre la política comercial en general que venían a dificultar las negociaciones concretas con Canadá? De acuerdo con Michael Hart, autor de la obra que más a fondo ha estudiado el proceso de prenegociación y negociación del acuerdo con Canada, varios fueron los factores que estuvieron involucrados:

⁵⁴ Thomas O. Bayard y Kimberly Ann Elliott, "US Trade Pressure and Policy in the 1980s", en Reciprocity and Retaliation in US Trade Policy, Institute for International Economics, Washington DC, septiembre 1994, pp. 9-21.

- a) La insatisfacción con la política comercial de los Estados Unidos: Los legisladores estadounidenses estaban profundamente inconformes con la aparente renuencia, por parte del Presidente Reagan, para solucionar el problema del déficit comercial de la década de los ochentas, al adoptar una postura complaciente ante aquellos que afectaban los intereses comerciales estadounidenses.
- b) Los miembros del Comité de Finanzas creían que el Departamento de Estado estaba dispuesto a sacrificar los intereses comerciales estadounidenses, para apuntalar los intereses de política exterior (de la diplomacia), y para ello sería capaz de actuar por encima de las facultades del Legislativo.
- d) La tensión entre los miembros del Comité, especialmente entre el Presidente del mismo Robert Packwood, y el Presidente del Subcomité Comercial, John Danforth. Los comités del Senado estaban constituidos en los ochentas por individuos que tenían sus propios intereses, atados con sus distritos electorales, y por lo tanto, estaban preocupados por no echar abajo la autorización a través de sus facultades exclusivas. Pero la incapacidad por parte del Comité para desarrollar una agenda común había debilitado severamente su efectividad y llevó a los congresistas a culparse mutuamente de la falta de acuerdos dentro del Senado para presentar una política comercial integral al Ejecutivo.
- e) Las políticas partidarias hacia las elecciones para el Congreso de 1986 habían ahondado más las diferencias dentro del Senado. Los nueve Demócratas en el Comité percibían a los Republicanos como vulnerables en el tema del comercio, y tenían la intención manifiesta de derrotar a algunos Senadores Republicanos durante la contienda electoral, la caída de los Republicanos garantizaría un control Demócrata del Senado⁵⁵.

Sharyn O'Halloran, argumenta que habían –también– algunos miembros que tenían serios problemas con Canadá debido a algunas diferencias comerciales específicas. El Presidente del Comité, Bob Packwood de Oregon, era el más prominente opositor y el obstáculo más obvio para el acuerdo. También el Senador Russell Long, el más antiguo Demócrata en el Comité, además de los Senadores Symms, Baucus, y Prvor, todos ellos tenían serios problemas en sus distritos electorales por las exportaciones canadienses de madera. John Heinz de Pennsylvania, Presidente del Caucus del Acero en el Senado, había sido un defensor de la exclusión de Canadá del Programa de Acero (con el que se pretendía regular la entrada de este producto a los Estados Unidos) defendido por el Presidente y era considerado un oponente poderoso. De manera similar, Charles Grassley de Iowa había estado descontento por las exportaciones canadienses hacia Estados Unidos, especialmente aquellas de bienes en los que Iowa era competitivo, como la producción de troncos y de ganado porcino.

⁵⁵ Michael Hart, Decision at Midnight. Inside the Canada-US Free Trade Negotiations, University of British Columbia, 1995, p. 145-147.

Para empeorar esta situación, estos tres Senadores (Grassley, Symms, y Packwood) se enfrentaban a una reelección en el otoño y todos ellos tenían una buena razón para estar preocupados sobre sus respectivas campañas electorales: Iowa no había reelegido a un senador en funciones desde 1966; Symms se enfrentaba a un desafío del gobernador de Idaho, John Evans que había ganado la elección de 1980 por menos de uno por ciento de diferencia; y Packwood nunca había ganado una elección por una mayoría significativa y se enfrentaría a un desafiante Demócrata. El representante James Weaver prometió hacer de las importaciones de madera durante las negociaciones con Canadá, un tema central en su campaña⁵⁶.

Lentamente el Ejecutivo recobró la iniciativa y movilizó sus fuerzas a favor del acuerdo. Se percató de que, le gustara o no, el prestigio del Poder Ejecutivo estaba en juego y que las relaciones con Canadá se verían gravemente dañadas, si se presentaba un rechazo a su iniciativa. El Presidente Reagan, el Secretario del Tesoro James Baker, el Secretario de Estado George Shultz, y el Representante Comercial Clayton Yeutter estaban comprometidos directamente con el éxito de las pláticas. Los partidarios de línea dura, y los opositores, fueron contados una y otra vez, para saber el posible margen de apoyo disponible, y así poder identificar a los congresistas susceptibles de comprar su voto. Los cónsules canadienses en los Estados Unidos fueron reclutados para la causa, y se contactaron también a los gobernadores, los empresarios, y directores de los medios de difusión más importantes (como los editores de los periódicos), todo esto como parte de un esfuerzo por salvar las negociaciones.

La situación empezó a cambiar a favor de la autoridad comercial cuando Packwood acordó posponer el voto hasta el 22 de abril. El número de votos al parecer era de doce a favor, con catorce en contra. El 15 de Abril, secretario de Estado George Shultz emitió una declaración audaz en nombre del jefe negociador prometiendo consultas permanentes con el Congreso durante las negociaciones internacionales. Lo que se hizo evidente entre la pugna del Presidente y el Senado fue que Canadá no era el objetivo de la animadversión del Senado, lo que sucedía era que los senadores querían participar en las decisiones sobre la política comercial estadounidense y el jefe negociador buscaba concedérselos sólo a cuenta gotas. Doce Senadores se pusieron de acuerdo y enviaron una carta al Presidente proponiéndole que la propuesta fuera retirada y que la volviera a presentar con algunas correcciones menores, como señal de que la nueva actitud del Poder Ejecutivo era la de trabajar constructivamente con el Congreso.

⁵⁶ Sharyn O'Halloran, Politics, Process, and American Trade Policy, University of Michigan Press, 1994, p. 150-153

Durante el fin de semana desde el viernes 18 de abril al lunes 21, un día antes del voto, el número de votos a favor llegó a nueve, uno menos de lo que se necesitaba. O'Halloran sostiene que un comentario editorial favorable en el *New York Times* y un artículo en el *Wall Street Journal* incrementaron el ímpetu a favor del acuerdo bilateral⁵⁷. El Presidente le respondió a los doce Senadores en los términos que ellos deseaban, al reiterar su compromiso con las negociaciones y con el Congreso. Para el lunes 21 de abril, el número de votos en contra seguía siendo once. La mayoría eran Demócratas que deseaban hacer del comercio un tema de campaña para despertar las simpatías del electorado. Los Republicanos en el Comité, con la notable excepción de Danforth, le habían dado un giro a la votación. Se les había dicho que sería más probable resolver las diferencias con Canadá en el contexto de la negociación, que eliminado la posibilidad de llegar a un acuerdo con Canadá si la iniciativa más importante del gobierno de Mulroney (el acuerdo bilateral) era derrotada.

La mañana del 23 de abril, tres resoluciones fueron introducidas en el comité. La primera era la moción para rechazar la autoridad de la vía rápida. Al introducir la moción, el congresista Packwood declaró que votaría en contra de ella. La segunda resolución, introducida por el Senador Danforth, negaba la vía rápida pero invitaba al Ejecutivo a volverla a entregar inmediatamente y comprometía al Senado a votar sobre la propuesta durante los siguientes treinta días. La tercera, propuesta por los Senadores Dole y Symms, le otorgaría al Ejecutivo la autoridad de vía rápida pero establecía algunos objetivos específicos para las negociaciones (se pedía, por ejemplo, sacar al transporte marítimo de la agenda de negociación).

La resolución de Dole, fue retirada desde el inicio de la junta del Comité. La primera por la que se votaría sería la propuesta de Danforth, y ésta fue derrotada por un empate de diez a diez. La moción Packwood fue derrotada similarmente por un voto de voz, por lo tanto permitiendo que iniciaran las negociaciones. Las negociaciones finalmente fueron aprobadas por el más pequeño margen posible, y en particular, el Presidente se había visto forzado a dirigirle su atención al tema; las negociaciones con Canadá podían comenzar, pero el Ejecutivo ya estaba avisado de que el acuerdo final debía satisfacer las demandas del Congreso.

Muchos canadienses percibieron este ríspido debate sobre el acuerdo bilateral como un rechazo por parte del Congreso para avanzar en la iniciativa y como una señal negativa para Canadá. Esto estaba lejos de ser el caso, algunos senadores que habían votado en contra, votarían de forma distinta durante los meses posteriores. Más importante, pero menos apreciado, fue el hecho de que los representantes de jefe negociador habían tenido un margen de acción reducido para manejar una situación difícil, y que sólo a través de una intervención personal por parte del Presidente Reagan en las negociaciones internas había rescatado la iniciativa. Sin su participación, el empate en el voto que permitió el inicio de las negociaciones del CUSFTA difícilmente se hubiera logrado.

⁵⁷ O'Halloran, *op. cit.* p. 154.

4d. La Segunda Negociación Interna, la Aprobación del Acuerdo Comercial con Canadá por el Congreso de Estados Unidos.

Después de llevar a cabo las negociaciones en el nivel I, el 2 de enero de 1988 el Primer Ministro Brian Mulroney y el Presidente Ronald Reagan firmaron el convenio comercial que por sus siglas en inglés sería conocido como el CUSFTA (Canada-US Free Trade Agreement), el siguiente paso, de acuerdo con el procedimiento de la vía rápida, consistía en enviar el texto a los Comités de Finanzas, y de Medios y Procedimientos, con la participación adicional de 7 representantes y 5 senadores procedentes de otros comités⁵⁸, para redactar junto con el jefe negociador, el proyecto de ley para su instrumentación interna en los Estados Unidos.

A partir de febrero y hasta mayo de ese mismo año, los comités realizaron audiencias públicas con los actores políticos y económicos interesados en el tema, se llevaron a cabo también las sesiones de “non-markups”, y se convocó a la “no-conferencia”⁵⁹ entre ambas cámaras para resolver las posibles diferencias que se hubiesen presentado en la revisión individual de la ley. A pesar de que para aprobar el CUSFTA estaba aún vigente el procedimiento de la vía rápida, se introdujeron numerosas estipulaciones adicionales a la legislación, tales como la “mandatory retaliation against Canadian export controls on Fish”⁶⁰, así como el requerimiento de negociar una cuota de importación de papas, el establecimiento de límites en el tamaño de los crustáceos (langostas) susceptibles de importación, y el otorgamiento de subsidios a la industria del uranio.

Los senadores Danforth y Baucus del Comité de Finanzas también presentaron dos enmiendas al proyecto de ley en contra del programa de subsidios de Canadá. Se introdujo una enmienda conocida como la enmienda Danforth-Baucus que abarcaba tres aspectos concernientes a los intereses de los fundidores de materiales no-ferrosos: a) la eliminación de los subsidios, b) la terminación del acuerdo en caso de que se presentaran prácticas desleales de comercio, c) el establecimiento de impuestos compensatorios frente a la continuación de las prácticas desleales. Aunque la instrumentación de tales medidas estaba pensada para la industria de los metales no-ferrosos, su importancia radicaba en que otras industrias, como la del carbón, podían solicitar concesiones parecidas si las primera eran tomadas en cuenta.

⁵⁸ La participación adicional de estos congresistas se negoció durante la aprobación inicial de la autoridad para llevar a cabo las negociaciones con Canadá.

⁵⁹ La etapa de la “conferencia” entre los legisladores de ambas cámaras se lleva a cabo casi al finalizar el proceso legislativo. En virtud de que cada cámara aprueba por separado la ley, durante este proceso se suelen presentar diferencias en la versión final aprobada por el Senado y la Cámara de Representantes, es por ello que el propósito de la conferencia consiste en que un grupo de legisladores se reúna para resolver tales diferencias, para ello modifican la redacción del documento sin alterar el objetivo de la ley. Como se supone que la vía rápida es un proceso expedito, no debería existir la etapa de la “conferencia” ya que en teoría no hay enmiendas cuando los plenos la aprueban. Sin embargo, cuando se negoció la creación de este procedimiento, el Ejecutivo estuvo de acuerdo en que se remplazara la etapa de la “conferencia” por una figura ambigua conocida como la “no-conferencia” (sic).

⁶⁰ O'Halloran, op. cit. p. 154.

Como era de esperarse, los canadienses protestaron en el nivel I de negociación por las recomendaciones del Comité de Finanzas del Senado (las cuales en la práctica eran enmiendas al acuerdo ya estaba negociado y “cerrado” en la mesa de negociación internacional), porque argumentaban que hacían de Canadá un caso especial frente a otras naciones que también instrumentaban prácticas parecidas. Finalmente se alcanzó un compromiso y las estipulaciones se ampliaron para abarcar a otros países con los que los Estados Unidos llevasen a cabo un acuerdo comercial similar. El Comité de Finanzas también ejerció presión sobre el jefe negociador para que los términos del acuerdo se interpretaran como si los Estados Unidos tuviesen derecho a imponer restricciones a la importación de trigo procedente de Canadá en el caso de que los productores nacionales sufrieran daños económicos. Como podemos observar en este acuerdo con Canadá, este país tenía que pagar el precio de las enmiendas para lograr la aprobación interna del acuerdo en los Estados Unidos. La alternativa de mantenerse firme y no llevar a cabo las concesiones solicitadas por el Comité de Finanzas podía significar el fracaso del acuerdo. Sin embargo, existía ya el compromiso de que no habría enmiendas cuando el CUSFTA fuera aprobado por el Congreso. Por esa razón el Presidente Reagan terminó por ignorar las demandas solicitadas en el comité.

En la etapa de la “no-conferencia” entre los congresistas del Comité de Finanzas y de Medios y Procedimientos, solamente dos fueron los temas que quedaban sin resolver: la protección para los productores de langostas (concesión procedente del Senado) y la demanda de que el gobierno federal de Canadá se comprometiera a que los gobiernos de las provincias cumplirían el acuerdo comercial. Ambas demandas fueron establecidas como temas por considerar a discreción del Poder Ejecutivo, y al no tener un carácter obligatorio se excluyeron en la etapa final.

Como ya sabemos, al concluir las sesiones de “non-markups” se envía de manera formal el acuerdo para que sea aprobado por el pleno en cada una de las cámaras. Al enviar al proyecto de ley con el acuerdo comercial con Canadá durante esta etapa, el jefe negociador no tenía que llevar a cabo forzosamente las recomendaciones planteadas en la etapa de los “non-markups”. Como se ha venido insistiendo, el objetivo de la vía rápida consiste en que el Congreso no deshaga, a través de enmiendas, el acuerdo negociado en el nivel I. ¿Qué sucede, entonces, con las “recomendaciones” planteadas por los congresistas? El jefe negociador las puede ignorar, y enviar el acuerdo para su aprobación final en cada cámara, pero si el no tomar en cuenta tales recomendaciones hace difícil la aprobación, es de esperarse que prefiera hacerlas a ver desaprobado el acuerdo completo.

¿Qué puede hacer la contraparte en la negociación en el nivel I frente a tales “recomendaciones”, que abren en realidad temas de la agenda que ya se consideraban concluidos? Es aquí donde interviene en Principio de Zeuthen citado en el inicio de este capítulo: si ese actor en el nivel I pierde más frente a la falta del acuerdo, estaría dispuesto a realizar estas concesiones de último momento *sólo si percibe efectivamente que el otro actor lleva a cabo tal solicitud para ampliar su coalición ganadora*. Entran en juego, por tanto, dos elementos subjetivos en la racionalidad del actor que debe llevar a cabo la concesión: a) el grado de

percepción de las pérdidas que se alcanzarán frente a un no-acuerdo; b) el grado de percepción del actor sobre las expectativas de que efectivamente la concesión realizada permitirá la aprobación final del acuerdo. En el caso de que este actor decida no llevar a cabo las concesiones, el acuerdo habrá quedado, por tanto, “enroscado”.

Para el caso del acuerdo comercial con Canadá, como se afirmó, el Presidente o jefe negociador desestimó las recomendaciones. La aprobación final del acuerdo por un margen de 366 a 40 en la Cámara de Representantes, y de 83 a 9 en el Senado⁶¹ hacen suponer que, en la auscultación previa que se realiza para sondear la intención del voto para el acuerdo, el Poder Ejecutivo percibió que su win-set era lo suficientemente amplio como para no necesitar los votos de los congresistas que demandaban las enmiendas antes citadas. En el siguiente capítulo, se analizará con más detalles la utilidad del principio de Zeuthen para explicar las concesiones de última hora llevadas a cabo por el gobierno de México en la aprobación final del TLCAN en 1993.

Las recomendaciones de los senadores Danforth y Baucus no fueron las únicas, por cierto, que se desestimaron en la aprobación final del acuerdo con Canadá, por ejemplo, el senador Domenici, Republicano de Nuevo México demandaba una cuota de importación al uranio procedente de Canadá. El jefe negociador ofreció como *side-payment* un programa de apoyo por \$1.75 mil millones de dólares para la industria del uranio, y así poder sacar de la agenda la recomendación pero los propios colegas del senador, en este caso, los senadores Lloyd Bentsen y Dan Rostenkowsky, lo persuadieron e influyeron para que la enmienda fuese desechada⁶².

Figura 5.6
El Procedimiento de la Vía Rápida para el Acuerdo con Canadá.

⁶¹ I. M. Destler, American Trade Politics. Third Edition. Institute for International Economics, 1995. p. 97.

⁶² O'Halloran, op. cit. p. 156.



La enseñanza que dejó esta negociación de la vía rápida para el acuerdo con Canadá fue que, mientras que los senadores no se oponían a las negociaciones, la mayoría de ellos no estaban convencidos de que las negociaciones requirieran la autoridad de la vía rápida. Tan solo unos cuantos estaban dispuestos a conceder que los socios comerciales de Estados Unidos no tuvieran que negociar dos veces, una con la presidencia, y otra con el Congreso. El procedimiento de la vía rápida había sido formulado para evitar tales eventualidades. Para que funcionara, sin embargo, el Ejecutivo necesitaba ser capaz de interpretar de manera cuidadosa y anticipada las preferencias del Congreso y trabajar de manera cercana con los dos principales comités competentes para ganarse su confianza. Esta confianza se había desvanecido antes de las audiencias de abril. El acuerdo entraría en vigor el primero de enero de 1989.⁶³

Implicaciones de estos tres casos para el análisis de la vía rápida.

⁶³ Canada-United States Free Trade Agreement (FTA). En sitio Internet: <http://www.agr.ca/itpd-dpci/ta3.html>

Al analizar de manera concreta al procedimiento de la Vía Rápida para los tres primeros procesos de negociación internacional a los cuales se aplicó, ratificamos lo sostenido por Gilbert Winham en torno al nuevo papel asumido por el Poder Legislativo a través de este mecanismo de negociación, en el sentido de que el Congreso obligó a la burocracia del jefe negociador, la más capacitada para entender las cuestiones comerciales a fondo, a vérselas con los grupos económicos y de presión, al mismo tiempo que obligó a estos grupos a tener que negociar con la burocracia, reservando a los congresistas el papel más ventajoso de usar su máximo poder, esto es, votar o rechazar el acuerdo, y dejar que sólo unos cuantos congresistas interesados en el asunto negociaran directamente con el jefe negociador⁶⁴.

Esta función que el propio Congreso se reservó resulta ser privilegiada si se toma en cuenta que la forma como está organizado el propio poder legislativo (por su número de integrantes y los intereses que cada uno representa) le impide tener la capacidad de análisis y de organización suficiente en el área del comercio internacional, como para tener que hacer frente a las demandas especializadas que pueden surgir en el área. La desventaja más notable en el Congreso para tomar decisiones consiste en que los intereses encontrados pueden llevarlo a la inacción por un lado, o a la aplicación de estrategias de *logrolling* como las analizadas en el capítulo anterior, por el otro, pero lo relevante del caso es que siempre encontraremos en el Congreso las demandas proteccionistas más agudas.

En la aplicación concreta de este proceso legislativo que ha conducido a sus actores a llevar a cabo un juego de negociación en dos niveles, se puede sostener lo siguiente con respecto a la negociación de la ronda Tokio:

- a) El sistema de consultas instrumentado por primera vez, permitió un mayor acercamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, y entre el Legislativo y los grupos de presión que tenían intereses directos en el acuerdo internacional; a diferencia del procedimiento derivado de la legislación de 1934 con un sistema basado en la negociación a un solo nivel, ahora el público estaba enterado de la mayor parte de los temas que se estaban negociando.
- b) Era la primera vez que se sometían a negociación las barreras no arancelarias, por lo tanto el público y los congresistas no sabían de los alcances económicos que tendría el desmantelamiento de estos instrumentos, con la experiencia ganada a partir de esta negociación internacional, en los subsecuentes acuerdos se tendría mayor conocimiento de las repercusiones vinculadas con la desaparición de las barreras no arancelarias, y por tanto los legisladores no votarían “automáticamente” a favor de la concesión de la autoridad, ni la permitirían una fácil aprobación de los acuerdos negociados bajo ella.
- c) Las críticas hacia el acuerdo multilateral procedentes de los grupos minoritarios fueron silenciadas previamente, cuando se les ofreció la aprobación de una legislación comercial interna que permitiese llevar a cabo investigaciones en caso de que se presentaran casos de competencia comercial desleal (la famosa sección 301 de la Ley Comercial),

⁶⁴ Gilbert Winham, op. cit. p. 313

permitiéndose aplicar impuestos compensatorios a aquellos productos que fuesen el objeto de la competencia desleal, este fue el mayor *side-payment* otorgado.

- d) La vía rápida fue pensada no como un proceso de toma de decisiones que se aplicaría de ahí en adelante, *para siempre y en todos los casos*, a los acuerdos comerciales firmados por los Estados Unidos, ya fuesen éstos de carácter bilateral o multilateral, o para negociar la reducción de barreras no arancelarias y arancelarias. En realidad se trató de un arreglo político para salvar las diferencias que surgieran a nivel interno, en las negociaciones llevadas a cabo en la Ronda Tokio.

Con respecto a la negociación del acuerdo comercial con Israel se puede argumentar que:

- a) El presidente Reagan contaba con alternativas para negociar un acuerdo comercial con Israel, pero de las tres disponibles, el mecanismo de la vía rápida era el que más eficiente resultaba para agregar las preferencias de los actores económicos y políticos internos, tomando en cuenta el alto grado de aprobación logrado para la Ronda Tokio, se esperaba que siguiendo las mismas reglas el acuerdo con Israel podría salir adelante.
- b) El objetivo de la negociación fue predominantemente político, por lo cual se silenciaron muchas críticas provenientes de los actores económicos, o por la falta de experiencia sobre el procedimiento de la vía rápida, los grupos proteccionistas no canalizaron adecuadamente sus demandas.
- c) Debido al respaldo interno y a las expectativas de una alta votación en el Congreso, el Ejecutivo no realizó *side-payments* exhaustivos, y se ignoraron las demandas presentadas por algunos representantes.

En relación al acuerdo con Canadá podemos sostener que:

- a) Fue la primera ocasión que un acuerdo netamente económico fue sometido a negociación a través de la vía rápida, esto abrió un amplio margen para debatir los beneficios y los costos concomitantes al convenio bilateral;
- b) Los senadores usaron su capacidad de influir en las negociaciones, mediante la posibilidad de rechazar la iniciativa en el Comité de Finanzas; este evento nos mostró el poder que tanto este comité como el de Medios y Procedimientos tienen en la toma de decisiones bajo la vía rápida.

Capítulo VI

Las Negociaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo para la Vía Rápida para el TLCAN 1991-1994

Hasta el momento hemos visto las dificultades internas con las que se han topado las tres primeras negociaciones comerciales llevadas a cabo por los Estados Unidos a través de la vía rápida. En el presente capítulo se analizará el complejo mecanismo interno de toma de decisiones para la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en los Estados Unidos. El estudio del procedimiento de la vía rápida en los años de 1991-1993 es relevante para la presente investigación por las siguientes razones:

- a) Se trataba de *la primera vez* que se otorgaba tal autorización para negociar un acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y un país *en vías de desarrollo*.
- b) Por primera vez se movilizaron abiertamente contra un acuerdo comercial dos grupos de presión que a partir de entonces tratarían de introducir sus temas relevantes en las negociaciones de los acuerdos comerciales firmados por los Estados Unidos, ya fueran éstos de carácter bilateral o multilateral: *los grupos ecologistas y los sindicatos*.
- c) A pesar de que el procedimiento de la vía rápida cuenta con dos etapas bien definidas en las que el Congreso interviene (al principio otorgando la autoridad, y al final para aprobar el acuerdo) en esta ocasión el Congreso intervino adicionalmente en una etapa intermedia: para aprobar *la extensión* de la autoridad en 1991.
- d) La facultad de la vía rápida se solicitó por primera vez *simultáneamente para dos acuerdos*, uno multilateral y el otro trilateral o regional: la Ronda Uruguay del GATT y el TLCAN.
- e) Otro factor novedoso que complicó el procedimiento de 1991-93 fueron *las elecciones presidenciales realizadas en noviembre de 1992*, cuyo impacto directo en el proceso significó el *reemplazo* del jefe negociador original del acuerdo (el ex Presidente republicano George Bush, sustituido por el demócrata William Clinton), el significado que tuvo este cambio de jefe negociador durante el proceso fue la introducción de *dos temas adicionales en la agenda internacional* sugeridos por el nuevo jefe: la cuestión de los acuerdos laborales y los ambientales.
- f) El recurso a las tres estrategias de negociación señaladas por Robert Putman llevadas a cabo por el jefe negociador: la vinculación sinérgica, la reverberación (siendo éste el elemento novedoso) y los side-payments.

1. Antecedentes sobre la Importancia del TLCAN para los Tres Países Involucrados.

La recesión mundializada que se presentó a principios de la década de los ochentas transformó las preferencias de los gobiernos canadiense y mexicano frente a la primera invitación -que ellos habían rechazado- presentada por los Estados Unidos para formar una zona de libre comercio a finales de los setentas, casi al momento en el que concluye para los EU un período de altibajos en la economía. Por principio de cuentas, debido a esta crisis Canadá cambió su actitud de rechazar sistemáticamente la firma de un acuerdo comercial

amplio con los Estados Unidos, ya que el gobierno de Canadá había propuesto a su vecino del sur la realización de acuerdos sectoriales en una primera instancia, fue así que cuando los proyectos económicos nacionalistas canadienses fracasaron, la estrategia económica de enfocarse hacia el desarrollo del mercado interno pasó a un segundo plano.

En México, la crisis de la deuda en 1982 es el origen inmediato de los programas de liberalización comercial que concluyeron con la firma del TLCAN, pasando antes por el ingreso en 1986 al GATT y la liberalización unilateral de la economía interna. El gobierno mexicano tuvo que convencerse de su falta de recursos para financiar un proceso de industrialización basada en la sustitución de importaciones, para decidir abrirse ante el exterior; fue así que como un intento desesperado por captar nuevos capitales e inversiones, México negoció en el marco del FMI, del GATT y a nivel bilateral con los Estados Unidos para llegar a acuerdos que le permitieran tener acceso a capitales, y lograr el fomento de sus exportaciones a través de las plantas industriales colocadas primero en la frontera, y después en el interior del país¹.

Para el caso específico de México, debido a que los aranceles ya se habían reducido drásticamente como resultado de la entrada al GATT y con la apertura unilateral, el objetivo contemplado al negociar un acuerdo comercial amplio con los Estados Unidos consistía en tener acceso a los capitales, la tecnología, a los mecanismos de resolución de controversias creados previamente en el acuerdo comercial Estados Unidos-Canadá, y crear una estructura institucional unificada necesaria para garantizar la confianza de los inversionistas y los exportadores, en lugar de optar por acuerdos sectoriales individuales con el vecino del norte. Esto se perseguiría al mismo tiempo que el TLCAN serviría para poner un candado a las reformas liberales instrumentadas por la élite política, y evitar que se aplicaran políticas proteccionistas en un futuro de nueva cuenta en México.

Algunas teorías de la integración internacional han enfatizado que además de los incentivos económicos para firmar los acuerdos de liberalización regional como son a) el aprovechamiento de las economías de escala, b) el fomento a la competencia de las empresas en el mercado integrado para eficientar los procesos de producción y beneficiar a los consumidores, c) la integración vertical de las empresas localizadas en los países firmantes del acuerdo, d) la eliminación de los costos de producción y de transacción de las firmas como resultado de la eliminación de los aranceles, e) el aumento de la capacidad de negociación de los países que se integran frente a los no-integrados², entre otras motivaciones diversas, se requieren condiciones adicionales que propicien la integración como es el caso de las “redes de profesionales” con experiencia y competencia reconocida en un área particular, y con conocimientos relevantes para el diseño de las políticas públicas dentro de esa área. En el caso de América del Norte, la "comunidad de expertos" que dió paso al TLCAN se centró en las ideas del neoliberalismo económico para propiciar el crecimiento económico de la región. Sin embargo estas ideas debieron haber tenido un

¹ Helen Milner, “The North American Free Trade Agreement and the Maastricht Treaty on European Monetary Union, 1989-1993”, en *Interests, Institutions and Information. Domestic Politics and International Relations*, Princeton University Press, New Jersey, 1997. p. 207.

² María Cristina Rosas, *La Economía Internacional en el Siglo XXI. OMC, Estados Unidos y América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 36.

fuerte apoyo interno por parte de otros actores, como el sector privado, antes de ser instrumentadas.

En Canadá, los principios del neoliberalismo fueron articulados por la *Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada* (lo que algunos analistas conocen también como la célebre Comisión MacDonald) la cual fue formada por iniciativa del gobierno de Canadá. Esta comisión sostenía que la exposición de la industria canadiense a la competencia internacional le permitiría aprovechar las ventajas de las economías de escala e incrementar la productividad. Para Canadá la firma del acuerdo con Estados Unidos también le facilitaría la institucionalización de las políticas liberales a nivel interno, si contaban con el apoyo de la comunidad industrial, fue por eso que el apoyo político más buscado fue el de este grupo económico que era abarcado por el *Business Council on National Issues* BCNI; quién apoyó todo lo que pudo para establecer el tema del libre comercio en el primer lugar de la agenda nacional. Es pertinente aclarar que en este consejo se encuentran representadas industrias transnacionales, muchas de ellas con sede en los Estados Unidos³.

En México las ideas neoliberales provinieron de tecnócratas educados en Estados Unidos que ocupaban puestos burocráticos y de dirección en algunas universidades. En el gobierno mexicano la formación de la plataforma ideológica neoliberal data de 1984, cuando se fue formando en las secretarías de Comercio y en el Banco de México. En resumen, el apoyo político para estas propuestas, en el caso mexicano, provino de la presidencia, con lo cual se puede apreciar que en el caso de Canadá la propuesta del acuerdo con Estados Unidos provino del empresariado, y en el caso de México directamente del gobierno.

Por parte de Estados Unidos ¿Cuáles eran los incentivos para firmar el TLCAN? Para responder a la anterior pregunta es necesario revisar los actores que estaban apoyando el acuerdo desde sus inicios, estos sectores (los considerados como los "ganadores" una vez aprobado el texto final) eran precisamente los que, agrupados en la Cámara de Comercio de Estados Unidos (*American Chamber of Commerce*) requerían de la apertura amplia del mercado mexicano y promovieron desde los niveles más altos de gobierno la negociación del acuerdo. Ya Helen Milner había apuntado en el nivel teórico que aquellas empresas con *Increasing Return to Scale* (IRS) son las que adoptan estrategias a favor de la integración de los mercados debido a que ellas pueden alcanzar la maximización de ganancias logrando niveles óptimos de producción dentro de un mercado integrado debido a las economías de escala que poseen, de esta forma la integración les ayuda a reducir costos de producción y de transacción⁴.

Varias de esas empresas como las dedicadas a la producción de automóviles o de bienes de consumo de hecho ya contaban con plantas en México, el atractivo adicional que tenía el acuerdo comercial consistía en consolidar la integración vertical de la producción mediante reglas que eliminaran los aranceles y otro tipo de barreras al comercio intrafirmas, dar

³ Robert O'Brien, "North American Integration and International Relations Theory", en *Canadian Journal of Political Science*, Vol. XXVIII, no. 4, diciembre de 1995. pp. 670-672.

⁴ Milner, Helen. *Resisting Protectionism: Global Industries and the Politics of International Trade*. Princeton: Princeton University Press, 1988, pp. 14-23.

certidumbre a las inversiones, y en algunos casos gracias a las normas de origen de contenido nacional y regional, cerrar el mercado a las importaciones de terceros países.

2. Los Principales Temas de Negociación en el TLCAN.

Para poder entender la movilización interna que se presentó en los Estados Unidos para influir en la negociación internacional del acuerdo de libre comercio, resulta imperativo revisar el tipo de temas que se pretendían abordar en las pláticas entre los tres países. Como sabemos, las áreas de libre comercio son apenas una de las primeras etapas en los procesos de integración internacional, su característica principal consiste en que los países firmantes están de acuerdo en reducir a cero los aranceles para los productos procedentes del territorio de cada uno de ellos.

El TLCAN pretendía ser un acuerdo, por tanto, formal que buscaba liberalizar el comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, aunque en realidad se trataba de un acuerdo que “evolucionó” a partir del primer documento negociado entre los Estados Unidos y Canadá y que se conoció como el CUSFTA (por sus siglas en inglés Canada-US Free Trade Agreement). La iniciativa del TLCAN, sin embargo, iba más allá de un acuerdo comercial tradicional ya que abarcaba también el flujo sin obstáculos de capitales, el movimiento de algunos directivos, profesionistas y hombres de negocios, el transporte terrestre de mercancías, el comercio de los servicios, los derechos de propiedad intelectual y por supuesto las normas o reglas de origen, además de los mecanismos de resolución de controversias.

Lo mayores temas de negociación del TLCAN eran, por tanto, los siguientes:

La cuestión de los aranceles y las cuotas de importación: aquí el objetivo principal consistía en eliminar las cuotas y los aranceles dentro de un plazo corto de tiempo para asegurar el acceso a los mercados.

Las reglas de origen: la meta era llegar a un acuerdo sobre el porcentaje de contenido regional de los productos que calificarían para tener un arancel cero. El asunto era garantizar que hubiese una “transformación sustancial” de los productos en alguno de los tres países para poder calificarse como “norteamericano”⁵.

La desgravación gradual. Se trataba de negociar reglas específicas que pudieran permitir un plazo hasta de 15 años para completar la reducción de los aranceles a una tasa que efectivamente fuese de cero. Aquí se identificaron aquellos productos que de inmediato su arancel se fijó en cero por ciento, un grupo de bienes para los que el arancel desaparecería después de cinco años, otro grupo en el que los aranceles disminuirían en un plazo de 10 años, y un último más sensible para el que la desgravación se llevarían quince años.

⁵ Lo que para algunos especialistas también podría calificarse como “una sustitución regional de importaciones”.

Las compras del sector público. La meta a seguir era abrir las compras del gobierno a la competencia entre las empresas de los tres países.

Las inversiones. El objetivo era lograr el trato nacional para las inversiones procedentes de América del Norte.

Los mecanismos de resolución de controversias. En este tema había la experiencia de los canadienses y estadounidenses, quienes en el CUSFTA habían puesto a prueba con éxito un sistema de arbitraje formado por paneles⁶.

3. El Inicio de las Negociaciones Internas en los Estados Unidos sobre el TLCAN.

Dada la naturaleza compleja, y en algunos ámbitos novedosa -como era la negociación de los mecanismos de resolución de controversias comerciales- del acuerdo que se pretendía instrumentar en América del Norte, y la relevancia que representaba el hecho de que muchas de las normas incluidas en él abarcaban aspectos vinculados con las barreras no-arancelarias, estas novedades permitieron que -una vez tomada la decisión de iniciar las negociaciones- en los Estados Unidos el tipo de problema político que debió enfrentar la iniciativa propuesta por la administración Bush en 1991, radicara en que algunos sectores comenzaron a movilizarse con oportunidad, para sorpresa del propio Ejecutivo, con el fin de rechazar la iniciativa.

En el año de 1991 específicamente, el sistema de consultas entre los dos poderes de gobierno (Legislativo y Ejecutivo), la participación activa con los grupos de presión, y la intervención de ambas cámaras del Congreso en el proceso de negociación sirvió de freno para que el jefe negociador impusiera su agenda, pero desafortunadamente para el proceso de negociación, este procedimiento permitió que diversos grupos de presión se organizaran en torno al rechazo de la iniciativa y estuvieran a punto de echar a bajo la misma independientemente de las preferencias de los otros actores (como los exportadores e importadores y los consumidores), a los que el acuerdo les beneficiaba potencialmente. Como adecuadamente lo estableció Frederick Mayer:

El hecho de que un procedimiento para una política comercial se haya convertido en el núcleo de la más intensa campaña política de 1991 demuestra claramente que para la elaboración de la política económica externa estadounidense no sólo importan las políticas internas, sino también la misma estructura del proceso de elaboración de políticas⁷.

En ese mismo año, mayo de 1991, la autorización de la vía rápida vencería, pues ésta era la fecha límite de la última solicitud presentada para negociar la Ronda Uruguay en 1988

⁶ Maxwell A. Cameron and Brian Tomlin, The Making of NAFTA. How the Deal Was Done. Cornell University Press, Ithaca, 2000, pp.33-50.

⁷ Frederick Mayer, "El Congreso y las Negociaciones para el Libre Comercio en América del Norte: Lecciones de la "Vía "Rápida", en Gustavo Vega (coordinador) Liberación Económica y Libre Comercio en América del Norte: Consideraciones Políticas, Sociales y Culturales. El Colegio de México, 1993, p. 351.

cuando se aprobó el CUSFTA, y se abrió la posibilidad para que Estados Unidos firmara un acuerdo semejante con algún otro país; fue por ello que el Presidente George Bush debía solicitar una prórroga de la autorización general. Este aparente pequeño detalle tenía una gran importancia, por dos razones:

Primero, porque permitía que toda la Cámara de Representantes y el Senado entraran al juego político y no sólo los comités de Medios y Procedimientos y el de Finanzas, ya que la prórroga debía ser votada por los plenos de ambas cámaras como lo dicta la ley de 1974; en segundo lugar, porque la autorización general otorgada en 1988 no sólo atañía a la aplicación de la vía rápida para las pláticas del TLCAN propuesto con México y Canadá, sino también para llevar a cabo las negociaciones del GATT en la Ronda Uruguay, ambos eventos se negociarían de manera simultánea. Por lo que, si el Congreso le negaba la vía rápida para una de las negociaciones, lo más probable era que el rechazo se aplicara en realidad para ambas.⁸

Cabe señalar que según la legislación de 1988, la extensión de la vía rápida se aplicaría automáticamente a menos que ambas cámaras del Congreso aprobaran una resolución rechazándola por mayoría simple, y en efecto, hubo una propuesta de resolución introducida por el congresista Byron L. Dorgan de Dakota del Norte, la cual fue introducida en la cámara el 6 de marzo de 1991, y que además fue apoyada por otros 92 congresistas adicionales en la Cámara de Representantes.⁹

En el Senado una moción parecida fue introducida por el senador por Carolina del Sur Ernest F. Hollings, y fue apoyada por 16 senadores más, siendo introducida el 13 de marzo de 1991¹⁰. De esta forma, la oposición al acuerdo manifestada a través de estos legisladores se hizo notar desde una etapa temprana del proceso legislativo, siendo el objetivo central detener las acciones del ejecutivo en materia de liberalización comercial. Por lo que ahora le tocaba al jefe negociador tomar la batuta y decidir si quería o no llevar a cabo las negociaciones del TLCAN con la seriedad y el despliegue de recursos que este esfuerzo requeriría frente a la movilización inesperada de los opositores.

Lo que se narra a continuación es la historia de cómo los opositores y los defensores del libre comercio procuraron dominar el proceso de toma de decisiones, para que las preferencias de unos prevalecieran sobre las de los otros durante las negociaciones del TLCAN.

3a. La Negociación Interna de la Vía Rápida en 1991 bajo el Gobierno de George Bush.

Para los primeros meses de 1991, fecha en la que inició el procedimiento interno para echar a andar las negociaciones internacionales del TLCAN, el Presidente Bush tuvo que

⁸ Frederick Mayer. *Interpreting NAFTA. The Science and Art of Political Analysis*. Columbia University Press, 1998 p. 972

⁹ <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d102:HE00101:@@L&summ2=m&#status>

¹⁰ <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d102:SE00078>:

enfrentar una inesperada coalición que se oponía al libre comercio con México, integrada por varios actores políticos bien organizados y que tenían mucho peso tanto en la Casa Blanca como en el Congreso; al frente de esta oposición estaban los sindicatos y los grupos ecologistas que demandaban no firmar el acuerdo con México, por los bajos salarios que había en el país y las leyes ambientales laxas e inoperantes. Esta coalición se había formado para rechazar la vía rápida y de esta forma poner un alto a las negociaciones comerciales. Por su parte en el bando contrario, es decir, los grupos a favor del TLCAN, la negociación aparentemente no contaba con un apoyo activo considerable, el gobierno de Bush, paradójicamente actuando de una forma un poco más pasiva que sus oponentes, o quizá motivado por un exceso de confianza aún ya que en el pasado no se habían manifestado tan activamente los intereses proteccionistas, no se había movilizó los beneficiarios potenciales del libre comercio cabalmente para presionar y obtener la autorización.

No obstante, para finales de mayo de ese año ya se había conformado una impresionante coalición en favor del TLCAN, en tanto que la oposición se había fragmentado y desmoronado. ¿bajo qué estrategia fue que la coalición tardía ganadora derrotó a la coalición opositora que se movilizó primero para tratar de negarle al presidente Bush la vía rápida en 1991?. A continuación plantearé algunos argumentos al respecto¹¹.

3b. Los Grupos Opositores a la Vía Rápida en 1991.

En 1991, dada la escasa experiencia que se había tenido con respecto a negociar acuerdos de libre comercio entre los Estados Unidos y algún país en vías de desarrollo (recuérdese que las dos experiencias de acuerdos bilaterales habían sido sólo con Canadá y con Israel), la principal oposición al acuerdo de América del Norte provino de tres sectores económicos bien definidos:

- a) Los sindicatos, quienes motivados por la idea de que la diferencia de salarios pagados en México con respecto a los devengados en los Estados Unidos, motivaría a muchas empresas a trasladarse hacia el sur de la frontera aprovechando la desaparición de los aranceles, quisieron evitar el éxodo de los puestos de trabajo hacia el sur. En este caso, la *American Federation of Labor-Congress of Industrial Organization* y el sindicato de los trabajadores de la industria automotriz (*United Auto Workers*) se movilizaron, y presionaron a sus legisladores afines para que votaran en contra de la aprobación de la vía rápida.
- b) Los grupos ecologistas, cuyos miembros temían que de igual manera, las empresas que no cumplieran con los estándares ambientales en los Estados Unidos se trasladaran a México, evitando eficientar sus procesos de producción y evadiendo afrontar los costos relacionados con ello, aprovecharían así la normatividad laxa en materia ambiental del Estado mexicano. Cabe aclarar que debido a la diversidad de ideologías e intereses al interior del gran número de las organizaciones ecologistas

¹¹ Blanca Torres. “Redes y coaliciones en el proceso de negociación y aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en Arturo Borja y Brian Stevenson, Regionalismo y Poder en América: los Límites del Neorrealismo. Editorial Miguel Angel Porrúa- CIDE, México, 1996, p. 443-457.

dentro de los Estados Unidos, no era posible identificar una posición común de estos grupos.

- c) Las empresas dentro de los Estados Unidos cuya competitividad estaba basada en los salarios bajos, estas empresas abarcaban a los productores de textiles, el vidrio, el acero, y algunos sectores de la agricultura. Concretamente los representantes de las industrias de Ohio, Indiana y Michigan se opusieron a las negociaciones, sin mencionar a la industria siderúrgica que temía la competencia mexicana, así como los agricultores de cítricos y azúcar de Florida y Louisiana. También formaban parte de este grupo, las empresas que abastecen con insumos a las firmas trasnacionales como las industrias de auto-partes; estas firmas temían que la competencia mexicana se intensificaría con la desaparición de las barreras al comercio; sin embargo para este tipo de industrias resultaba difícil formar una coalición con los sindicatos y los grupos ecologistas por razones ideológicas, pero esto no significaba que dejarían de ejercer presión para evitar la aprobación de la vía rápida.

La participación de los grupos ecologistas y de los sindicatos en las negociaciones comerciales previas al TLCAN no parecía tener demasiados antecedentes, por lo cual era difícil predecir el tipo de acciones que llevarían a cabo para frenar el TLCAN, y la efectividad con la que se desempeñarían. Durante las negociaciones del CUSFTA, por ejemplo, ambos grupos ignoraron el acuerdo por que aparentemente no tocaba a sus intereses, y el antecedente más inmediato fue la formación de un “Grupo Ad Hoc sobre Comercio y Desarrollo Sustentable” formado por Stewart Hudson de la Federación Nacional de la Fauna Silvestre (NWF, por sus siglas en inglés), para llevar a cabo conferencias a fin de analizar la vinculación entre el comercio y su impacto negativo en el ambiente, en el contexto de la realización de la Ronda Uruguay del GATT. Los participantes en el grupo de Hudson manifestaban su preocupación acerca de que los acuerdos comerciales se estaban convirtiendo en un medio para ignorar las leyes ambientalistas internas de los estados y particularmente las de los Estados Unidos, ya que podían ser consideradas como barreras no arancelarias al comercio, y por lo tanto un tribunal formado en el ámbito del GATT las podría llegar a considerar inaplicables como medida de protección, lo cual tenía implicaciones para la reducción de soberanía estadounidense¹².

Por su parte, los sindicatos, como se analizó en el capítulo 3 de esta tesis, fueron unos simpatizantes entusiastas de la liberalización comercial en los sesentas, y en menor medida en los setentas, incluso estuvieron a favor de la creación del procedimiento de la vía rápida en 1974 cuando creyeron que las promesas de una constante exportación de productos podría abrir las puertas de nuevos puestos de trabajo para sus agremiados, pero en la década de los ochentas las preferencias de estos grupos comenzaron a cambiar en torno a la liberalización del comercio.

Entre los factores que podemos citar en este cambio de actitud están los problemas comerciales librados entre EU y Japón durante la década de los ochentas en los sectores automotriz, semiconductores, máquinas y herramientas, de la construcción, etc. En donde

¹² Frederick Mayer. *Interpreting NAFTA. The Science and Art of Political Analysis*. Columbia University Press, 1998 p. 74-75

los líderes de estos grupos se quejaban de la competencia desleal provocada por los acuerdos comerciales y los productos importados ofrecidos a precios dumping, de la desaparición de los puestos de trabajo vinculados con las importaciones crecientes, e incluso de su traslado a otras regiones del mundo; en resumen argumentaban que la desaparición de los puestos de trabajo en general, parecía ser el resultado de los acuerdos comerciales firmados entre los EU y otros países.

Fue en el contexto de este tipo de conflictos comerciales con Japón y con otros países, que organizaciones como la *American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations* solicitaron el surgimiento de barreras al comercio a través de los aranceles o la elevación del contenido nacional de las normas de origen, así como la captación de la inversión extranjera directa como la solicitada a las industrias automotrices japonesas para que continuaran comercializando sus autos en Estados Unidos¹³.

El antecedente del trabajo conjunto realizado por primera ocasión por ambos grupos frente al libre comercio, radicaba en una campaña de información llevada a cabo por la AFL-CIO a mediados de la década de los ochentas en contra de las empresas maquiladoras localizadas en la frontera México-Estados Unidos. Como ya fue citado, en esa década los obreros estadounidenses estaba pasando por una serie de despidos casi masivos como resultado de las estrategias de *downsizing* instrumentadas por las empresas norteamericanas para recuperar sus competitividad al reducir los costos de producción, varias de estas empresas incluso estaban buscando nuevos lugares para invertir aprovechando los bajos salarios pagados en otros países.

La campaña en contra de las maquiladoras instrumentada originalmente por los sindicatos iba dirigida a desprestigiar precisamente este tipo de inversiones, pero para llamar la atención de los ciudadanos se recurrió al argumento de la contaminación provocada por el manejo de los desechos tóxicos, la inadecuación de las instalaciones, la falta de medidas de seguridad, y otras irregularidades similares halladas en la industria maquiladora. En un principio se hablaba que las maquiladoras provocaban la pérdida de empleos en los Estados Unidos, pero poco a poco los programas de televisión, al trasladarse a la frontera para realizar sus grabaciones, encontraron temas que resultaban más atractivos para la audiencia como lo eran precisamente las cuestiones de la contaminación del ambiente.

Con este tipo de antecedentes, al hacerse pública la intención de un posible acuerdo norteamericano de libre comercio en el que México participaría, los principales grupos ecologistas y los sindicatos se movilizaron tempranamente para ponerle un alto al proyecto. Del lado de los sindicatos los opositores más visibles fueron la AFL-CIO y el sindicato de trabajadores de la industria automotriz, por parte de los grupos ecologistas estaban el *Club Sierra*, *Greenpeace*, la *National Wildlife Federation*, entre otros. En el caso de estos últimos, el antecedente más inmediato en las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos lo constituía el conflicto por el atún iniciado por el grupo Isla de la Tierra,

¹³ Simon Reich, "The Reagan Administration, the Automobile Producers, and the 1981 Agreement with Japan", *Pew Case Studies in International Affairs*, Case # 119, Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, pp. 3-7.

en el cual se acusaba a México de capturar una cantidad masiva de delfines cuando se pescaba el atún dirigido al mercado estadounidense¹⁴.

Las demandas inmediatas de ambos grupos fueron la incorporación de los temas -que ellos defendían- en las negociaciones del TLCAN aunque el grupo de los sindicatos era mucho más radical, ya que en primera instancia demandaban no firmar ningún acuerdo, y posteriormente cambiaron su postura a una de aceptar el acuerdo con la condición de que se instrumentara un programa de apoyo económico a los obreros despedidos como consecuencia de la entrada en vigor del TLCAN. Los grupos ecologistas por su parte también estaban divididos en los radicales y los moderados; los radicales como el Club Sierra rechazaban el acuerdo, mientras que los moderados solicitaban la creación de algún tipo de órgano que supervisara la adecuación de las leyes ambientales aplicadas en México. La presión de estos grupos llegó a un nivel tal, que los congresistas que votarían la extensión del TLCAN comenzaron a considerar la posibilidad de emitir un voto negativo para no quedar mal ante la opinión pública.

Fue debido a esta presión que durante la primera parte del proceso de aprobación de la vía rápida para el TLCAN, los presidentes del Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes y del Comité de Finanzas del Senado Dan Rostenkowski y Lloyd Bentsen respectivamente mandaron por escrito sus inquietudes al presidente Bush, acerca de la probabilidad de que, de no hacerse algo para callar las críticas y la campaña anti-TLCAN, este tendría muy pocas probabilidades de aprobarse. Ambos legisladores eran favorables a la negociación del TLCAN, sin embargo no podían descartar la presión de los grupos antes mencionados opuestos al acuerdo, ni tampoco la posibilidad de que esta incipiente oposición pudiera llegar a poner en peligro la votación favorable al acuerdo en el pleno de ambas cámaras. Pensando en esto precisamente, conjuntamente con la representante comercial de los Estados Unidos Carla Hills, enviaron una carta al presidente Bush el 5 de marzo de 1991, solicitando que tratase de incluir en la agenda de negociación las inquietudes de los grupos opositores.

Específicamente el 7 de marzo de 1991, el senador Lloyd Bentsen, escribió una carta al Presidente Bush, en la que expresaba las inquietudes prevalecientes entre los congresistas sobre la iniciativa de negociar un acuerdo comercial amplio con México, en la misiva el senador Bentsen solicitaba a Bush más detalles acerca de cómo se manejarían durante las negociaciones los dos temas más recurrentes demandados en las bancadas de ambos partidos representados en el poder legislativo: el tema ambiental y el laboral¹⁵.

La propuesta de Bentsen, más que obstaculizar la realización de las negociaciones era más bien una sugerencia para el manejo estratégico de los temas. La idea básica de Bentsen era darle algún tipo de garantías al Congreso de que ambos temas ocuparían un espacio en la agenda, de tal forma que no hubiese obstáculos para la aprobación de la vía rápida como resultado de las presiones de los grupos proteccionistas. Aunque el senador pedía

¹⁴ Blanca Torres, "Las ONG Ambientalistas en las Relaciones México-Estados Unidos", en *Foro Internacional*, Vol. XXXIX, nos-2-4, 1999, p. 456-458.

¹⁵ "Letter to Congressional Leaders on Fast Track Authority Extension and the North American Free Trade Agreement", *May 1, 1991* <http://bushlibrary.tamu.edu/papers/1991/91050102.html>

concretamente una adecuación de los estándares laborales de México, los objetivos específicos eran difusos y ambiguos, lo cual permitía pensar que sólo demandaban la realización de ciertas metas abstractas por alcanzar, y que el Congreso estaría así satisfecho con el cumplimiento de algunas expectativas moderadas que justificaran un voto favorable al acuerdo¹⁶. En resumen, a pesar de las presiones de los grupos organizados, en este caso los grupos ambientalistas y los sindicatos, con el otorgamiento de este tipo de *side-payment* difuso, habría una posibilidad mayor de otorgar la extensión de la vía rápida.

3c. La Compensación hacia los Sindicatos Opuestos a la Vía Rápida en 1991.

Dos meses después de haber recibido la carta de Bentsen, el Presidente Bush envió una respuesta exhaustiva, la cual también fue distribuida entre los miembros del Congreso presentándola como un plan de acción general. Sobre el tema laboral la propuesta de George Bush fue la siguiente:

El Presidente Salinas me ha confirmado que su objetivo principal al solicitar un acuerdo de libre comercio consiste en mejorar el nivel de vida de los trabajadores de su país. México tiene ya leyes laborales muy estrictas que aseguran los derechos de los trabajadores y los estándares de trabajo. Más allá de lo que México ha logrado en la materia, trabajaremos juntos en nuevas iniciativas para expandir la cooperación entre México y los Estados Unidos en el tema laboral¹⁷.

En este caso la frase “la cooperación en el tema laboral”, debía entenderse como un compromiso asumido por el Presidente hacia los miembros del Congreso para darle algún tipo de trato preferencial al tema reivindicado por estos grupos. En la parte final de su respuesta a la carta de Bentsen, Bush señalaba que la Secretaría del Trabajo de México -y el Departamento del Trabajo de EU- estaban redactando un memorando de entendimiento sobre la cooperación bilateral y las acciones conjuntas en una serie de temas que incluían la salud y las medidas de seguridad, así como los estándares laborales, la resolución de conflictos laborales, el intercambio de información estadística y varias otras áreas de mutua preocupación.

En la propia carta conteniendo el plan de acción, el Presidente sostenía que no se esperaba un impacto negativo inmediato en los puestos de trabajo de los norteamericanos como resultado de la entrada en vigor del TLCAN, sobre todo por que éste incluiría algunas medidas tendientes a proteger a los productos sensibles de las exportaciones que se

¹⁶ “...what Senator Bentsen had in mind was: ‘Let’s take care of these issues early. Give them your attention and give the Congress the kind of reassurances it needs so that in the approval of the fast track authority for the negotiation with Mexico, we can know that those issues are going to be adequately taken care of and we can smooth the way for negotiation of a trade agreement and for eventual approval of it by Congress.’” Don R. Haven, NAFTA, How the Day Was Done”, The Industrial College of the Armed Forces, National Defense University, version electrónica, pp. 7 <http://www.ndu.edu/library/ic6/94S14.pdf>

¹⁷ “President Salinas has also made it clear to me that his objective in pursuing free trade is to better the lives of Mexican working people. Mexico has strong laws regulating labor standards and worker rights. Beyond what Mexico is already doing, we work through new initiatives to expand US-Mexico labor cooperation”.

President Bush Letter to Congress, US Department of State Dispatch, Vol 2, No 18, May 6, 1991.

Versión electrónica: <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dispatch/1991/html/Dispatchv2no18.html>

negociarían en el acuerdo, entre estas medidas estaba la apertura paulatina a través de reducciones arancelarias escalonadas.

El Presidente ofreció también medidas de asistencia a los trabajadores que no pudieran ajustarse, o que tuvieran dificultades para hacerlo, al proceso de apertura comercial; para esto, su administración estaría comprometida a trabajar conjuntamente con el Congreso para asegurar un programa de ayuda económica a los trabajadores que estuviese respaldado por los fondos suficientes, y con los servicios requeridos, para aplicarse a aquellos trabajadores que perdiesen su empleo como resultado del acuerdo firmado con México. Para lograr lo anterior se ofrecía crear un programa completamente nuevo, o se aprovecharía la existencia de alguno que estuviera funcionando de manera similar¹⁸.

Otra promesa relevante contenida en la carta y en el plan de acción, consistía en otorgar todo tipo de garantías al Congreso de que durante las negociaciones para el acuerdo comercial, el tema de la migración no sería abordado, de tal forma que la movilidad laboral no sería un asunto que pudiera poner en peligro los puestos de trabajo de los norteamericanos; la única excepción consistiría en negociar el ingreso temporal de algunos profesionistas y ejecutivos de los tres países. Después de comunicar estas adiciones al acuerdo, el 9 de mayo de 1991, el líder de la mayoría, el representante Richard Gephardt anunciaba que apoyaría la extensión de la vía rápida sólo si el Presidente se comprometía a tratar adecuadamente el tema (sin mencionar inicialmente en términos concretos, qué entendía por “un manejo adecuado del problema”).

Cuando las negociaciones del TLCAN se concluyeron en el otoño de 1992, los funcionarios del Presidente Bush enviaron un reporte al Congreso sobre el status de las negociaciones en el área de la cooperación laboral. El reporte describía los proceso de cooperación, y los logros alcanzados en el mejoramiento de los estándares de trabajo y su cumplimiento (enforcement) en México. El documento daba detalles acerca de cómo había mejorado la aplicación en México de sus propias leyes. También se enfatizaba el establecimiento de una nueva Comisión Consultiva sobre Temas Laborales que supervisaría las actividades conjuntas realizadas por los gobiernos, y serviría como un foro de consulta continua. Al mismo tiempo se anunciaba la formación de un grupo de trabajo en Estados Unidos para recibir las demandas planteadas por los sindicatos de EU y otras organizaciones, y que pudieran caer en el área de trabajo de la propia comisión consultiva.

Fue de esta forma que el Presidente Bush trató de satisfacer las inquietudes del Congreso sobre el manejo del tema laboral a través de lo que él llamó “el programa de cooperación laboral”. En resumen, al final lo que había surgido como primer *side-payment* no fue un acuerdo vinculante, sino apenas un memorando de entendimiento y un programa de trabajo surgido de los dos órganos ejecutivos encargados del tema laboral¹⁹.

¹⁸ President Bush Letter to Congress, US Department of State Dispatch, Vol 2, No 18, May 6, 1991.

¹⁹ Frederick Mayer, “Negotiating NAFTA: Political Lessons for the FTAA”, Terry Stanford Institute of Public Policy, Duke University, working paper SAN01-117, Julio 2001, pp. 7-10

3e. La Compensación hacia los Grupos Ambientalistas

En el ámbito de la protección ambiental, la carta del Presidente Bush sostenía lo siguiente:

Tomando en cuenta mis pláticas con el Presidente Salinas, estoy convencido que él está firmemente comprometido a fortalecer la protección al ambiente, y que existe un gran apoyo popular entre los mexicanos para obtener este objetivo. Debido a que el crecimiento económico puede y debe ser complementado con un mejoramiento de la protección hacia el ambiente, desarrollaremos e instrumentaremos un programa expandido de cooperación ambiental paralelo a las negociaciones sobre el libre comercio²⁰.

De acuerdo con los argumentos presentados por el Presidente Bush, México había manifestado ya su interés en no convertirse en un refugio para las empresas contaminantes, además, la ley mexicana vigente de 1988 estaba basada en la ley norteamericana en la materia, y había tomado en cuenta la experiencia de EU en la administración de este tipo de problemas, por lo que sus fundamentos para enfrentar la problemática ambiental por parte de los mexicanos parecía que eran sólidos.

Para satisfacer estas demandas internas de los opositores sobre la actualización de las leyes mexicanas, y de acuerdo con los objetivos del plan de acción del gobierno de Bush, todas las nuevas inversiones debían cumplir con estos altos estándares legales aplicados en México; adicionalmente se les pedía a las empresas que planeaban invertir en México, que realizaran estudios del impacto ambiental que sus actividades podrían tener, para saber de qué manera las empresas cumpliría con la legislación. Según los asesores de Bush la aplicación de las leyes en México habían tendido a aumentar, por ejemplo, desde 1989 el gobierno mexicano había ordenado clausurar temporalmente en 980 ocasiones las instalaciones industriales de empresas que habían infringido la ley, y en otras 82 ocasiones la clausura fue permanente. El presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, por su parte, había sido aumentando en un 800 por ciento.

Los *side-payments* ofrecidos a los grupos ambientalistas fueron, por tanto, las siguientes²¹:

- a) asegurarse que en el TLCAN se estableciera el derecho de las partes a salvaguardar el ambiente, el derecho de excluir cualquier producto que no reúna los estándares de salud o de seguridad, y asegurarse del cumplimiento de dichos requerimientos.

²⁰ "...based on my discussions with President Salinas, I am convinced that he is firmly committed to strengthened environmental protection, and that there is strong support for this objective among the Mexican people. Because economic growth can and should be supported by enhanced environmental protection, we will develop and implement an expanded program of environmental cooperation in parallel with the free trade talks". President Bush Letter to Congress, US Department of State Dispatch, Vol 2, No 18, May 6, 1991.

Versión electrónica: <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dispatch/1991/html/Dispatchv2no18.html>.

²¹ Toda la información citada sobre el Plan de Acción en materia ambiental procede de: President Bush Letter to Congress, US Department of State Dispatch, Vol 2, No 18, May 6, 1991. Versión electrónica: <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dispatch/1991/html/Dispatchv2no18.html>.

- b) El derecho de los Estados Unidos a imponer estándares en productos como los pesticidas, los desechos tóxicos, los estándares de salud y seguridad, y la conservación de la energía.
- c) El gobierno norteamericano mantendría sus derechos, consistentes con los tratados y convenciones internacionales, para limitar el comercio en aquellos productos controlados por dichas obligaciones internacionales (como el tratado sobre la protección de las especies en peligro de extinción, o la protección de la capa de ozono).
- d) El mejoramiento de los estándares para la aplicación de las leyes. Aquí lo que se pretendía era buscar un compromiso para trabajar conjuntamente con México para mejorar los estándares de salud, de protección al ambiente y de seguridad, y promover su correcta ejecución.
- e) Se daría una apertura a la información sobre cualquier cambio llevado a cabo en los estándares antes de ser instrumentadas tales reformas. Así mismo se permitirían las consultas sobre el mejoramiento de las actividades de supervisión, la inspección , y la verificación.

Las iniciativas ambientales conjuntas consistirían en: instrumentar un programa de cooperación en una amplia variedad de temas ambientales. Se diseñaría e instrumentaría un plan ambiental fronterizo integrado para resolver aquellos temas como la contaminación del agua y el aire, el manejo de los desechos tóxicos, los derrames químicos, el manejo de los pesticidas y la aplicación de la ley. Durante la fase de diseño del plan, habría un espacio para la participación por escrito, o a través de audiencias, de la ciudadanía; durante la etapa de la instrumentación de las acciones se realizarían extensas revisiones periódicas del plan.

Se establecería una consulta nacional sobre la normatividad ambiental, y se abriría un espacio para que la ciudadanía enviase información sobre supuestos casos de no cumplimiento de la legislación por parte de México. Además habría un programa de cooperación técnica y de entrenamiento, el cual incluiría facilitar la información y compartir tecnología para el abatimiento de la contaminación. Un compromiso relevante asumido por el gobierno fue el siguiente:

We will appoint individuals to selected trade policy advisory committees who can contribute both an environmental perspective and substantive expertise. *In consultation with interested members of the public*, we will complete a review of US-Mexico environmental issues, with particular emphasis on possible environmental effects of the NAFTA²².

Este compromiso abrió el espacio para que los representantes de los grupos ecologistas participaran como consultores durante el proceso de negociación del TLCAN, con la finalidad de que dieran su punto de vista sobre el impacto ambiental del acuerdo comercial.

Poco después de la difusión de la carta de Bush a los congresistas -acompañada del Plan de Acción-, la *Federación Nacional de Fauna Silvestre*, la *Fundación Nacional Audubon*, el *Fondo de Defensa del Medio Ambiente* y el *Consejo para la Defensa de los Recursos*

²² Versión electrónica: <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dispatch/1991/html/Dispatchv2no18.html>

Nacionales, cuatro de los grupos ecologistas más relevantes que lideraban a la oposición, afirmaron que dicho el plan satisfacía cabalmente sus expectativas, por lo acordaban apoyar las negociaciones en su nivel internacional. La respuesta de los ecologistas fue un golpe favorable del gobierno para desarticular a la oposición, pero no había sido un golpe barato e insignificante, pues la administración había dedicado muchas horas a negociar los *side-payments* con los dirigentes de estas organizaciones lo que ellos consideraban necesario para dar su apoyo.

Sin embargo, otras agrupaciones ecologistas protestaron en contra de lo que consideraban como una traición interna de aquellos grupos ambientalistas que se habían “vendido”, para terminar apoyando las propuestas del Presidente Bus; no obstante, el daño hacia la oposición ya estaba fraguado. Ahora que la comunidad ecologista estaba claramente dividida, resultó más difícil para los miembros del Congreso declarar que su oposición al libre comercio se basaba estrictamente en las preocupaciones surgidas respecto al medio ambiente, y por el otro lado, con las compensaciones ofrecidas había un espacio para justificar más fácilmente un voto en favor de proseguir con las conversaciones. Al finalizar todo este procedimiento de compensar a algunos grupos ambientalistas, el poder ejecutivo percibía que el tema ecológico ya estaba cerrado.

Ahora era necesario hacer algo en el otro frente, en el laboral. Ahí surgió la figura de Richard Gephardt, como el principal líder de los sindicatos, asumiendo al inicio una postura neutral respecto al libre comercio. Gephardt fue quizás el personaje más observado por la influencia que ejercía sobre los congresistas que defendían los intereses de los trabajadores, y por el número de votos que podía comprometer en el Congreso para cualquier iniciativa que tuviera que ver con las cuestiones obreras. Al considerársele durante mucho tiempo como el principal aliado de los obreros en la Casa Blanca, Gephardt era el candidato natural para encabezar la oposición a las negociaciones.

Sin embargo, Gephardt vacilaba al respecto y, si bien expresaba su inquietud con respecto al TLCAN no se comprometía de entrada con la agenda de la oposición, por lo cual fue cortejado por el poder ejecutivo para ofrecerle alguna compensación; los líderes empresariales también creían que él tenía un precio, y hasta los representantes del gobierno mexicano ofrecieron invitarlo al país para que conociera de antemano las condiciones laborales otorgadas por México. Pero no fue sino hasta que el 9 de mayo, una semana después de la divulgación del Plan de Acción, que él también declaró que estaba a favor de la vía rápida²³.

4. La Coalición a Favor del TLCAN

Dentro de la comunidad empresarial a favor del TLCAN, la *Mesa Redonda Empresarial*, la *Asociación de Empresarios Estados Unidos-México del Consejo de las Américas*, y la Cámara de Comercio de los Estados Unidos fueron los primeros grupos económicos en exhortar a sus miembros a que apoyaran públicamente a la vía rápida, y que dieran a

²³ Frederick Mayer, “Negotiating NAFTA: Political Lessons for the FTAA”, Terry Stanford Institute of Public Policy, Duke University, working paper SAN01-117, Julio 2001, pp. 5-7.

conocer su postura al Congreso. Así, mientras los opositores al TLCAN se movilizaban y obtenían concesiones, dentro del bando a favor del TLCAN estaban además del Presidente Bush, diversos grupos de interés formados por las grandes empresas de los Estados Unidos para las que el objetivo de la construcción de una coalición de apoyo al TLCAN se centró, en términos generales, en movilizar a los grupos políticos y económicos estratégicos, a la comunidad empresarial, así como a la comunidad latina, y juntos presionar al Congreso para que agilizará el proceso.

El gobierno buscó también el apoyo de un sector influyente de la comunidad latina y, en especial, de los mexicano-estadounidenses, pues su respaldo al TLCAN serviría para colocar a muchos demócratas en una posición difícil al momento de decidir si se opondrían a la vía rápida. Luego de solicitar la participación de los más destacados miembros de la comunidad latina, los funcionarios del Presidente Bush obtuvo un considerable número de muestras de respaldo a través de los medios de comunicación, y en las presentaciones en público de los líderes latinos, y pudo afirmar entonces que esa comunidad la apoyaba.

La campaña con los latinos culminó con una conferencia de prensa muy difundida que organizó Bill Richardson, demócrata de origen latino, de Nuevo México, durante la semana de la votación. La razón por la cual los latinos apoyaban inicialmente al TLCAN fue porque la administración tanto del Presidente Bush, como el gobierno mexicano les habían prometido que serían uno de los sectores más beneficiados con el acuerdo, al compartir elementos de la cultura de negocios de ambas sociedades (anglosajona y latina) que se integrarían en el área de libre comercio²⁴.

Una vez que las condiciones parecían estar dadas para que la vía rápida fuese extendida en el poder Legislativo, muchos funcionarios pensaron que las negociaciones internas del juego habían terminado. Pero aun quedaba una última lucha por librar, no necesariamente ante la opinión pública sino en el Congreso y, específicamente, en el Comité de Reglas de la Cámara, el cual actuaba como el árbitro final del proceso en la Cámara. Ya que desde el principio, una de las dificultades que presentaba el proceso consistía en responder a una pregunta fundamental ¿la extensión de la vía rápida debía aplicarse sólo para las negociaciones del GATT, o únicamente para negociar el TLCAN, o para ambos realizar ambos acuerdos?.

Recuérdese que lo que se pedía era una extensión de tiempo para la ley de 1988, y la ley contemplaba negociaciones para una nueva Ronda del GATT y la posibilidad de un acuerdo de América del Norte. La decisión de los congresistas en torno a si habría un voto general, o dos votos por separado para cada negociación era crucial. Teóricamente, la decisión podría afectar a cualquiera de los dos procesos, pero los funcionarios del Ejecutivo que seguían más de cerca la política en el Congreso presentían que la separación de los votos resultaría gravemente perjudicial para las expectativas de que se aprobara el TLCAN pues, al proceder a separar la votación, los congresistas expresar su rechazo al proyecto del libre comercio con México sin poner en peligro la Ronda Uruguay del GATT. Fue en este asunto que la estrategia de la vinculación sinérgica postulada por la teoría del juego de los

²⁴ Yossi Shain, "The Mexican-American Diaspora's Impact on Mexico", en *Political Science Quarterly*, invierno de 1999, vol.114, issue 4, p. 665-70.

dos niveles podía resultar atractiva, dicha estrategia consiste, a grandes rasgos, en unir en un paquete dos acuerdos que pos separado sería muy difícil de negociar internamente.

Esta estrategia resultaba crucial, ya que los opositores al TLCAN, encabezados por el congresista Sander Levin, de Michigan, apoyaban una propuesta de separar los dos votos en el Comité de Normas, debido a que creía que, por medio de la desvinculación, existía aún una remota posibilidad de que se negara la vía rápida para las negociaciones del TLCAN. Lo que sucedió después fue que al parecer, Levin tenía, en efecto, grandes posibilidades de obtener que se separaran los votos, pero la intervención del vocal y del presidente del Comité evitó que ello sucediera²⁵.

Previo a la votación, los funcionarios del Presidente Bush que cabildeaban la propuesta en el Congreso, elaboraron tres listas con los nombres de los representantes que tenían una postura definida a favor y en contra de la vía rápida, así como de los que todavía no tomaban partido; aquellos congresistas que aún no se habían decidido, eran objeto de atención especial, y se pensaba que eran los principales legisladores a los que debían ir dirigidos los *side-payments*²⁶. La vía rápida ganó y así, lejos de entablarse una votación reñida, las resoluciones para negar al Presidente la autoridad de la vía rápida fueron derrotadas en ambas Cámaras del Congreso. En el siguiente cuadro se puede observar el resultado de la votación final en ambas cámaras.

Tabla 6.1
El Voto en ambas Cámaras sobre la extensión de la Vía Rápida en 1991*

	Cámara de Representa.		Senado	
	En Contra	A Favor	En Contra	A Favor
Demócratas	21	140	31	23
Republicanos	170	91	5	36
Independientes	1			
Total	192	231	36	59

Fuentes. Senado:

http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=102&session=1&vote=00086#top

Cámara de representantes: <http://clerkweb.house.gov/cgi-bin/vote.exe?year=1991&rollnumber=115>

²⁵ US Congressional Bibliographies, 102nd Congress 1991-1992.
www.lib.ncsu.edu/stacks/househrgs/102hdgst1.htm

²⁶ Don Livingston, “The passage of the North American Free Trade Agreement in the U.S. House of Representatives: presidential leadership or presidential luck?”, en *Presidential Studies Quarterly*, invierno de 1997, vol. 27 no.1 p. 59.

* La resolución se presentó para desaprobar la vía rápida, por lo que en realidad los votos en contra de desaprobar deben entenderse como votos a favor de llevar a cabo las negociaciones como se debe muestra en el cuadro para simplificar la interpretación.

5. Las Elecciones Federales de 1992 en los Estados Unidos y su Influencia en las Negociaciones del TLCAN

Una vez superada la conflictiva experiencia de lograr la aprobación de la extensión de la vía rápida para negociar el TLCAN gracias a las difusas compensaciones ofrecidas, las complicaciones en materia de política interna no terminarían ahí. Paralelamente a las negociaciones del TLCAN en el nivel internacional de 1991 a 1993, habían surgido dudas dentro de la administración del Presidente Bush con respecto a la conveniencia de seguir apoyando al TLCAN. La recesión económica se prolongaba, y con ella la popularidad de Bush se movía a la baja en un momento en que las elecciones presidenciales se aproximaban. Algunos de sus operadores políticos interpretaron como una llamada de atención la victoria inesperada del demócrata Harris Wofford en la elección para el Senado por Pennsylvania en noviembre de 1991. La campaña de Wofford puso énfasis en los problemas económicos de la nación, la necesidad de un sistema nacional de seguro médico, la extensión del seguro de desempleo y, sobre todo para nuestro análisis, su oposición a la "exportación de empleos estadounidenses" por medio del acuerdo comercial que se pensaba firmar con México.

Los sindicatos –los grandes perdedores del proceso de renovación previo de la vía rápida– estuvieron muy involucrados en esta campaña electoral aportando fondos, y difundiendo ampliamente la plataforma de este legislador. Fu entonces que los estrategas republicanos sugirieron retrasar las negociaciones del TLCAN, o darle un perfil menor, hasta después de las elecciones de 1992, preocupados por las acusaciones de que la Casa Blanca estaba ignorando los problemas económicos internos al atender asuntos de política exterior. Sin embargo, los asesores de Bush, particularmente el Secretario de Estado James Baker y el Secretario de Comercio Robert A. Mosbacher, apoyaron la moción de que el TLCAN constituía un activo tanto político como económico para el Presidente, que debía ser difundido para ganar votos.²⁷

¿Cómo se pretendía convertir al TLCAN realmente en ese activo político que pretendían los asesores de Bush? La cuestión consistía en traducir al acuerdo en una ventaja política potencial, utilizándolo para atraer el voto de grupos tradicionalmente demócratas como los hispanos, al cual se le habían ofrecido oportunidades económicas derivadas de la instrumentación del TLCAN si éste era apoyado en el Congreso. Aún cuando había diferencias al interior de la comunidad hispana en torno al tratado, la oposición del Partido Demócrata al acuerdo comercial podía alejar a los votantes de origen mexicano de votar a favor de los republicanos. Los asesores del partido republicanos empezaron a calcular el porcentaje del voto que cambiaría a su favor si continuaba la campaña pro-TLCAN, teniendo en mente la concentración del voto hispano-mexicano en estados electorales

²⁷ John R Macarthur. The Selling of "Free Trade". NAFTA, Washington, and the Subversion of American Democracy. Hill and Wang, New York, USA, 2000, p. 286.

relevantes como lo eran California, Texas e Illinois, y cuya participación podía decidir más de una elección. Por ello, el presidente Bush urgió a los equipos negociadores del TLCAN a terminar un primer borrador del tratado a principios de 1992, para que el texto final pudiera ser firmado antes de las elecciones de noviembre, y presentarse ante la opinión pública como un logro de su administración. Sin embargo, las negociaciones en el nivel I o internacional se prolongaron más de lo esperado debido a discrepancias en los temas de energía y servicios financieros, entre otros²⁸. Por fin, el 12 de agosto de 1992, el Presidente Bush anunció la conclusión del acuerdo.²⁹

Fue a partir de este cálculo político que el TLCAN surgiría como un tema electoral importante durante la campaña presidencial en 1992. Bush presentó al acuerdo como una pieza central de su agenda para lograr la reelección, argumentando que se crearían empleos en Estados Unidos conforme México se fortaleciera económicamente y demandara más productos estadounidenses. El presidente Bush usó a las negociaciones comerciales para acusar al candidato demócrata William Clinton de ser presa del chantaje por parte de los sindicatos, los cuales no le permitían un margen de acción para definir su plataforma electoral respecto al TLCAN.

Pero la estrategia de Bush de politizar el tratado comercial podía resultar contraproducente, ya que en contrapartida a los votos ganados por apoyar al TLCAN, podía perder votos en aquellos estados con una tasa de desempleo elevada. La oposición en los estados del Medio-Oeste era fuerte, y el apoyo en California y Texas había disminuido conforme aumentaron las tasas de desempleo (un mes antes de la elección, las encuestas mostraron una sorprendente oposición en California y un tibio apoyo en Texas)³⁰. Pero Bush estaba dispuesto a correr el riesgo apostando a favor del TLCAN. Algunos republicanos argumentaron que de cualquier manera Bush ya había pagado un precio político al haberlo firmado, por lo que la mejor estrategia era un apoyo vigoroso al TLCAN en el Congreso, y finalizarlo lo más pronto posible.³¹

Por su parte, los demócratas en el Senado acusaron al Presidente Bush de “jugar a la política” con el acuerdo, poniendo en riesgo su aprobación. El Senador Lloyd Bentsen manifestó su enojo por el uso por parte de Bush del TLCAN en su campaña de reelección, al presentarlo como un logro exclusivo de su gobierno, ignorando así la contribución de Lloyd Bentsen y de otros líderes demócratas para su conclusión. Bentsen acusó al Presidente de calcular la terminación de las negociaciones del convenio para que coincidieran con la convención republicana, y lo denunció también por descalificar al candidato demócrata Clinton tachándolo de proteccionista, por no apoyar públicamente un

²⁸ Maxwell A. Cameron and Brian Tomlin, The Making of NAFTA. How the Deal Was Done. Cornell University Press, Ithaca, 2000, pp. 131-150.

²⁹ Miguel Angel Valverde Loya. “Cómo Bush y Clinton Lograron Vender el TLCAN al Congreso de Estados Unidos, y lo que aprendimos de ello”. En Arturo Borja (coordinador) Para Evaluar al TLCAN, Editorial Miguel Ángel Porrúa- CIDE, México, 2001, pp. 108-109.

³⁰ Don Livingston, “The passage of the North American Free Trade Agreement in the U.S. House of Representatives: presidential leadership or presidential luck?”, en *Presidential Studies Quarterly*, invierno de 1997, vol. 27 no.1 p. 62.

³¹ Valverde, *op. cit.* p. 109-110.

acuerdo comercial cuyos detalles el gobernador de Arkansas -y una parte de la opinión pública- ignoraban aún cómo había sido negociado, y bajo qué términos.³²

En este contexto electoral William Clinton como candidato presidencial "en principio" otorgó su apoyo al TLCAN al inicio de su campaña, pero bajo la presión de los sindicatos lo retiró, señalando que tomaría una decisión después de las audiencias programadas para septiembre sobre el tema en el Congreso. William Clinton parecía estar convencido de los beneficios del tratado para la economía estadounidense en su conjunto, pero aparentemente le preocupaba la pérdida de empleos en algunos sectores específicos. Su equipo de trabajo realizó un cálculo político, buscando maximizar su postura "presidenciable", sin dejar de lado las posturas de las organizaciones sindicales, que representaban un apoyo tradicional del Partido Demócrata. Así, los cálculos políticos del Presidente en funciones, y del contendiente demócrata terminaron por influir el contenido y los tiempos del TLCAN.

A la mitad de su campaña por la presidencia, Clinton no había cedido ante las presiones de los sindicatos, lo cual contribuyó a fortalecer su imagen como un "nuevo demócrata", más cercano al centro político y atractivo para los votantes independientes y de clase media, resistiendo las demandas de las clientelas tradicionales de su partido. Sin embargo, el gobernador de Arkansas procuró siempre evitar un rompimiento abierto con las organizaciones laborales, pese a que sus colaboradores más cercanos se encontraban divididos sobre el asunto. Su equipo de campaña señalaba los riesgos políticos de apoyar al TLCAN. Hacerlo podría significar la pérdida de votos en beneficio del candidato independiente Ross Perot, que ya se había manifestado abiertamente en contra del TLCAN, sobre todo se podían perder votos en los estados del Medio-Oeste. Al final Clinton optó por una posición intermedia, declarando que apoyaría el tratado siempre y cuando se incluyeran disposiciones que atendieran las demandas de los sindicatos y los ambientalistas, dos clientelas electorales fundamentales del Partido Demócrata.³³

En un discurso en Raleigh, Carolina del Norte, el 4 de octubre, Clinton cautelosamente endosó el TLCAN, advirtiendo sobre el peligro de no considerar al acuerdo como parte de una política industrial integral diseñada para hacer a su país más competitivo. Prometió una acción unilateral de Estados Unidos para proteger sus intereses en materia ambiental y laboral, y que buscaría la firma de dos "acuerdos complementarios" con México y Canadá para supervisar las salvaguardas ambientales, laborales y de trato a las importaciones. Durante los debates presidenciales, la posición proteccionista de Ross Perot ayudó a presentar a Clinton como un líder propositivo y serio en materia comercial.³⁴

La votación final y la derrota del Presidente Bush demostró que la estrategia republicana no dió resultados. El voto hispano no se trasladó a su partido, permaneciendo leal al Partido Demócrata. El hecho de que un considerable número de hispanos (14 por ciento de los sufragios de los miembros incluidos en este grupo) haya votado por Ross Perot, sugiere que estos electores estaban más preocupados por asuntos como el desempleo, que por la posibilidad de firmar acuerdos de libre comercio con el país de origen de muchos de ellos.

³² Meyer, 1998, op. cit. 247-256.

³³ Valverde, *op. cit.* pp. 116-118.

³⁴ Maryse Robert, Negotiating NAFTA. University of Toronto Press, Canada, 2000, p. 42-44.

6c. El proceso de aprobación interna del TLCAN en los Estados Unidos después de la campaña presidencial.

Con la elección presidencial definida, los Presidentes Bush y Carlos Salinas, así como el primer ministro de Canadá, Brian Mulroney, firmaron cada uno por separado copias del acuerdo en ceremonias realizadas en sus respectivos países el 17 de diciembre de 1992. En los Estados Unidos, una vez que el Ejecutivo lo enviara al Congreso éste tenía un plazo de 90 días legislativos, para aprobar el tratado y todo su paquete legislativo anexo, requiriendo una mayoría simple en ambas cámaras. Se esperaba que Clinton, siendo ya Presidente, no enviaría el acuerdo al Congreso hasta que se concluyera la negociación de los "acuerdos complementarios" prometidos durante su campaña. Un envío temprano hubiera provocado el antagonismo de los legisladores "duros", poniendo en riesgo todo el paquete legislativo de Clinton para el primer año.³⁵ Por otro lado, conforme pasaba el tiempo, la presión política sobre el Presidente Salinas y el primer ministro Mulroney por parte de sus opositores aumentaba en sus respectivos países.

6a. La Aplicación de las Estrategias Internas de Negociación

Una vez elegido, Bill Clinton se reunió con el Presidente de México, Carlos Salinas, el 9 de enero de 1993. Clinton declaró que buscaría la pronta conclusión de las negociaciones sobre el TLCAN, pero rehusó hablar de fechas específicas. El nuevo Presidente estadounidense anunció que nombraría a un funcionario encargado específicamente de asegurar la aprobación del Tratado, aun cuando señaló que todavía tenía reservas respecto al documento, y que no lo enviaría al Congreso hasta que los acuerdos complementarios estuvieran terminados.

En febrero de 1993, el consejo Ejecutivo de la AFL-CIO emitió su primer comunicado formal desde la elección de Clinton, llamando al rechazo del Acuerdo, a menos que fuera renegociado para incluir cláusulas de protección laboral y del medio ambiente. Dicha organización envió así una señal a la Casa Blanca, advirtiendo acerca del costo político que tendría su apoyo al nuevo programa económico del Presidente. Durante las siguientes semanas, varios miembros del Congreso, incluido el líder de la mayoría demócrata en la Cámara de Representantes, Richard Gephardt, protestaron enérgicamente ante los reportes de que el gobierno mexicano había contribuido al establecimiento de un fondo para incentivar a las compañías estadounidenses a trasladar sus operaciones de manufactura a México.³⁶

El presidente Salinas, preocupado por la aprobación del acuerdo en el Congreso de EU surgido de las elecciones, hizo un llamado al poder legislativo de los EU para realizar un "debate bien informado" sobre el acuerdo comercial, y señaló demagógicamente que América Latina "se sentiría rechazada" si el acuerdo no era aprobado. El Presidente mexicano también advirtió al Congreso estadounidense sobre los riesgos de usar el tratado como un instrumento de presión, para provocar cambios internos en México. Afirmó que

³⁵ Frederick Mayer, "Juego de Dos Niveles: las Negociaciones del TLCAN", en En Arturo Borja (coordinador) Para Evaluar al TLCAN, Editorial Miguel Angel Porrúa- CIDE, México, 2001, p. 48.

³⁶ Blancas Torres, op. cit. p. 463.

las negociaciones deberían limitarse a asuntos económicos "que no infrinjan la soberanía nacional", refiriéndose a las críticas, a las prácticas democráticas en su país.³⁷

Varios congresistas estadounidenses realizaron viajes sin aviso previo a la frontera norte de México para revisar las condiciones laborales y ambientales de la zona. En marzo de 1993, 25 Senadores demócratas enviaron una carta al Presidente Clinton, indicando que el TLCAN no protegía los derechos laborales, ni se aplicaban las normas de salud y ecología.³⁸ El nuevo Representante Comercial de Estados Unidos, Mickey Kantor, declaró que Estados Unidos se retiraría del acuerdo, antes de degradar dichos derechos y normas.³⁹ Estos sucesos causaron preocupación en México, y ocasionaron la visita del Secretario de Comercio Ronald H. Brown a la capital mexicana, quien aseguró al Presidente Salinas el compromiso de Clinton con el acuerdo.

Las expectativas empeoraron cuando el director de la Oficina de Presupuestos, Leen E. Panetta, declaró en abril de 1993 que el Acuerdo estaba "muerto" por el momento, ya que "simplemente no existían" los votos necesarios para su aprobación, y la situación se complicaba aún más por los ataques de Ross Perot al tratado aún después de haber concluido las campañas presidenciales. Los asesores del presidente Clinton reaccionaron señalando que el TLCAN se encontraba "vivo y saludable", y que el Presidente lo impulsaría decididamente ante el Congreso. El líder de la Cámara de Representantes, Tomas S. Foley (demócrata de Washington), y el líder de la mayoría en el Senado George J. Mitchell (demócrata de Maine), declararon que una vez que concluyeran las negociaciones sobre los acuerdos complementarios (lo cual se esperaba que ocurriera durante el verano de 1993), la administración lograría la aprobación del tratado comercial. Las declaraciones de Panetta incidieron negativamente sobre el mercado de valores en México, el cual se recuperó después del comunicado de la Casa Blanca.⁴⁰

Después del receso de verano de 1993, el Congreso disponía de tres meses de sesiones para considerar tanto al TLCAN, como a la reforma al sistema de salud. Algunos asesores de Clinton, incluidos George Stephanopoulos, James Carville, Paul Begala y Stan Greenberg, así como su esposa Hillary Rodham Clinton, argumentaron que la reforma al sistema de salud era la prioridad para los demócratas, requiriendo para su aprobación el apoyo de sus clientelas políticas más importantes. Otros funcionarios de la administración, entre ellos el jefe de asesores Thomas McLarty y el consultor David R. Gergen, señalaron que las presiones electorales en 1994 harían aún más difícil la aprobación del Tratado. También indicaron que el Presidente Salinas insistía sobre la necesidad de aprobar el TLCAN antes de la selección del candidato del PRI para las elecciones presidenciales de 1994, y que Canadá estaba a punto de ratificar formalmente el acuerdo comercial. El líder de la mayoría demócrata de la Cámara de Representantes, Richard Gephardt, denunció la premura de la Casa Blanca de concluir el tratado para "satisfacer plazos políticos arbitrarios".⁴¹

³⁷ Valverde, op. cit. p. 117.

³⁸ Center for Public Integrity, The Trading Game. Inside Lobbying for the North American Free Trade Agreement. Washington D.C. 1999, p. 26-27.

³⁹ John R. MacArthur, op. cit. pp. 242-243.

⁴⁰ Valverde, op. cit. p. 118.

⁴¹ Mayer, 1998, op. cit. pp. 249-252

Los gobernadores de los estados norteamericanos dieron un fuerte respaldo a Clinton en relación con el TLCAN, y el Presidente les pidió que hicieran labor de cabildeo entre sus delegaciones de congresistas. Según una encuesta realizada por la Fundación Heritage en junio de 1993, 40 gobernadores apoyaban el tratado: 22 de 30 demócratas, todos los 18 republicanos, y los dos independientes.⁴² El apoyo era mayor entre los republicanos, mientras los demócratas lo respaldaban con algunas salvedades. Al apelar a un público más amplio, al igual que los Senadores, los gobernadores estaban preocupados por aumentar las oportunidades para las exportaciones de sus respectivos estados. Para responder a estas preocupaciones, Clinton aseguró a la Asociación Nacional de Gobernadores que el esfuerzo de su administración por impulsar el acuerdo comenzaría pronto. Unos días después el Presidente nombró formalmente a William Daley, un abogado de Chicago con fuertes lazos sindicales, como cabeza de un equipo especial para promover el TLCAN. Su trabajo era reclutar a miembros del Congreso (demócratas, republicanos o independientes) para la causa de la aprobación, y coordinar el esfuerzo de venderlo al público. Ésta fue una clara señal del compromiso de Clinton con el TLCAN, para el alivio de los partidarios de tratado.

El Presidente Clinton ganó la aprobación del TLCAN por parte del poder legislativo con el voto a favor de 234 contra 200. Esto fue, sin duda una victoria política, pero pudo no haber sucedido así. De haber sido menos efectiva la estrategia política de su gobierno y si la oposición hubiese estado mejor articulada, o de haberse dado otros procesos de elaboración de política, esto pudo haber producido quizá un resultado diferente, pues tanto los sindicatos como los grupos ecologistas demandaban a sus representantes en el Congreso a votar en contra del tratado comercial. La pregunta aquí por formular es ¿qué estrategia siguió el Presidente para vencer a la oposición del acuerdo, a fin de restituir la frontera paretiana en el nivel II o doméstico haciendo factible el acuerdo?

Como ya dijimos antes, de acuerdo con Robert Putnam el jefe negociador cuenta con tres estrategias para ampliar su coalición ganadora: usar las concesiones (*side-payments*), la vinculación sinérgica o la reverberación. Ahora bien... ¿cuáles son las diferencias concretas de estas tres estrategias y cómo influyen en la capacidad de regateo del jefe negociador?

6b. La Estrategia de los Side-Payments en la Negociación Doméstica del TLCAN.

Los Side-Payments a los Agricultores.

Como ya se explicó anteriormente los *side-payments* son concesiones directas realizadas por el Ejecutivo a los opositores al acuerdo a fin de dar éstos -a cambio de una cláusula o política comercial o partida presupuestal- el voto aprobatorio al acuerdo o a la vía rápida⁴³. La ventaja del *side-payment* es que éste puede estar vinculado o no al acuerdo, como ya

⁴² Douglas Seay y Wesley Smith, "Free Trade's Forgotten Amigos", en *Policy Review*, no 65.

⁴³ En este punto es relevante no confundir las expresiones inglesas "side-payment" y "side-agreements" (esta última poco mencionada en esta investigación. En el primer caso podemos traducir "side-payment" como las compensaciones realizadas en las negociaciones internas, mientras que los "side-agreements" son los acuerdos incluidos en la agenda internacional como compensación para los grupos internos, y que no estaban originalmente contemplados al iniciar las pláticas de libre comercio. Por lo que en este caso específico de 1993, los "side-agreements" fueron usados como "side-payments".

vimos, en 1991 Bush ofreció a los grupos ecologistas negociar con México un marco de cooperación ambiental junto con el comercial y con esto "compró" el voto de los representantes ecologistas en el Congreso. Pero pudo haber encontrado la oposición de algunos congresistas que no otorgarían su voto a favor del TLCAN, no porque éste los perjudicara, sino porque buscaban una concesión en otra área.

En 1993, por ejemplo, para dar su voto a favor de ratificar el acuerdo, el congresista Clay Shaw, representante republicano de Florida, solicitó a Clinton presionar a México para que unos sospechosos de violación fueran extraditados a los Estados Unidos y a Florida en particular; el representante Robert Smith, republicano de Oregon votó a favor del TLCAN cuando Clinton le dió a cambio la promesa de que derogaría la iniciativa presidencial para aumentar la cuota federal por apacentamiento de ganado; William Sarpalius, representante demócrata de Texas solicitó la eliminación del programa de limitación de subsidios a la producción de helio a cambio de votar a favor del TLCAN también.⁴⁴ En otras palabras, los side-payments son concesiones que se hacen para comprar los votos para ampliar el win-set, cuyos costos pueden estar vinculados o no directamente con el acuerdo, son compensaciones que el jefe negociador tiene la facultad de conceder para ampliar la frontera paretiana en el nivel I.

En algunos casos, los side-payments estarán directamente relacionados con el tema a tratar, y puede ser que esa sea la situación más frecuente. Por ejemplo, los productores de azúcar de los Estados Unidos no estaban particularmente entusiasmados con el TLCAN, sobre todo con las provisiones establecidas en él concernientes al comercio del azúcar. En 1993, como respuesta a sus críticas sobre el acuerdo, el Representante Comercial de los Estados Unidos, Mickey Kantor principal negociador con México y Canadá, les había prometido tener en cuenta sus quejas para darle solución al "problema del azúcar" durante las audiencias en el Congreso que se celebrarían sobre el acuerdo comercial en enero del año siguiente (1994). Estando ya en el mes de noviembre y a pocos días de ratificarse el acuerdo, Kantor necesitaba realizar acciones concretas para que los azucareros se convencieran de que sus palabras se cumplirían.

Fue así que los Estados Unidos solicitaron a México reabrir el tema del azúcar, a pesar de que había existido un acuerdo común entre ambos países de que ninguna parte del convenio comercial se reabría a las negociaciones, una vez que éste se había aceptado en su totalidad por el entonces Presidente George Bush, México había accedido únicamente a iniciar negociaciones sobre los posibles acuerdos paralelos sobre el medio ambiente y los temas laborales, con el fin de ganar los votos suficientes en el Congreso de los Estados Unidos para garantizar la aprobación del TLCAN, pero la reapertura de un tema que ya se había concluido no era algo que necesariamente entrara en los planes del gobierno mexicano.

En octubre de 1993 México tuvo que acceder a reabrir las pláticas sobre el azúcar, toda vez que se había convencido que era necesario ganar votos en la Cámara de Representantes

⁴⁴ Todd A. Eisenstandt. "El Auge del Cabildeo Mexicano en Washington: Más Lejos del Cielo y más Cerca de Estados Unidos", en Bernardo Mabire, México, Estados Unidos, Canadá 1997-1998. El Colegio de México, 2000, pp. 96-100.

para lograr la ratificación. Los representantes demócratas de Louisiana, William Jefferson y Billy Tauzin sostenían que podían garantizar entre 15 y 17 votos a favor del acuerdo (ver tabla 5.2) dependiendo de cómo quedara negociado el tema del azúcar. A pesar de que públicamente el gobierno de México se había rehusado a tomar en serio las pláticas sobre el tema, poco a poco se convenció de que necesitaría esos 15 o 17 votos para incrementar la posibilidad del triunfo de la ratificación.⁴⁵

El 3 de noviembre de 1993, México y los Estados Unidos habían alcanzado apenas algunos acuerdos adicionales con uno que otro cambio modesto sobre el tema del azúcar, los cítricos y algunos otros vegetales. Los cambios en el azúcar abarcaban la inclusión del jarabe de maíz en el cálculo de México para su consumo interno de azúcar, de tal manera que no se sustituyera el azúcar en México con jarabe de maíz (alta fructuosa de maíz), para que el excedente de azúcar se enviara a los Estados Unidos como exportación. El criterio - bajo la renegociación del tema para ganar votos en el Congreso- para que México pudiera exportar azúcar a los Estados Unidos consistía en que podía haber un comercio bilateral sobre el productos, únicamente cuando el mercado doméstico mexicano se encontrara plenamente abastecido, entonces México podía exportar sus excedentes cuando esto sucediera.

El acuerdo paralelo ofrecido por Kantor a los congresistas de Louisiana y Florida, en esencia, prevenía a los productores de refrescos en México de utilizar el jarabe de alta fructuosa de maíz, para sustituir al azúcar (la altamente subsidiada industria del azúcar en los Estados Unidos temía que con esta sustitución, los productores de azúcar de México inundaran el mercado de los E.U. con el excedente de México) 'Mickey hizo todo tipo de acuerdos', decía Bill Daley, delegado de la Casa Blanca [...].⁴⁶

Los congresistas del estado de Florida se mantuvieron sin cambios en su posición, es decir, de demanda de una apertura de las negociaciones sobre las cuotas de importación de azúcar proveniente de México, pues deseaban que la apertura de pláticas abarcara no sólo el tema del azúcar, sino que se incluyera también salvaguardias sobre los cítricos, cosa que obtuvieron cuando las pláticas sobre ese asunto se iniciaron. En la tabla 5.2 se muestran los votos efectivos que se lograron en la Cámara de Representantes una vez que México accedió a negociar el tema del azúcar, haciendo concesiones adicionales al respecto.

Al citar la renegociación del tema del azúcar, podemos afirmar que la importancia de la estrategia de las compensaciones consiste en que la otra parte en la mesa de negociación I o internacional esté dispuesto a contribuir a ganar los votos en el Congreso. De esta forma, cuando el *side-payment* está vinculado directamente con el tema bajo negociación, la contraparte está facilitando un "compra" conjunta de votos con el Ejecutivo de los Estados Unidos. El gobierno de México, dependiendo de su urgencia para alcanzar el acuerdo final, tiene a su disposición la opción de rechazar o de aceptar realizar este *side-payment*, pero al rechazarlo pondría en peligro la aprobación del acuerdo.

⁴⁵ Miguel Angel Valverde, The Politics of NAFTA: Presidential Use of "Side-Payments". Cuaderno de Trabajo no. 34, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1997, pp. 5-6,

⁴⁶ John R. Macarthur, op. cit. p. 264.

6c. Otras Compensaciones Concedidas

En el siguiente cuadro parece el número total de votos obtenidos durante las negociaciones internas para lograr al aprobación del TLCAN en los Estados Unidos⁴⁷.

Tabla 6.2
Ofertas de Clinton para asegurarse votos en favor del TLCAN (por orden alfabético)

Congresista	Oferta de beneficios específicos que hizo Clinton	Valor de los votos en miles de millones de dólares
Wayne Allard (republicano, Colorado)	Reducir el impuesto a los pasajeros de aerolíneas y barcos	Impreciso
Wayne Allard (republicano, Colorado)	Derogar el aumento a la cuota federal por apacentamiento	Impreciso
James Bacchus (demócrata, Florida)	Proteger el azúcar y derivados de Florida y Luisiana	1.4 dividido entre 12
Xavier Becerra (demócrata, California)	Otorgar fondos del BND para proyectos de infraestructura	25 dividido entre 6
William Brewster (demócrata, Oklahoma)	Establecer límites a la importación de trigo duro canadiense	Impreciso
John Bryant (demócrata, Texas)	Otorgar fondos del BND para proyectos de infraestructura	0.25 dividido entre 6
Benjamin L. Cardin (demócrata, Maryland)	Presionar a Canadá para que redujera los subsidios a los productos químicos	Impreciso
Robert Clement (demócrata, Tennessee)	Crear más rutas de American Airlines a Londres	Impreciso
Larry Combest (republicano, Texas)	Establecer límites a la importación de trigo duro canadiense	Impreciso
Nathan Deal (demócrata, Georgia)	Aplicar en forma estricta las leyes relativas a la importación de textiles	0.15 dividido entre 3
Jennifer Dunn (republicana, Washington)	Reducir el impuesto a los pasajeros de aerolíneas y barcos	Impreciso
Glenn English (demócrata, Oklahoma)	Establecer límites a la importación de trigo duro canadiense	Impreciso
Thomas Ewing (republicano, Illinois)	Establecer límites a la importación de trigo duro canadiense	Impreciso
Tillie Fowler (republicana, Florida)	Proteger el azúcar y derivados de Florida y Luisiana	1.4 dividido entre 12
Martin Frost (republicano, Texas)	Ofrecer una garantía federal para proteger a los fabricantes de vidrio	Impreciso
Porter Goss (republicano, Florida)	Proteger el azúcar y derivados de Florida y Luisiana	1.4 dividido entre 12
Fred Grandy (republicano, Iowa)	Presionar a México para que redujera los aranceles a los electrodomésticos	Impreciso
Dennis Hartert (republicano, Illinois)	Reducir el impuesto a los pasajeros de aerolíneas y barcos	Impreciso
Alee Hastings (demócrata, Florida)	Proteger el azúcar y derivados de Florida y Luisiana	1.4 dividido entre 12
James Hayes (demócrata, Luisiana)	Proteger el azúcar y derivados de Florida y Luisiana	1.4 dividido entre 12
Joel Heffey (republicano, Colorado)	Derogar el aumento a la cuota federal por apacentamiento	Impreciso
Willie G. Hefner (demócrata, Carolina del Norte)	Aplicar en forma estricta las leyes relativas a la importación de textiles	0.15 dividido entre 3
David Hobson (republicano, Ohio)	Proteger el vidrio plano y el mijo para escobas	Impreciso
Peter Hockstra (republicano, Michigan)	Proteger a los productores de espárragos	Impreciso
Earl Hutto (demócrata, Florida)	Proteger el azúcar y derivados de Florida y Luisiana	1.4 dividido entre 12
William Jefferson (demócrata, Luisiana)	Proteger el azúcar y derivados de Florida y Luisiana	1.4 dividido entre 12
Eddie B. Johnson (demócrata, Texas)	Fabricar dos aviones militares C-17	1.40
Samuel Jonson (republicano, Texas)	Reducir el impuesto a los pasajeros de aerolíneas y barcos	Impreciso
Harrv Johnston (demócrata, Florida)	Proteger el azúcar y derivados de Florida y Luisiana	1.4 dividido entre 12
Thomas Lewis (republicano, Florida)	Proteger el azúcar y derivados de Florida y Luisiana	1.4 dividido entre 12

⁴⁷ La negociación detallada de estas compensaciones se mostrará en el capítulo siguiente, ya que algunos compromisos asumidos por Clinton para ganar los votos aquí mostrados no fueron cumplidos más adelante; nuestro argumento consiste en demostrar que varias de esas promesas no cumplidas pesaron en el rechazo de la vía rápida en el año de 1998, como una de las fallas fundamentales de negociación interna del Ejecutivo.

James McCery (republicano, Luisiana)	Proteger el azúcar y derivados de Florida y Luisiana	1.4 dividido entre 12
Carric Meek (demócrata, Florida)	Proteger el azúcar y derivados de Florida y Luisiana	1.4 dividido entre 12
Daniel Miller (republicano, florida)	Proteger el azúcar y derivados de Florida y Luisiana	1.4 dividido entre 12
Norman Mineta (demócrata, California)	Proteger la floricultura	Impreciso
Ronald Packard (republicano, California)	Reducir el impuesto a los pasajeros de aerolíneas y barcos	Impreciso
Edward Pastor (demócrata, Arizona)	Otorgar fondos del BND para proyectos de infraestructura	0.25 dividido entre 6
Lewis Payne (demócrata, Virginia)	Evaluar el Instituto Nacional de Normas	Entre 0.5 y 3
Nancy Pelosi (demócrata, California)	Otorgar fondos del BND para proyectos de infraestructura	0.25 dividido entre 6
James J. Pickle (demócrata, Texas)	Crear el Centro para el Estudio del Comercio en el Hemisferio Occidental	0.01
David Price (demócrata, Carolina del Norte)	Crear más rutas de American Airlines a Londres	Impreciso
Roy Rowland (demócrata, Georgia)	Establecer límites a la importación de mantequilla de cacahuete canadiense	Impreciso
Lucille Roybal-Allard (demócrata, California)	Otorgar fondos del BND para proyectos de infraestructura	0.25 dividido entre 6
William Sarpalius (demócrata, Texas)	Establecer límites a la importación de trigo duro canadiense	Impreciso
William Sarpalius (demócrata, Texas)	Derogar la iniciativa presidencial para eliminar el subsidio al helo	0.47
Clay Shaw (republicano, Florida)	Presionar a México para que extraditara a sospechosos de violación	Impreciso
Robert Smith (republicano, Oregon)	Derogar el aumento a la cuota federal por apacentamiento	Impreciso
Neal Smith (demócrata, Iowa)	Presionar a México para que redujera los aranceles a los electrodomésticos	Impreciso
John Spratt (demócrata, Carolina del Sur)	Aplicar en forma estricta las leyes relativas a la importación de textiles	0.15 dividido entre 3
Robert Stump (republicano, Arizona)	Derogar el aumento a la cuota federal por apacentamiento	Impreciso
Esteban Torres	Otorgar fondos del BND para proyectos de infraestructura	0.25 dividido entre 6
Itimous T. Valentine (demócrata, California)	Crear más rutas de American Airlines a Londres	Impreciso
Total de votos 51		19 tratos cerrados

Fuente: Esta tabla y toda la información que se detalla en el siguiente capítulo sobre los acuerdos llevados a cabo por el Presidente Clinton está contenida en el texto: “The Clinton Record on Trade-Vote Deal Making: High Infidelity”, publicado por el grupo de presión *Public Citizen*. Versión electrónica: <http://www.citizen.org/documents/highinfidelity.pdf>

6d. Los Side-Payments Finales a los Sindicatos y a los Ambientalistas

Las negociaciones en el nivel internacional tuvieron que incorporar las concesiones exigidas por los congresistas, como ya se comprobó, éstas (las demandas) no eran baratas ni las podía cumplir unilateralmente el Presidente Clinton a menos que sus socios comerciales estuvieran de acuerdo con ellas también. Como se comprenderá, esto alargó aún más el proceso de negociación, pero no eran por mucho el único precio a pagar para lograr la aprobación del acuerdo, estaba todavía pendiente el asunto de compensar a los grupos que apoyaron a Clinton para que llegase al poder en la campaña presidencial de 1992.

Las negociaciones sobre los acuerdos complementarios fue otro caso en los que los *side-payments* se hicieron evidentes, estas negociaciones se iniciaron en marzo de 1993, siendo uno de los puntos principales la creación de una comisión conjunta de supervisión en

materia laboral y ambiental. En respuesta a las demandas de los sindicatos y los grupos ambientalistas, la discusión se centró sobre las capacidades ejecutivas de dicha comisión. La propuesta de Clinton incluía la representación equitativa de los tres países en la comisión, la cual encabezaría un secretario ejecutivo permanente. En caso de la no aplicación "persistente e injustificada" de las leyes nacionales, se iniciaría un proceso que podría llevar a la adopción de sanciones comerciales. Con el mecanismo sugerido para aplicar sanciones en los acuerdos ambientales paralelos, habría primero un intento por resolver las controversias entre los países mediante las consultas, luego se procedería a un panel de arbitraje. Si el panel concluía que las quejas eran justificadas, la nación quejosa podía imponer sanciones bajo su propia legislación. Canadá resistió la demanda estadounidense de imponer sanciones comerciales, y un estancamiento en la mesa de negociación internacional puso en peligro las pláticas trilaterales⁴⁸.

El Senador republicano de Missouri John C. Danforth advirtió que la administración Clinton ponía en riesgo el apoyo republicano para el TLCAN si cedía demasiado a los sindicatos o a los ambientalistas. También señaló que si los acuerdos complementarios creaban una "nueva burocracia internacional", o las sanciones comerciales eran utilizadas para hacer cumplir normas no comerciales, no apoyaría el acuerdo en la votación final. Clinton tomó un riesgo político calculado, ya que se comprometió a mantener las sanciones sugeridas dentro del acuerdo ambiental, pero el proceso para la imposición de dichas sanciones las volvió sumamente improbables, lo cual fue criticado por las organizaciones ambientalistas radicales, quienes creían que el acuerdo ambiental sólo era una cortina de humo para las verdaderas necesidades que se tenían a fin de asegurar que los estándares mexicanos se cumplieran⁴⁹.

En el texto final de estos acuerdos complementarios, se crearon comisiones trinacionales para tratar las disputas laborales y ambientales. De no ser resuelta, la disputa pasaría a un panel de arbitraje que recomendaría sanciones. En el caso de Canadá, su propio sistema judicial impondría las sanciones. Un tercer acuerdo complementario fue negociado para proteger a las industrias estadounidenses de los incrementos súbitos de las exportaciones canadienses o mexicanas. Poco después del anuncio de la conclusión de los acuerdos complementarios, los voceros de los sindicatos, los grupos ecologistas y de protección al consumidor, declararon no estar satisfechos con el resultado. Pues argumentaron que las comisiones no tenían poder real para aplicar efectivamente remedios o sanciones.⁵⁰

La posición crítica de los grupos ambientalistas fue una sorpresa para todos los involucrados en la negociación, sobre todo porque el tema ambiental era, en apariencia, ajeno a los temas comerciales. No obstante, la inquietud respecto a aquellos problemas ambientales que aún no habían sido resueltos en la frontera entre México y Estados Unidos,

⁴⁸ Trade News Bulletin, "Six Environmental Groups May Back NAFTA", Volumen 2, Número 76, viernes, abril 30, 1993

⁴⁹ Annette Baker Fox, "Environment and trade: the NAFTA case", *Political Science Quarterly*, primavera de 1995, vol. 110, no. 1, p. 53.

⁵⁰ Sofía Gallardo Calva, "El Debate sobre el Acuerdo de Cooperación Ambiental", en Estados Unidos. Informe Trimestral, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. III, no. 4 invierno de 1993. p. 39-29.

junto con la aparente negligencia en la aplicación de las medidas ambientales por parte de México, hacían sospechar que México se convertiría en el refugio de las empresas contaminantes de los Estados Unidos, que no desearan eficientar sus métodos de producción.

La propuesta de las comisiones con la prerrogativa de poner sanciones limitadas iba dirigida a comprar el respaldo de las agrupaciones menos radicales. ¿Quiénes eran los grupos ambientalistas radicales y cuáles eran los moderados. Como vimos en la primera parte de este capítulo, durante las negociaciones para que el Congreso le otorgara la autorización al Ejecutivo de negociar el TLCAN bajo el procedimiento de la vía rápida en 1992, la *Federación Nacional de la Fauna Silvestre* (NWF, por sus siglas en inglés) se colocó a la cabeza de la comunidad ambientalista que agrupaba otras asociaciones antes citadas como el *Fondo de Defensa del Medio Ambiente* (EDF), el Consejo para la Defensa de los Recursos Nacionales (NRDC), la *Fundación Nacional Audubon* y el *Club Sierra*. De igual manera, otros grupos ecologistas más radicales, como *Greenpeace*, se unieron a la coalición ambientalista opositora al TLC.⁵¹

La primera coalición que apareció ante la opinión pública rechazando al TLCAN, estuvo dirigida por una coalición de siete grandes grupos ambientalistas moderados con base en las ciudades de Nueva York y Washington que condicionaron su apoyo al TLCAN a la aceptación de su propuesta que se conformara una Comisión Norteamericana sobre el Medio Ambiente. Los firmantes de estas propuesta eran la NWF, el EDF, el NRDC, el *Fondo Mundial para la Fauna Silvestre* (WWF), la *Sociedad Nacional Audubon*, *Natural Conservancy*, y los *Defensores de la Fauna Silvestre* (DW), pero este último se separaría después de las negociaciones del TLCAN, quedando en realidad seis grupos.⁵²

Estos grupos formaron parte de algunos comités de trabajo que asesoraron la elaboración del TLCAN, además de que después de las elecciones de 1994 algunos de sus miembros se integraron al gobierno de Clinton. La estrategia de estos grupos había sido la de influir en la toma de decisiones desde dentro del gobierno, con prácticas de cabildeo y propuestas ambientales jurídicamente sustentadas que tendían a ser compatibles con el modelo de integración económica planteada por el propio TLCAN, para este fin contaban con muchos recursos económicos y con cuadros profesionales multidisciplinarios en los que destacaban abogados especializados en derecho internacional y en material ambiental.

Poco después se constituyeron dos coaliciones, el *Movimiento para el Comercio, el Desarrollo, el Trabajo y el Medio Ambiente* (MDTLE), que después se transformaría en la *Alianza para un Comercio Responsable* (ART), y la *Campaña de Ciudadanos para el Comercio* (CTC), estas agrupaciones estaban formadas por la mayoría de los miembros de la coalición original y diversas organizaciones civiles y de base. Aquí se ubicaban organizaciones ambientalistas radicales como *Amigos de la Tierra* (FoE), *Ciudadano Público* (PC), el Grupo de Desarrollo para Políticas Alternativas (DGAP), el *Instituto de Políticas para la Agricultura y el Comercio* (IATP), la *Coalición Internacional para la*

⁵¹ Mayer, 1998, op. cit. pp. 174-175.

⁵² Gallardo, op. cit. p. 36.

Fauna Silvestre (IWC), Acción Ambiental, el grupo Acción para el Agua Limpia (CWA), el Instituto de Protección Animal (API), y el Consorcio de Vigilancia (MC).

Ambas coaliciones opositoras al TLCAN estaban preocupadas por los efectos sociales del Tratado y habían desarrollado estrategias complementarias. La ART había puesto énfasis en la formulación de una propuesta de desarrollo sustentable alternativo y se había constituido en un foro de debate y de elaboración de políticas públicas alternativas, mientras que el CTC se había concentrado en un extenso trabajo de cabildeo y en actividades políticas de defensa de los empleos y del medio ambiente.

En el siguiente cuadro podemos resumir la posición de cada uno de los grupos con relación al TLCAN.

Tabla 5.3
Las Posiciones Internas de los Grupos Ecologistas frente al TLCAN

DEBATES DOMESTICOS EN LOS ESTADOS UNIDOS CONCERNIENTES A LA CREACION DE UNA COMISION AMBIENTAL EN EL MARCO DEL TLCAN	
Las leyes ambientales en México son laxas, se han mejorado recientemente, pero la mala imagen del poder judicial hacen dudar de su aplicación efectiva, se necesita asegurarse la aplicación de las nuevas reformas en México en materia ambiental, el debate de los grupos ecologistas era sobre tres temas:	
<ul style="list-style-type: none"> a) Garantizar sanciones contra acciones que vayan en contra de la protección al ambiente, usando de preferencia las normas y estándares de los Estados Unidos por ser los más avanzados. b) Propiciar una mayor cooperación ambiental entre los gobiernos y ciudadanos c) La creación de un fondo para limpiar la frontera México-Estados Unidos 	
GRUPOS ECOLOGISTAS MODERADOS	GRUPOS ECOLOGISTAS RADICALES
World Wildlife Fund National Wildlife Federation Audubon Society Environmental Defense Fund National Resources Defense Council	Sierra Club Friends of the Earth Greenpeace Defenders of Wildlife
Estas organizaciones no veían ninguna incompatibilidad entre el crecimiento económico promovido por el TLCAN, y los objetivos ambientales de su agenda; estas organizaciones estaban familiarizadas con la forma de hacer cabildeo en Washington y en los corredores financieros de Nueva York ciudades donde tienen sus oficinas principales. Estos grupos no manifestaban estar demasiado alarmados por las consecuencias del TLCAN	Estos grupos veían con escepticismo la combinación crecimiento económico-protección del medio ambiente, no eran grupos que se sintieran bien ideológicamente al hacer cabildeo en Washington; eran grupos muy críticos al TLCAN el cual representan, desde su perspectiva, una amenaza al ambiente e inhibiría la participación de los ciudadanos en las decisiones sobre política ambiental
Peticiones: La NWF pedía más fondos para la protección del ambiente y la limpieza del mismo, un paquete de enmiendas "técnicas" al TLCAN en materia ambiental, la creación de un mecanismo que se encargara de vigilar que se respetaran las leyes ambientales nacionales, pero sin llegar a proponer una legislación supranacional. El mecanismo de vigilancia debía tener la capacidad de recomendar multas y otro tipo de sanciones. No pedían la renegociación del TLCAN. El EDF y el NRDC pedían la aplicación de medidas contra quienes afectarían el ambiente, pero no era su prioridad la aplicación de las leyes ambientales sino la cooperación ambiental misma	Peticiones: la creación de una comisión que tuviera la facultad de investigar casos sobre daños al ambiente, y que tuviera la prerrogativa de supervisar la aplicación de las leyes ambientales; la comisión podría aplicar sanciones de cualquier tipo incluyendo las comerciales contra quienes dañen el ambiente. Dicha comisión debería estar abierta a la participación de los ciudadanos y no sólo a los representantes de los gobiernos de los tres países. La autoridad de la comisión debería ser amplia e indiscutible.

FUENTE: Frederick Mayer "Interpreting NAFTA", 1996. (información condensada)

Las coaliciones, redes y grupos opositores al TLCAN habían declarado que la mayoría de sus propuestas ambientales, no fueron siquiera consideradas por los equipos negociadores.

Afirmaron que las principales omisiones en el TLCAN no lo hacían aceptable para poder “venderlo” ante sus miembros.

Después de las negociaciones con el Presidente, los grupos ecologistas moderados sacaron adelante su proyecto en el cual la comisión ambiental que surgiría paralelamente con el TLCAN no tendría la capacidad de imponer sanciones comerciales contra aquellos países que incumplieran con sus propias legislaciones ambientales. Los grupos moderados fueron "comprados" a través de la creación de una comisión ambiental trinacional "sin dientes", es decir, sin capacidad de imponer sanciones eficientes, y con muchos rezagos jurídicos, para hacer efectiva la aplicación de las leyes ambientales nacionales de los países firmantes del TLCAN

Finalmente, como parte de su estrategia última para promover la ratificación, la administración Clinton adoptó medidas adicionales que acompañaron al TLCAN como *side-payments* adicionales: éstas incluían un programa de capacitación para los trabajadores que perdieran su empleo debido a la instrumentación interna del acuerdo; un paquete de financiamiento de 2.7 millones de dólares para cubrir este programa y la pérdida de ingresos por la baja en aranceles (que había sido negociada con un grupo bipartidista). El gobierno se retractó de una propuesta previa que incrementaba los derechos de aduana, después de que varios republicanos amenazaron con retirar su apoyo. Se adoptó también un plan para financiar medidas de rescate ambiental y la construcción de infraestructura en la frontera con México, incluyendo la creación del Banco de Desarrollo de América del Norte (NADBANK, por sus siglas en inglés) y de una Comisión de Cooperación Ambiental Fronteriza.⁵³

6e. La Vinculación Sinérgica en la Negociación Doméstica del TLCAN

La vinculación sinérgica es otra estrategia disponible para el jefe negociador para ampliar las probabilidades de que el acuerdo se apruebe a nivel interno, ésta es en realidad una especie de "*side-payment* internacional" que no está directamente relacionada con el acuerdo por ratificarse o para el que se solicita la vía rápida, y no representa por tanto ningún costo directo para la contraparte en el nivel de negociación I o internacional. Mediante ésta vinculación, el Ejecutivo se compromete a otorgar concesiones a los grupos perjudicados con la aprobación del acuerdo a nivel doméstico, negociando un acuerdo favorable a sus preferencias con otros actores internacionales; por ejemplo, la promesa a los agricultores de Estados Unidos perjudicados por el TLCAN de negociar mejores términos para su sector, en un acuerdo mucho más amplio como lo fue la Ronda Uruguay, en la lucha por la aprobación del TLCAN en 1993.⁵⁴

En algún momento de las negociaciones del TLCAN habíamos dicho que la campaña de relaciones públicas del gobierno de los Estados Unidos para ganar la batalla doméstica pareció tener un efecto limitado en el público en general. La mayoría de las encuestas mostraban una continua y profunda división, así como una considerable oposición al

⁵³ Eisenstandt, op. cit. p. 97.

⁵⁴ Valverde, 1997, pp. 10-11.

acuerdo comercial. En una conferencia el 10 de noviembre, buscando reforzar sus argumentos a favor del TLCAN, Clinton presentó a la política comercial y al TLCAN como parte de una estrategia económica amplia, cuyo principal objetivo era renovar el crecimiento económico⁵⁵.

En este contexto el Secretario de Estado Warren Christopher señaló que la seguridad nacional de Estado Unidos "es inseparable de la seguridad económica", y que entre los objetivos de la administración estaban los de lograr la apertura de los mercados japoneses, la aprobación del TLCAN, y el éxito de las negociaciones del GATT. Durante una audiencia ante el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, Warren Christopher y el Secretario del Tesoro Lloyd Bentsen advirtieron que un rechazo del TLCAN tendría consecuencias negativas para la política exterior estadounidense, y dañaría seriamente las relaciones con México y América Latina. Christopher declaró que la derrota del tratado sería una "derrota auto infringida de proporciones históricas",⁵⁶ que dejaría una sensación de rechazo en el continente, y complicaría los esfuerzos de Estados Unidos para "encontrar soluciones diplomáticas a las crisis regionales que amenazan la paz y estabilidad del hemisferio". También argumentó que la derrota del acuerdo minaría la influencia estadounidense en las negociaciones comerciales internacionales, y cuestionaría su compromiso con los mercados abiertos, a sólo unas cuantas semanas del plazo para la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT (el 15 de diciembre de 1993).

En resumen, los funcionarios del Presidente Clinton y algunos congresistas demócratas manejaron al voto sobre el TLCAN, como la única posibilidad de tener éxito en materia de política internacional durante 1993, después de las fuertes críticas a las anteriores iniciativas del Presidente (una intervención militar poco afortunada en Somalia, la crisis de los refugiados de Haití y la restauración de la democracia en ese mismo país). Propiciar otra derrota paraa Clinton en política exterior, significaría enviarlo muy debilitado al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (donde buscaría el apoyo de Japón para las pláticas del GATT), que se llevaría a cabo a finales de noviembre de ese año. Una vez más, el poder Ejecutivo hacía énfasis en el logro de objetivos globales. Por ello Clinton chantajeaba a los congresistas afirmando que si se perdía la batalla del TLCAN, no habría resultados benéficos para los grupos económicos del país en otras regiones y en otros acuerdos comerciales⁵⁷.

Pero la verdadera estrategia de vinculación sinérgica se dio, como citamos antes, con los representantes de la industria del vestido, ya que para obtener el respaldo de los miembros del congreso que representaban a las industrias del vestido y textil, el presidente Clinton les prometió negociar en el marco de la Ronda Uruguay del acuerdo general de aranceles y comercio, un plazo más amplio para eliminación de las cuotas al ingreso de textiles y

⁵⁵ Don Livingston, "The passage of the North American Free Trade Agreement in the U.S. House of Representatives: presidential leadership or presidential luck?", en *Presidential Studies Quarterly*, invierno de 1997, vol. 27 no.1 p. 60.

⁵⁶ Valverde, 2001, pp. 121-122.

⁵⁷ Don Livingston, *op. cit.* p. 61.

vestidos procedentes del exterior. La promesa concreta consistió en negociar un plazo de quince años para de eliminación de las cuotas a cambio del voto a favor del acuerdo de libre comercio. Este tipo de concesiones cumple cabalmente con la tipología propuesta por Putnam, analizada en el capítulo 3 de la presente investigación.

La principal cualidad de la reverberación consiste en que esta "compensación" la realiza la contraparte en la mesa de negociación internacional, la aplica a su política doméstica y puede ser incluso benéfica para ella; por ejemplo: la creación de la Procuraduría de Defensa al Medio Ambiente en México por Salinas de Gortari, para callar las críticas de los grupos ecologistas que ponían en peligro el win-set de Clinton en los Estados Unidos en el proceso de ratificación del TLCAN en 1993 es un ejemplo de reverberación.⁵⁸

A principios de octubre de 1993, el Presidente Salinas urgió al Congreso de EU a actuar respecto al TLCAN para fines del año, argumentando que el Tratado debería entrar en vigor para el 1.º de enero de 1994. Salinas señaló que una reapertura de las negociaciones o retardar su aplicación no eran opciones viables, y que México estaba preparado para acudir a otras latitudes (Europa o Japón) para fortalecer sus lazos comerciales. Algunos funcionarios mexicanos puntualizaron que retrasar el acuerdo comercial implicaba convertirlo en un tema de campaña política para las elecciones presidenciales de 1994, dificultando su manejo. Sin embargo, el gobierno de México sabía que para lograr los votos suficientes tenía que llevar a cabo ciertas políticas domésticas, que sirvieran para callaran las críticas a las políticas llevadas a cabo por el gobierno priísta que se consideraban autoritarias y al mismo tiempo, favorecían su posición comercial en detrimento de los Estados Unidos, como el pago de salarios bajos en México. Por esa razón Salinas incrementó los salarios mínimos en 1993, una acción doméstica mexicana que sirvió para ganar el respaldo al TLCAN en Estados Unidos.

7. La Votación Final en el Congreso, las Consecuencias de las Estrategias del Jefe Negociador.

La votación final sobre el TLCAN en la Cámara de Representantes se llevaría a cabo el 17 de noviembre de 1993, los funcionarios del ejecutivo comenzaron a hacer cabildeo en el Congreso para apuntalar finalmente la aprobación del acuerdo, fue así que el vicepresidente Al Gore habló de "consecuencias catastróficas" para la reputación internacional de Estados Unidos si éste no era aprobado. Asumiendo un riesgo político considerable, Clinton decidió poner en juego su prestigio para la aprobación del TLCAN acercándose con los congresistas republicanos y negociando con ellos algunas promesas adicionales relevantes sólo para la política interna, como la no elevación de los impuestos para compensar la eliminación de los aranceles como consecuencia de la entrada en vigor del TLCAN. La estrategia funcionó durante la votación, la cual tardó 15 minutos después de 11 horas de debate. En el voto final, 60 por ciento de los representantes demócratas se opusieron el TLCAN, sin embargo, los 102 sufragios demócratas a favor (con 156 en contra) fueron suficientes para aprobar el acuerdo, ya que los republicanos votaron 132 a favor y 43 en

⁵⁸ Valverde, 1997, *op. cit.* pp. 8-10.

contra, con el apoyo de un legislador independiente. Así, el conteo agregado final fue de 234 votos a favor, 200 en contra.⁵⁹

En el Senado, la lucha por el TLCAN fue menos intensa que en la Cámara de Representantes. Aun cuando eran minoría, los republicanos apoyaban abrumadoramente al acuerdo, fue por eso que el presidente Clinton prácticamente no gastó energías en la labor de cabildeo en el Senado. Aun cuando se esperaba que el TLCAN se aprobara con una ventaja cómoda, el debate reflejaba divisiones similares a la de la Cámara de Representantes. Los opositores eran Senadores liberales con lazos sindicales, y los Senadores provenientes de estados afectados por la pérdida de los empleos vinculados con la industria de la manufactura, o con las industrias que enfrentarían mayor competencia. Algunos republicanos conservadores argumentaban la pérdida de soberanía estadounidense debido a la creación de una burocracia trinacional como resultado de los acuerdos paralelos incluidos en el texto final.

La votación en el Senado sobre el TLCAN tuvo lugar el 20 de noviembre, con 61 votos a favor y 38 en contra. Los demócratas votaron 27 a favor y 28 en contra y, como sucedió en la Cámara de Representantes, los republicanos proporcionaron el apoyo clave, ya que 34 votaron a favor, y sólo 10 en contra. El Ejecutivo estadounidense fue capaz de movilizar sus considerables recursos de cabildeo en ambas cámaras del Congreso, así como de utilizar su posición de liderazgo para sostener y lograr la aprobación de su visión en materia de política comercial. El proceso legislativo sobre el TLCAN en los Estados Unidos había así concluido.⁶⁰

Tabla 6.4
El Voto en ambas Cámaras sobre la Aprobación del TLCAN en 1993

	Cámara de Representa.		Senado	
	A favor	En contra	A favor	En contra
Demócratas	102	156	34	28
Republicanos	132	43	27	10
Independientes		1		
Total	234	200	61	38

Fuente: Robert E. Baldwin. Congressional Trade Votes: from NAFTA Approval to Fast-Track Defeat, Institute for International Economics, feb 2000, pp. 7-8.

De esta forma terminaba un proceso que había iniciado con muy malos augurios, pues las diferencias internas presentadas en 1993 habían disminuido el espacio de negociación a nivel internacional como lo muestra el siguiente gráfico:

Gráfico 6.1
El Espacio de Negociación antes de las compensaciones otorgadas en 1993.

⁵⁹ Robert E. Baldwin, Congressional Trade Votes: from NAFTA Approval to Fast-Track Defeat. Institute for International Economics. Policy Analyses in International Economics, no. 59, September 2000. pp. 3-4

⁶⁰ Op. cit. p. 4-7



La gráfica nos representa las posiciones contrarias al acuerdo asumidas por los grupos ecologistas y los sindicatos –representados por la curva de preferencia de estos grupos en la parte inferior oscura del eje horizontal-, sus demandas redujeron el espacio de negociación del que disponían los gobiernos de los Estados Unidos y México en la mesa de negociación internacional, alejando a ambos actores del equilibrio de Nash en el cual las ganancias conjuntas serían las máximas para los dos países simultáneamente.

Después de haber llevado a cabo las tres estrategias de negociación disponibles para el poder Ejecutivo de los Estados Unidos, fue posible abrir más el espacio de negociación y restituirlo a un punto cercano al original establecido por ambas partes al anunciar el inicio de las negociaciones, los *side-payments*, la vinculación sinérgica y la reverberación movieron la frontera paretiana, y aunque no se logró comprar el voto de los sindicatos, hubo el espacio suficiente para un acuerdo comprensivo global como lo muestra el último gráfico:

Gráfico 6.2
Las Compensaciones y el Espacio de Negociación del TLCAN en 1993.



Figura 6.1
La Vía Rápida de 1991-1993



Capítulo VII

La Negociación Interna de la Vía Rápida en 1997-98.

1. Introducción.

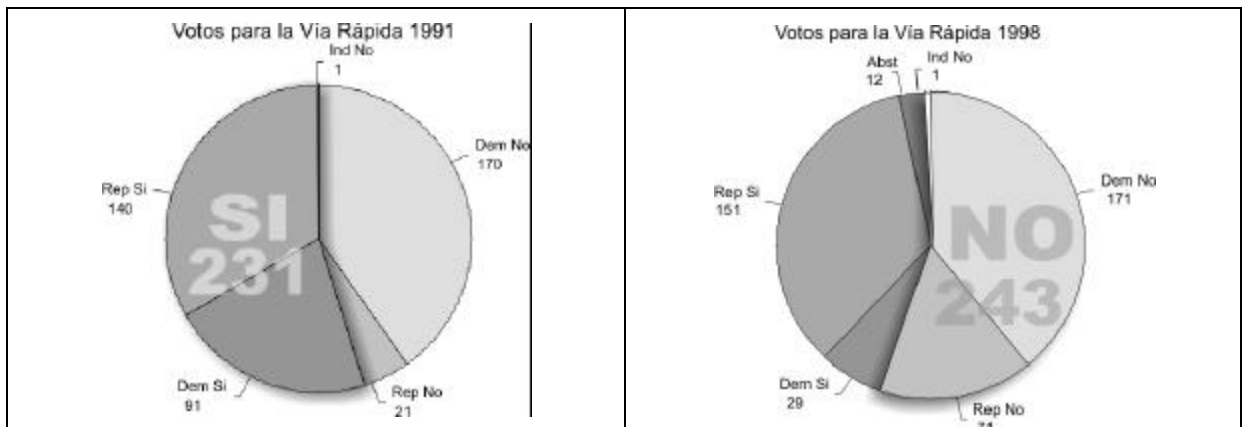
En los capítulos anteriores se analizaron los procedimientos de la vía rápida aplicados a varios acuerdos comerciales negociados por el Presidente de los Estados Unidos, resaltando la negociación interna y externa por parte de los actores domésticos en el Congreso para votar a favor de las propuestas del jefe del Poder Ejecutivo.

En el presente capítulo se pretende explicar el fracaso de la vía rápida en los años 1997-98 para lograr acuerdos comerciales por el Presidente. Este hecho resulta relevante por ser la primera vez -desde la creación de este procedimiento en 1974- que el Congreso rechazó la petición del Jefe del Ejecutivo en esta materia. Este fracaso se presenta, además, en un contexto económico aparentemente positivo, en el que la negociación de los nuevos acuerdos comerciales entre los Estados Unidos y otros gobiernos no parecía poner en peligro el ascenso de los indicadores económicos de ese país. Por esta razón, resulta crucial entender los procedimientos políticos que obstaculizaron la vía rápida del Ejecutivo, y que ha hecho de este mecanismo uno más difícil de obtener con el paso del tiempo.

Son dos las preguntas de investigación que servirán de guía para el presente capítulo: ¿Por qué razón disminuyeron los votos favorables en torno al otorgamiento de la vía rápida en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos en el año de 1998? ¿Puede este fracaso explicarse a partir de una aplicación del Juego de los Dos Niveles?

Gráfica 7.1

Diferencias en los votos para la dos últimas solicitudes de la vía rápida (1991-1998).



Fuentes: Public Citizen Congressional Vote Chart: 105th Congress 1997/98 <http://www.citizen.org/vchart98/map.htm>
Public Citizen Introduction to Global Trade Watch's Voting Index from 1991-1996 <http://www.citizen.org/trade/votecharts/index.cfm>

En la gráfica anterior (6.1) podemos apreciar las diferencias en el sentido del voto emitido para aprobar las dos últimas solicitudes de la vía rápida presentadas para negociar varios acuerdos comerciales. En este caso mostramos el voto emitido en 1991 para la vía rápida que pretendía servir para negociar el TLCAN y la Ronda Uruguay, y la iniciativa de 1998 que serviría para negociar un acuerdo bilateral con Chile y el ALCA. La vía rápida de 1991 se aprobó con 231 votos a favor y 192 en contra, mientras que propuesta de 1998 se rechazó con 243 votos en contra y sólo 180 a favor. Este descenso en los votos aprobatorios confirma la tendencia hacia la baja de los votos positivos en general analizada en los otros capítulos. Esto nos conduce a ratificar la pregunta inicial ¿Qué sucedió concretamente en las negociaciones internas que provocaron el fracaso de la iniciativa, y qué modelo explicativo nos aporta una respuesta coherente?

Argumentamos que la aplicación del modelo teórico del Juego de los Dos Niveles es útil para explicar este fracaso. Sin embargo, al emplearlo se descubrieron fallas de la teoría que deben ser corregidas para revelar algunos acontecimientos no considerados en el modelo original. Por esa razón, en este capítulo procederemos a realizar un análisis principalmente deductivo a partir del modelo de Dos Niveles, pero en las conclusiones generales se aplicará un análisis inductivo para señalar las fortalezas y debilidades del marco teórico propuesto.

Los argumentos sobre los cuales centraremos la explicación del fracaso de la vía rápida de 1997-98 son los siguientes:

- a) La dispersión de las preferencias de los actores involucrados en la decisión en torno de la liberalización comercial y el otorgamiento de la autoridad, caracterizada por un espacio reducido de negociación para llegar a acuerdos internos sobre la autoridad solicitada por el Ejecutivo.
- b) Los errores cometidos por el jefe negociador durante el regateo interno con los Congresistas atribuido a: 1.- El escaso valor o la ausencia de compensaciones o *side-payments ofrecidos*; 2.- las promesas no cumplidas en 1993 a varios legisladores que modificaron su voto en 1998, o que fueron reemplazados por nuevos legisladores en sus distritos en las elecciones de 1996. 3.- La ausencia de una propuesta “ómnibus” que incluyera compensaciones para los grupos afectados por la liberalización comercial. 4.- El envío prematuro de la iniciativa al Senado antes de hacerlo a la Cámara de Representantes como lo estipula la costumbre legislativa.
- c) La carrera adelantada hacia las elecciones presidenciales del año 2000 que dificultó enormemente la modificación de las preferencias originales de los Congresistas, a pesar del ofrecimiento de compensaciones.
- d) La debilidad presidencial como resultado de los escándalos políticos que habían dado lugar a una supervisión constante de las acciones del Ejecutivo por parte de otros actores (caso simbólico el fiscal especial Kenneth Starr).
- e) El voto crucial en la Cámara de Representantes a favor de la concesión del status de la Nación Más Favorecida a la República Popular de China, previo a la votación de la vía rápida, que fue muy criticado por los opositores al libre comercio y por

algunos sectores relevantes de la opinión pública de Estados Unidos, las críticas recibidas “ataron” las manos de los Congresistas para no hacer negociable con el Ejecutivo la aprobación de la vía rápida.

Debe aclararse que los factores de la política interna que se analizarán permiten una clasificación del siguiente modo: a) los factores que formaron parte del *contexto* en el que se realizó la negociación interna; y b) las *fallas concretas de negociación doméstica* aplicadas por el Presidente Clinton como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 7.1
Clasificación de los factores que incidieron en el fracaso de la vía rápida.

Factores que Formaron Parte del Contexto Interno de la Negociación	Estrategias Fallidas de Negociación Interna
Dispersión aguda de las preferencias de los actores involucrados	Ausencia o escaso valor de los <i>side-payments</i> ofrecidos a los opositores
Carrera adelantada a la Presidencia entre los legisladores	Promesas incumplidas en las negociaciones internas previas
Debilidad de la figura presidencial atribuida a los escándalos políticos	Dificultad para organizar una legislación comercial omnibus
Otorgamiento del status de la Nación Más Favorecida a China	Escaso apego a las costumbres legislativas por parte del Ejecutivo (envío prematuro de la propuesta al Senado)

Tabla realizada por el autor.

Nuestra línea argumentativa fundamental consiste en demostrar que *las estrategias fallidas de negociación fueron claves en el fracaso de la vía rápida*. Sin embargo es pertinente recordar y reconocer que los eventos nacionales que tienen repercusiones en el exterior suelen estar condicionados por la política interna y también por los acontecimientos externos¹. No pretendemos aducir que algunos eventos externos fueron irrelevantes en el fracaso de la vía rápida, pero la importancia de estudiar la negociación interna se basa en que, a final de cuentas, este procedimiento fracasó porque no se pudieron alcanzar los votos suficientes en la Cámara de Representantes, tales votos son cuantificables (la mayoría simple de 345 legisladores era suficiente para que la propuesta triunfara), por lo que nuestro propósito consiste en argumentar por qué no se pudieron obtener el número requeridos de votos a favor de esta propuesta.

Al manifestar que *la causalidad de este fracaso la situamos fundamentalmente en la política interna de los Estados Unidos*, debemos aclarar dos asuntos muy pertinentes:

- a) La argumentación de que es en la política interna de los Estados Unidos en donde reside predominantemente el fracaso de la vía rápida, no resta utilidad al modelo del Juego de los Dos Niveles, pues además de que lo Congresistas tomaron en 1998 una decisión interna que afectó a la política comercial de su país en el nivel internacional, el rol desempeñado por el Poder Ejecutivo (o jefe negociador como lo

¹ Robert O. Keohane y Helen Milner, “Internationalization and Domestic Politics”, Cambridge University Press, Nueva York, reimpresión 1997, pp. 3-24.

concibe la teoría aplicada) resulta clave para identificar las razones de este caso fallido de negociación interna que tuvo repercusiones internacionales². Por esta razón otras alternativas teóricas para el estudio de la política interna como lo es el análisis de las coaliciones, o el estudio de la negociación exclusiva entre los congresistas involucrados (sin considerar el rol del Presidente) no resultan aplicables para este caso, ya que la categoría del jefe negociador estaría ausente en ellas³.

- b) La teoría reconoce que se pueden presentar otros eventos internacionales que influyen en el tipo de preferencias asumidas por los Congresistas en la política interna (por ejemplo los éxitos o los fracasos de las negociaciones comerciales previas). En esta investigación no se descarta la importancia de tales eventos, pero la razón para no estudiarlos a fondo reside en que la dimensión que más nos interesa estudiar de este caso de estudio consiste en *la forma como se toman las decisiones a partir de una agregación de preferencias, de la presencia de reglas para tomar decisiones, y de la aplicación de una estrategia para ganar los votos de los actores que no comparten inicialmente las preferencias originales del jefe negociador* (de ahí que reafirmemos la utilidad del Juego de los Dos Niveles como un modelo analítico perteneciente a la escuela de la elección social). En este sentido, se podrán hallar argumentos adicionales para explicar este caso fallido acudiendo al análisis de otras variables incluso de índole económica, pero para esta investigación lo que interesa resaltar es el fracaso de *una decisión de carácter político*, que fue la consecuencia de una mala negociación interna para alcanzar el número de votos suficientes en el Congreso para aprobar el procedimiento legislativo de la vía rápida.

Este capítulo está dividido en cinco secciones: La primera sección presenta el contexto económico interno e internacional en el que se desarrolla la propuesta de una nueva vía rápida por el Presidente Clinton; en la segunda sección, se enumeran los objetivos que tenían los actores involucrados al momento de decidir las negociaciones conducentes a un acuerdo de libre comercio; en la tercera sección se muestra la dispersión de las preferencias de los actores, a favor y en contra de la aprobación; en la sección cuarta se muestra por qué se envió la iniciativa a la Cámara de Senadores para su aprobación antes de hacerlo en la Cámara de Representantes, y en la última sección se analizan las fallas de negociación del Ejecutivo.

² En la sección donde se analizan las preferencias de los actores involucrados en la aprobación de la vía rápida, se recurre a dos métodos distintos de la elección social para explicar el fracaso de la vía rápida: por una parte se acude a un modelo simple de negociación multilateral (aplicado a los grupos internos, no a países, por supuesto), y a una matriz de pagos de 2x2 basada en el juego del “deadlock”, al explicar la insuficiencia de estos métodos para hallar una respuesta satisfactoria al fracaso de la vía rápida, se enfatizan las ventajas del modelo del Juego de los Dos Niveles.

³ Como se mencionó en capítulos anteriores, la teoría de las coaliciones asume el análisis de variables como el “actor pivote” encargado de ampliar el espacio para un acuerdo entre dos facciones distintas, pero este se encuentra lejos de desempeñar las funciones y de contar con los recursos del jefe negociador del Juego de los Dos Niveles.

2. El Contexto de la Nueva Vía Rápida.

Para hacer un análisis de las circunstancias en las que se presentó la iniciativa al Congreso, es necesario retomar la percepción que había entre los académicos y la opinión pública de los Estados Unidos en torno del último acuerdo comercial regional que se había firmado bajo el procedimiento de la vía rápida más reciente –esto es el TLCAN–, ya que éste era el referente más cercano en la memoria de los actores participantes en la decisión.

Un examen somero del contexto en el que se presentó el fracaso de la vía rápida de 1997-98 nos muestra que los tres países, que cinco años atrás, habían firmado el TLCAN (el acuerdo comercial a nivel regional más ambicioso firmado por los Estados Unidos) mostraban un buen desempeño en el ámbito comercial y económico. Los Estados Unidos, por ejemplo, habían registrado el desempleo más bajo en el último cuarto de siglo; Canadá había salido de una larga recesión, y se perfilaba como una de las economías de más alto crecimiento dentro del Grupo de los Siete (G-7) con una tasa de desempleo también baja; México que apenas en 1995 había tenido una de sus peores crisis económicas, a partir de 1996 comenzó a crecer y a recuperarse sistemáticamente, mostrando una tasa de crecimiento en 1997 del 7%, el índice de su bolsa de valores era un 20% más alto que el registrado el año anterior y las tasas de desempleo en las principales ciudades era del 3.5%. es difícil sostener que estas cifras estuviesen directamente vinculadas con el desempeño del TLCAN, sin embargo los defensores y promotores de este acuerdo así se apresuraban a argumentarlo⁴.

Algunos críticos de la vía rápida opinaban lo contrario sobre los beneficios aparentes del TLCAN, ya que exponían que después de su firma, el superávit comercial estadounidense de \$1.7 miles de millones de dólares se convirtió en un déficit de \$16 mil millones de dólares en 1996 por la caída del peso mexicano. El TLCAN, argumentaban, “había causado la pérdida de 420,000 empleos estadounidenses”. A pesar de que los asesores del Presidente Clinton manifestaron que se habían creado 311,000 empleos como resultado del TLCAN, reconocieron también que se perdieron 133,000 empleos como efecto directo de la instrumentación del mismo⁵.

Las opiniones “neutrales” sobre el impacto económico del TLCAN en 1997 y 1998 eran escasas. En un estudio realizado entre 361 grandes y medianas empresas en los tres países pertenecientes al TLCAN se tenían evidencias aparentes de que la entrada en vigor de este acuerdo no había tenido un impacto adverso en los empleos como temían sus detractores. Este informe, realizado por el Banco de Montreal, el Harris Bank, y el Grupo Financiero Bancomer, había encontrado que desde 1994, 47% del total de las empresas había contratado más personal y un 41% empleaba al mismo número de trabajadores, por lo que sólo el 11% de las empresas encuestadas había despedido trabajadores desde la instrumentación del TLCAN. De estas empresas que habían registrado pérdidas de

⁴ “Business in a Hurry for Fast-Track”, Amy Borrus reportera, *Business Week*, 15 de septiembre

⁵ Julie Kosterlitz, “Muddy Track”, *National Journal*. 8 de septiembre de 1997.

empleos, solo una la había atribuido al acuerdo comercial. El estudio concluía que el acuerdo comercial se había desempeñado bien en la creación de empleos⁶.

El asunto acerca de qué tan benéfico había sido hasta el año de 1997⁷ el TLCAN para los tres países firmantes, pero sobre todo para los Estados Unidos, era un tema que parecía dividir a las opiniones de los expertos, sin embargo el gobierno de ese país tenía ya prevista una estrategia comercial que exigía la continuación de las pláticas para llegar a acuerdos similares (o incluso más ambiciosos todavía) con otros países del Hemisferio Occidental ¿qué incentivos aparentes existían para hacerlo? La crisis asiática que se presentó a finales de 1997, por ejemplo, hizo más atractivo para los inversionistas internacionales y especialmente para los norteamericanos volver los ojos hacia América Latina, región que había pasado a ocupar el tercer destino más importante de las exportaciones de los Estados Unidos, después de sus dos socios comerciales del TLCAN. Esta región estaba realizando sus propios procesos de integración comercial y económica dentro y fuera del hemisferio a través del MERCOSUR, el Grupo de los 3, la Comunidad Andina, el CARICOM, etc. mediante la realización de un acuerdo comercial entre Chile y Canadá, y a través del posible acuerdo comercial entre el MERCOSUR y la Unión Europea, así como el inicio de las negociaciones entre México y la Unión Europea para el establecimiento de un acuerdo de libre comercio entre ambas partes.

A nivel multilateral, los países deseaban profundizar la cooperación en aquellos temas que la Ronda Uruguay no pudo resolver o que había dejado incompletos, sobre todo en los servicios, la protección a la propiedad intelectual, los códigos para las compras gubernamentales y la agricultura. Los acuerdos sobre estos sectores eran relevantes para los intereses de los Estados Unidos ya que de ellos dependía en parte su posición de liderazgo como máxima potencia exportadora, por esta razón como parte del contexto económico de la vía rápida analizaremos en primer lugar la agenda global comercial global de los Estados Unidos de la primera mitad de la década de los noventa, para posteriormente revisar cuál era la importancia del continente americano dentro de esa agenda mundial.

3. Los Principales Objetivos de la Agenda Global del Gobierno de William Clinton.

Después de haberse concluido las negociaciones de la Ronda Uruguay en 1994, parecía que los gobiernos de los países integrantes de la Organización Mundial del Comercio estaban ya exhaustos de realizar las propuestas y contrapropuestas necesarias para liberalizar el comercio en los temas de la nueva agenda comercial mundial, y sin embargo estaban presentes ya las exigencias por parte de los grupos económicos internos de que estos nuevos temas se abordaran lo más pronto posible. Tales temas eran: la regulación de las

⁶ Sydney Weintraub y Jeff Chisholm, "Extend the Benefits of Free Trade", *The Wall Street Journal*, 26 de febrero de 1998.

⁷ Es muy relevante tener en cuenta al año de 1997 como el referente para determinar el impacto económico que el TLCAN tuvo hasta ese momento. Estudios recientes (2004) parecen demostrar que el impacto del TLCAN, al menos para México, ha sido negativo. Esa información, sin embargo, resulta poco relevante para esta sección ya que la posición a favor o en contra del otorgamiento de la vía rápida por parte de los actores internos en los Estados Unidos, fue argumentada con base en el desempeño que el TLCAN había tenido hasta el año de 1998.

telecomunicaciones y los servicios vinculados con la informática, la protección de la propiedad intelectual que se había dejado incompleta en la Ronda Uruguay, igual que sucedió con los servicios financieros, el transporte marítimo y la agricultura.

Los Estados Unidos, en su papel de la principal economía del planeta, debían tomar una decisión sobre el tipo de compromisos que asumiría en la definición y negociación de la nueva agenda global, por ello el dilema era doble: había que decidir los temas importantes, pero también los niveles de cooperación que se explorarían (bilateral, subregional, regional, interregional y multilateral o global). Los Estados Unidos debían enfrentar los retos y las oportunidades comerciales que se le presentaban en varios frentes del mundo: América, Asia, Europa y en menor medida en África y en Oceanía. En el frente asiático, la Declaración de Bogor enunciada en noviembre de 1994 por los líderes del mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), convocó a la creación de un área de libre comercio para el año 2010 incluyendo sólo a los países más industrializados, y para el año 2020 se esperaba incluir al resto de las naciones en desarrollo de la región. Esta zona era crucial para los intereses norteamericanos ya que algunas estimaciones sugerían que de las exportaciones de los Estados Unidos a Asia dependen cerca de 2 millones de empleos estadounidenses, y que para el año 2010 esta región sería la principal importadora de mercancías de los Estados Unidos (excluyendo a Japón)⁸.

En el frente Europeo, existía la propuesta de que los Estados Unidos y la Unión Europea firmasen un acuerdo de libre comercio trans-atlántico, pero los Estados Unidos han adoptado desde hace mucho tiempo una política dirigida hacia los países de la UE consistente en no negociar en grupo con los Europeos (y evitar en general las negociaciones en bloque). Además, así como hay intereses que promoverían el acuerdo, otros sectores - como los intereses agrícolas dentro de los países-, lo rechazarían por ser este uno de los temas más ríspidos que se ha abordado preferentemente a través de otras instancias como la OMC, aprovechando la oportunidad que las negociaciones multilaterales ofrecen para la formación de coaliciones de negociación con otros Estados.

En el continente americano –uno de los centros de la atención a la cual estaba dirigida la propuesta de la vía rápida de 1997/98-, las oportunidades para un intercambio comercial basado en el beneficio mutuo parecían ser metas alcanzables en el mediano plazo. Pero para lograr una integración comercial había que salvar primero las diferencias fundamentales en las economías de la región. La desigualdad entre los países latinoamericanos se reflejaba profundamente en los niveles de intercambio económico; en 1994, por ejemplo, los países del MERCOSUR y Chile habían realizado importaciones globales que alcanzaban los 65 mil millones de dólares, juntándose las importaciones de estos países y las de los tres Estados del TLCAN se tenía ya el 95% del mercado continental⁹.

A pesar del buen desempeño general de la región durante los noventas, los países del área aún enfrentaban diversos desafíos propios de los países del Tercer Mundo como son la inflación, los problemas en la balanzas de pagos, los bajos estándares de vida como

⁸ Paula Stern y Raymond Paretzky, "Engineering Regional Trade Pacts to Keep Trade and U.S. Prosperity on a Fast Track", *The Washington Quarterly*, invierno de 1996, vol. 19, no. 1 pp. 222.

⁹ Paula Stern y Raymond, *op. cit.* pp. 218-219.

resultado de los bajos ingresos percibidos, y los altos niveles de endeudamiento (en relación a los PIB de cada país). Para ilustrar estos problemas, a continuación se ofrecen algunos indicadores económicos de los países que potencialmente firmarían el acuerdo de libre comercio continental.

Tabla 7.2
Principales Indicadores Económicos de los Países Americanos (1993)

	PIB	Población	PIB per Capita	Exporta.	Importa.	Servicio deuda/export	Inflación
País	(1993 US \$M)	(1993 M)	(1993 US \$)	(1993 M)	(1993 US \$)	%	1993
Estados Unidos	6,343,000	257.6	24,624	464,733	603,438	n.a.	3.0
Brasil	414,300	156.6	2,646	38,597	27,704	24.4	2,184.4
Canadá	378,700	28.8	13,149	145,178	139,035	n.a.	1.8
México	368,000	90.0	4,090	30,241	50,147	44.4	9.8
Argentina	265,000	33.5	7,910	13,118	16,784	39.4	10.6
Venezuela	59,000	20.6	2,864	14,066	12,200	19.5	38.1
Colombia	56,700	34.0	1,668	6,917	6,700	35.3	22.6
Perú	42,900	22.9	1,873	3,484	4,901	23.0	48.6
Chile	42,500	13.8	3,080	9,986	11,125	20.9	12.7
Ecuador	14,400	11.3	1,274	2,904	2,562	27.1	45.0
Uruguay	13,900	3.2	4,344	1,703	2,324	22.2	54.1
Guatemala	11,500	10.0	1,150	1,340	2,599	28.1	11.8
Republica Dominicana	8,400	7.6	1,105	511	2,436	13.5	5.2
El Salvador	7,600	5.5	1,382	732	1,912	13.3	18.6
Costa Rica	7,200	3.2	2,250	1,829	2,885	20.7	9.8
Bolivia	7,060	8.1	872	728	1,206	39.1	8.5
Paraguay	6,841	4.6	1,487	725	1,689	40.9	18.3
Panamá	6,350	2.6	2,442	533	2,188	31.3	0.5
Trinidad y Tobago	4,800	1.3	3,692	1,869	1,448	25.2	10.7
Total(2)	9,372,253	722.5					

Fuente: "Economist Intelligence Unit Latin America at a Glance (1994), International Financial Statistics (Mayo de 1995). Citado en Sandra A. Rivera, "After NAFTA: Western Hemisphere Trade Liberalization and Alternative Paths to Integration", en *The Social Science Journal*, octubre de 1995, vol. 32, no. 4, p. 393.

Como se podrá apreciar, la actividad económica en el continente americano se encontraba altamente concentrada en los cinco principales países, y tan sólo los Estados Unidos abarcaban el 80% del PIB hemisférico económico de la región. Los siguientes cuatro países Brasil, México, Canadá y Argentina en conjunto representaban el 15.2 % del total. El asunto es que el tamaño relativo de las economías de todos estos países desempeñaba un papel por demás significativo en el abanico de opciones de negociación disponibles para cada gobierno. La importancia del mercado de los Estados Unidos despuntaba significativamente entre el resto de los países. Este país era el principal socio comercial de todas las naciones de la región con la excepción de tres, y para esas tres excepciones, se

encontraba ubicado entre sus tres principales socios comerciales. Pese a que el acceso al mercado de los Estados Unidos era una de las prioridades para cada uno de los países de América Latina, la región no se encontraba (con la excepción de México) entre los tres socios comerciales más importantes de los Estados Unidos (éstos eran –en 1997- Canadá, Japón y México)¹⁰. La combinación de estos elementos nos lleva a considerar que en virtud de que el mercado de los Estados Unidos es más importante para América Latina de lo que estos países representan para los Estados Unidos, la capacidad de negociación de los Estados Unidos en las pláticas continentales es mucho mayor.

Tabla 7.3
Indicadores de los intercambios entre Estados Unidos y sus principales socios en América.

	Balanza Comercial	Exporta.	Importa.	IED
País	1996 (US\$ Millones)	1996 (US\$ Millones)	1996 (US\$ Millones)	1996 (US\$ Millones)
Canadá	-23,922	132,584	156,506	81,387
México	-16,202	56,761	72,963	14,037
Brasil	3,938	12,699	8,762	23,590
Venezuela	-8,162	4,741	12,093	3,372
Colombia	435	4,709	4,273	3,414
Argentina	2,237	4,516	2,278	7,962
Chile	1,876	4,132	2,256	5,510
Rep. Dominicana	-392	3,183	3,575	1,274
Costa Rica	-160	1,814	1,974	790
Perú	505	1,767	1,261	1,213
Honduras	-155	1,641	1,796	236
Guatemala	109	1,564	1,673	155
Panamá	1,032	1,378	346	15,908
Ecuador	-659	1,257	1,916	830
El Salvador	-2	1,072	1,074	nd
Paraguay	855	897	42	

Fuente: oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos, reporte comercial de 1997, <http://www.ustr.gov/reports/nte/1997/nte97pub.pdf>

No es posible asegurar que existían intereses económicos idénticos que coadyuvasen a la integración hemisférica en 1997, esto se debía a las peculiaridades y las prioridades económicas y comerciales de cada uno de los Estados americanos. En la anterior tabla se puede apreciar, por otro lado, las diferencias en el destino de las exportaciones y las importaciones de los Estados Unidos, fuera de sus socios comerciales del TLCAN, los otros mercados más importantes para ese país en el continente americano son Brasil, Venezuela, Colombia y en menor medida Chile, tratándose de la inversión extranjera directa, los países relevantes son Brasil, Venezuela, Chile y Panamá, pero comparativamente ninguno de estos países es tan importante como los socios comerciales asiáticos de los Estados Unidos

¹⁰ Reporte del Representante Comercial de los Estados Unidos 1997, <http://www.ustr.gov/reports/nte/1997/nte97pub.pdf>

(Japón, China, Corea del Sur, etc.), por lo que es difícil presentar un argumento basado estrictamente en intereses comerciales para explicar una estrategia norteamericana que tenga como objetivo central la apertura de los mercados latinoamericanos mediante la firma de uno o varios acuerdos comerciales.

Ya se afirmó antes –además– que la proporción de las exportaciones dirigidas fuera del continente variaban significativamente de país a país. Para Brasil, los Estados Unidos y Chile, las exportaciones orientadas a otras regiones representaban cerca de dos terceras partes de las exportaciones totales. En contraste, para México –debido a su extrema dependencia en el mercado de los Estados Unidos– la proporción de su exportaciones fuera del hemisferio era menor al 30%. Otros países se encontraban a medio camino en este continuo imaginario entre la dependencia en el comercio dentro del continente, y la diversificación hacia otras regiones, por ejemplo Argentina tenía una orientación comercial parecida a Brasil y Chile sin llegar a ser tan diversa, y en contrapartida Venezuela y Colombia se orientaban principalmente al mercado de los Estados Unidos¹¹. Esto nos muestra la asimetría de los intereses económicos en juego en las negociaciones comerciales hemisféricas que se tenían planeado llevar a cabo.

En virtud de que Asia es la región externa a la cual iban dirigidas buena parte de las exportaciones de los Estados Unidos, ¿Cuál debería ser el área estratégica para su política comercial a finales de los noventa? ¿Se debería privilegiar al Hemisferio Occidental o a las relaciones con los países orientales? Como sucede en otros ámbitos (como los diplomáticos), aquí la respuesta parece ser que los Estados Unidos estaban dispuestos a alcanzar en 1997 objetivos múltiples manejando simultáneamente una agenda americana y otra dirigida a Asia, además de la multilateral y la sectorial (como era el caso de las telecomunicaciones) *por esa la razón la propuesta de la vía rápida sometida al Congreso en 1997 perseguía los objetivos múltiples más ambiciosos de los que se habían presentado hasta ese momento en una sola iniciativa presidencial*. Los objetivos del Presidente Clinton en materia de liberalización comercial a través de la nueva vía rápida eran los siguientes:

- a) La vía rápida era fundamental para la negociación de más acuerdos comerciales bilaterales y regionales. Chile simbolizaría el compromiso de los Estados Unidos para iniciar y concluir el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA) en el 2005 (ver más detalles al respecto en la siguiente sección).
- b) Completar la agenda de la Organización Mundial de Comercio, sobre todo las negociaciones que fueron aplazadas al finalizar la Ronda Uruguay en torno de las reglas de origen, los servicios, los derechos de propiedad intelectual, además de los temas sobre la agricultura.¹²
- c) Llevar a cabo negociaciones para liberalizar los sectores en los que los Estados Unidos eran muy competitivos, pero en los cuales las barreras comerciales tendían a ser muy

¹¹ Sidney Weintraub, "The importance of Trade in the Western Hemisphere. (Special Issue: The Summit of the Americas)", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, otoño de 1994, vol. 36, no. 3, p.169.

¹² Declaración del Embajador Charlene Barshefsky, "Fast Track Authority Renewal: Senate Finance Committee", 17 Septiembre de 1997.

altas. En particular, en el comercio de químicos, equipos y servicios de energía, tecnología, servicios ambientales, instrumental y servicios médicos y productos de madera y de papel.

d) Dentro de la APEC, los Estados Unidos y sus socios de la Cuenca del Pacífico trabajaban conjuntamente para identificar cierto número de áreas que podrían estar sujetas a pláticas para acelerar la apertura comercial en la región. La renovación de la vía rápida mostraría a la APEC la intención de Estados Unidos para continuar las negociaciones y concluir en acuerdos importantes, cuyo objetivo final era la apertura comercial para toda la región en el año 2020.

d) La conclusión de las negociaciones en torno del Acuerdo sobre las Tecnologías de la Información (ITA por sus siglas en inglés), mediante el cual se pretendía reducir a cero los aranceles a un amplio número de manufacturas vinculadas con la informática como son los microchips, las computadoras, los equipos de telecomunicación, los faxes, los teléfonos, los circuitos integrados, etc. En todos estos productos las empresas de los Estados Unidos (como Intel, Texas Instruments o Bell Laboratories) tienden a ser muy competitivas a nivel mundial. Para estos productos los aranceles aplicados en los Estados Unidos normalmente son inexistentes, pero las tarifas aplicadas en los países asiáticos aún se mantienen en un nivel del 30%. El objetivo de negociación de los Estados Unidos consistía en eliminar este porcentaje a cero por ciento en el año 2000, y en una segunda etapa se pretende incluir más mercancías a esta lista de productos antes mencionada para dar paso al acuerdo ITA-2¹³.

4. Objetivos de la negociación de un acuerdo comercial hemisférico y otro bilateral con Chile.

Como ya se mencionó, para las economías de los principales países de América Latina, la primera parte de la década de los noventa estuvo caracterizada por una expansión de las actividades económicas. El peso de América Latina como destino de las exportaciones de los Estados Unidos se incrementó durante esta época, pasando del 17% en 1992, a casi el 21% en 1998¹⁴. Las empresas de los Estados Unidos, la inversión extranjera directa y la inversión de portafolio se expandieron significativamente en los mercados latinoamericanos durante estos años. Tan solo la inversión directa procedente de los Estados Unidos pasó de \$71 mil millones en 1990 a \$172 mil millones en 1997, representando el 20% de las inversiones de ese país en el exterior¹⁵.

En 1993, las exportaciones de los Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe alcanzaron un total de \$78.3 mil millones de dólares, y la tasa anual de crecimiento de las mismas en los últimos seis años había sido mayor al 14%, lo que superaba los niveles de

¹³ Janet L. Yellen. "The Continuing Importance of Trade Liberalization", en *Business Economics*, enero de 1998, vol. 33, no. 1, p. 23.

¹⁴ Alexander F. Watson, "Trade and Other U.S. Priorities in the Americas", en *US Department of State Dispatch*, 22 mayo de 1995, vol. 6, no. 21 p. 422.

¹⁵ Reporte del Representante Comercial de los Estados Unidos 1997, <http://www.ustr.gov/reports/nte/1997/nte97pub.pdf>

crecimiento de las exportaciones dirigidas a Europa y a Asia. En total, las exportaciones dirigidas a América Latina se incrementaron en un 150% a partir de 1986, lo cual ha significado para los Estados Unidos una balanza comercial superavitaria frente a estos países. Algunas estimaciones señalan que cerca de 1.5 millones de empleos en los Estados Unidos dependen de las exportaciones que se dirigen a esta región¹⁶.

A pesar de los aparentes escasos incentivos económicos para negociar un acuerdo comercial, es pertinente aclarar El atractivo de firmar un acuerdo comercial continental parecía evidente, ya que el establecimiento de un Área de Libre Comercio de las Américas podía hacer que estas transferencias de capital produjesen más beneficios y menos riesgos para los inversionistas, en virtud de que el objetivo esencial del acuerdo sería otorgar transparencia y certidumbre a los intercambios tanto de mercancías como de capitales, los cuales no estaban exentos de problemas en la región. Una área de libre comercio tenía la ventaja adicional de otorgar a las empresas de los Estados Unidos un trato preferencial frente a sus competidoras de Europa y de Asia, o de otras naciones que ya habían firmado algunos acuerdos comerciales con los países de la región. En concreto, esta área abarcaría un mercado potencial de 719 millones de personas, muy por arriba de los 363 millones que ya abarca el TLCAN.

En el período en el cual surgió la propuesta para negociar con América Latina un acuerdo continental, los Estados Unidos afrontaban algunas controversias comerciales con los países del área que podían resolverse en el marco de las negociaciones a nivel hemisférico, y además, con la creación de los mecanismos de resolución de controversias característicos del TLCAN se podían resolver las disputas que se presentaran en el futuro. Por ejemplo, con el gobierno de Argentina habían conflictos comerciales derivados de que en 1995 este país incrementó los aranceles a los productos relacionados con las telecomunicaciones para hacer frente a algunas dificultades fiscales, el gobierno de Estados Unidos pidió a Argentina que los eliminara y que los colocara en un nivel consistente con la OMC, y al mismo tiempo inició una investigación sobre el tema bajo la sección 301.

Con Brasil había diferencias significativas en la aplicación de los aranceles a los autos y a los juguetes, así como las tarifas a las que estaban sometidos los equipos de telecomunicaciones, las computadoras, algunos bienes de capital, el calzado, los productos electrónicos y los automóviles. Los Estados Unidos habían solicitado consultas con el gobierno brasileño para revisar el nivel arancelario aplicado a estos bienes. El gobierno norteamericano también estaba inconforme con el contenido nacional exigido por el gobierno brasileño para la comercialización de autos importados. Además Brasil aplicaba una serie de medidas sanitarias y fitosanitarias a las importaciones procedentes de los Estados Unidos, los productos más afectados eran la carne de pollo, las ovejas vivas y los vinos. En 1996 ambos países negociaron un protocolo sobre estos productos pero en 1997 Brasil aún no lo aplicaba.

En el caso de Chile, las principales barreras arancelarias se aplicaban al sector agrícola, en donde se mantenía un sistema de “bandas” de precios para el trigo, la harina de trigo, los

¹⁶ Alexander F. Watson, “The NAFTA Experience: Chile and the Future of Hemispheric Trade”, en *US Department of State Dispatch*, 30 de octubre de 1995, vol. 6, no. 44, pp. 803-804.

aceites vegetales y el azúcar. Este sistema arancelario variable se había diseñado para mantener los precios domésticos de estas mercancías dentro de un rango predeterminado, con el fin de retrasar el impacto interno de los cambios en los precios internacionales. En el rubro de las medidas no arancelarias, el gobierno chileno y el venezolano aplicaban estándares sanitarios y fitosanitarios, que en especial afectaban las importaciones de carne de pollo y de res procedentes de los Estados Unidos.

Con respecto a Colombia, su sector agrícola permanecía protegido ya que a partir del decreto 2493 de noviembre de 1994, el Ministerio de Agricultura había solicitado licencias de importación para varios productos agrícolas tales como el trigo, la carne de pollo, la cebada, el maíz, trigo, sorgo, la harina de trigo, las semillas para producir aceite y sus derivados, la soya, los alimentos de soya preparados y el aceite de soya, el gobierno de Venezuela también protegía estos mismos productos. Los Estados Unidos argumentaban que los requisitos de importación eran inconsistentes con las obligaciones asumidas por ese país en el OMC. Además varios de los productos antes mencionados junto con la carne de cerdo, la azúcar blanca y morena, la leche y el maíz blanco y amarillo están sujetos también a un arancel variable basado en un sistema de “bandas” como lo hace el gobierno de Chile. En 1996, Argentina firmó un acuerdo con Chile, Paraguay, y Uruguay para establecer requisitos más estrictos en los estándares sanitarios, este acuerdo afectaba la importación de trigo, manzanas y semillas procedentes de los Estados Unidos.

La mayoría de los países del Cono Sur tenían disputas pendientes con los Estados Unidos por el tema de la propiedad intelectual sobre todo en los productos farmacéuticos y la industria del entretenimiento, así como en el software. En 1997, por ejemplo, se amenazó a Argentina a adoptar leyes más efectivas en la materia o se le dejarían de aplicar los beneficios otorgados en el sistema generalizado de preferencias, y a Colombia y a Venezuela se les anotó a partir de 1991 en la “Lista de Observación” bajo la sección especial 301 de la ley de 1988 sobre el mismo asunto. Otro tema de negociación relevante con estos países es el de las compras del sector público, sobre todo en dos mercados importantes como son Brasil y Venezuela en donde la adquisición de servicios de telecomunicaciones, y aquellos demandados por la empresa petroleros de Venezuela se hallaban limitados¹⁷.

Tomando en cuenta este tipo de controversias en las que están de por medio en ocasiones la aplicación laxa o estricta (dependiendo del caso) de las leyes comerciales internas de parte de los países latinoamericanos, algunos autores señalan (enfaticando el contenido predominantemente político del ALCA) que a través del acuerdo de libre comercio orientado hacia el continente americano, los Estados Unidos estarían expandiendo su sistema legal para resolver estas controversias bajo sus propias reglas, conducir el mercado bajo sus propios principios, y sobre todo defender el trato nacional para las mercancías y los capitales de sus ciudadanos en el resto del hemisferio¹⁸. Para estos analistas, la entrada

¹⁷ Toda la información sobre estas controversias se encuentra en el Informe del Representante Comercial de los Estados Unidos del año 1997, <http://www.ustr.gov/reports/nre/1997/nre97pub.pdf>

¹⁸ Al respecto puede consultarse el reporte anual del Representante Comercial de los Estados Unidos en donde aparecen los países de América Latina que ponen más obstáculos legales para la protección de los intereses

en vigor del ALCA significaría la desaparición *de facto* de la Doctrina Calvo¹⁹ en las leyes internas de los países,²⁰ y la aplicación unilateral de medidas para proteger el mercado interno, lo cual significaría un objetivo estratégico más de parte de los Estados Unidos para firmar el ALCA.

Por último, debido al estancamiento y la lentitud con la que se negocian algunos temas prioritarios para los Estados Unidos en el nivel multilateral como lo son la protección a las inversiones o la propiedad intelectual, por ejemplo, estos elementos hacían atractivo para este país la creación de acuerdos regionales que abarquen estas áreas para consolidar -al menos- las regulaciones de carácter regional que sirviesen de precedente a las pláticas multilaterales.

5. Las estrategias de las que se disponía para negociar la integración hemisférica.

La iniciativa enviada al Congreso en 1997 contenía la autoridad para negociar un acuerdo de libre comercio continental, y otro a nivel bilateral exclusivamente con Chile. Con este tipo de objetivos se eliminaba la posibilidad de un ingreso chileno al TLCAN*, y al parecer era contradictorio perseguir este objetivo bilateral al tiempo que se negociaba a nivel hemisférico un acuerdo más ambicioso, para poder resolver esta aparente contradicción es pertinente plantear la siguiente pregunta ¿Cuáles eran las estrategias internacionales que tenían en mente los negociadores de los Estados Unidos para llevar a cabo su agenda de libre comercio hemisférica, para la que habrían de solicitar la vía rápida? La pregunta es relevante por que dependiendo del tipo de acuerdos que se iban a negociar a nivel internacional, se podían abordar distintas alternativas para redactar la propuesta que se sometería al Congreso, y cabía la posibilidad de que no se requiera la vía rápida sino quizá algún otro tipo de procedimiento legislativo aún más sencillo y expedito.

En la siguiente gráfica podemos apreciar las cinco distintas alternativas con las que contaban los Estados Unidos para liberalizar el comercio a nivel continental:

económicos de los Estados Unidos, como son la violación constante de los derechos de propiedad intelectual, o la escasa protección a la inversión extranjera. <http://www.ustr.gov/reports/nte/1997/nte97pub.pdf>

¹⁹ Como se sabe tal doctrina -de amplia difusión en los países latinoamericanos parte- de la idea de que los actores privados extranjeros no pueden apelar a sus leyes nacionales para resolver sus controversias en los otros países en los que llevan a cabo sus actividades económicas.

²⁰ Stephen Zamora, "Allocating Legislative Competence in the Americas: the Early Experience under NAFTA and the Challenge of Hemispheric Integration", en *Houston Journal of International Law*, primavera de 1997, vol. 19, no. 3, p. 615-642.

* Recuérdese que el Presidente chileno Eduardo Frei pidió oficialmente al Congreso de Estados Unidos (en una visita oficial realizada en febrero de 1996) su apoyo para el ingreso de este país al TLCAN, ver LatinoLink News Service, "Congress Isn't Rushing to Heed Chile's Plea to Join NAFTA", 27 de febrero de 1996, http://www.owl.net.rice.edu/~poli354/Chile_pages/Chile.html

Gráfica 7.2
Distintas Estrategias para la Integración Comercial de las Américas



Gráfica realizada por el autor con información contenida en Richard L. Bernal, "From NAFTA to Hemispheric Free Trade", en *Columbia Journal of World Business*, otoño de 1994, vol. 29, no. 3 pp. 24-28.

- a) *Creación de un área de libre comercio continental*: En ella se trataría de alcanzar los mismos objetivos contenidos en el TLCAN (y en su caso se incluirían nuevos temas contemporáneos) abarcando una negociación entre todos los países participantes independientemente de su membresía a otro tipo de acuerdos subregionales como el MERCOSUR o el Pacto Andino. Al igual que sucedió con el CUSFTA, cuando se creó el TLCAN aquel primer acuerdo entre Canadá y los Estados Unidos se anexó en el resultado final, si se firma posiblemente el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el TLCAN se “diluiría” entre el conjunto de acuerdo alcanzados. Para este tipo de acuerdo hemisférico el Ejecutivo requiere la aprobación previa de una vía rápida que incluya todos los objetivos de negociación, el número específico de países con los que se llevarían a cabo las pláticas, los niveles de reciprocidad contenidos en los intercambios de concesiones, las fechas exactas para llegar a los acuerdos y el nivel de supervisión del Congreso en el proceso de negociación, por lo cual la vía rápida para este tipo de acuerdo ambicioso potencialmente podía dar lugar (como sucedió en la realidad) a un encendido debate entre los grupos domésticos con intereses involucrados en los temas sobre los que se llegarían a tales acuerdos.
- b) *Incorporación individual de los países al TLCAN*: esta estrategia consistía en incorporar uno a uno a los países interesados en formar parte del TLCAN, aprovechando una cláusula de acceso contenida en el Artículo 2204 de este acuerdo regional. Sin embargo dicha cláusula es muy flexible y no hace mención a un criterio específico que haga elegibles a los Estados interesados en participar en este proceso de liberalización. La Comisión del TLCAN sería la encargada de revisar las propuestas de los gobiernos postulantes y de emitir un veredicto al respecto. Sin embargo, este mecanismo de acceso de otros países al TLCAN no exime al Ejecutivo de los Estados Unidos de solicitar la autoridad al Congreso para negociar bilateralmente con el gobierno postulante los términos en los quedará regulado el

comercio internacional entre ambos países. Esto es así debido que la ley original interna de los Estados Unidos mediante la cual se negoció el TLCAN (la vía rápida de 1988 que se prorrogó en 1991), contenía como objetivo de negociación para el establecimiento de un área de libre comercio los ingresos únicamente de Canadá y de México²¹. La estrategia de la incorporación permitía una clasificación adicional compuesta de tres variantes: 1. La membresía completa al TLCAN, en los mismos términos que México y Canadá; 2. Una membresía basada en períodos de “transición y ajuste”, sobre todo para los países menos industrializados de la región, mediante la cual la membresía completa se adquiriría después de un período de “gracia” o de transición; 3. La incorporación como “miembro asociado” sin gozar de los mismos privilegios y responsabilidades de los Estados originalmente incorporados al acuerdo.

- c) *Una estrategia de “centros y radios” (hub and spokes)*, mediante la cual el TLCAN se mantiene intacto, y los Estados Unidos continúan negociado acuerdos comerciales con otros países del continente de manera separada. La ventaja de este procedimiento es que los Estados Unidos no necesitaban reabrir las negociaciones con México y Canadá como lo requeriría con seguridad la estrategia de la *incorporación* señalada con anterioridad²². Para esta estrategia se requiere también el mecanismo de la vía rápida, y sería un procedimiento relativamente benéfico para los países que sólo les interesaría tener el acceso garantizado al mercado de los Estados Unidos y no tanto al de México y de Canadá como principal objetivo de negociación, ya que no necesitarían estar a la expectativa de que los Congresos de estos dos países admitieran o no la entrada en vigor del acuerdo. Además, la no inclusión de México en este tipo de acuerdos bilaterales entre los Estados Unidos y otros países, podía significar una negociación interna menos complicada entre el Ejecutivo y el Congreso dada las críticas dirigidas hacia ese país, pero esto no garantizaba que un acuerdo bilateral entre Estados Unidos y un país en vías de desarrollo de América Latina o del Caribe fuese realmente ágil.
- d) *Convergencia y cooperación entre los distintos bloques económicos que ya existen en el Hemisferio*. Esta estrategia estaría diseñada para evitar las complicadas negociaciones bilaterales entre los países pertenecientes al continente americano, y la meta consistiría en lograr acuerdos entre los cinco bloques ya existentes: TLCAN, MERCOSUR, CARICOM, el Pacto Andino y el Mercado Común de América Central. Para algunos países como Brasil esta sería una estrategia idónea para incrementar su capacidad de negociación como líder del MERCOSUR. La desventaja es que los acuerdos alcanzados adquirirían predominantemente un matiz “cooperativo” entre

²¹ Para algunos autores el ingreso al TLCAN puede resultar gravoso para los intereses particulares de los nuevos miembros ya que: a) los temas que lo integran representan los intereses particulares de los Estados que originalmente lo negociaron (Estados Unidos, México y Canadá); b) también contienen reglas que pueden llegar a considerarse asimétricas porque representan los intereses de los actores internos norteamericanos que incluyeron acuerdos de última hora para que lo aprobara el Congreso de Estados Unidos como lo vimos en el capítulo anterior; c) además de aceptar todas las condiciones, el Congreso de Estados Unidos nuevamente podría incluir nuevas reglas de última hora cuando se sometiera el acuerdo a su aprobación.

²² Recuérdese que cuando se aceptó negociar la creación del TLCAN con la incorporación del TLCAN, el CUSFTA anterior entre Estados Unidos y Canadá tuvo que reabrirse en algunos temas, el más representativo es la sección de la industria automotriz en donde la norma de origen que en el CUSFTA era del 50% (basada en el previo auto-pact), y pasó a colocarse en el 62.5% a cambio de reglas más claras para ponderarla.

los bloques más que un verdadero proceso de integración. Si los acuerdos fuesen sólo de cooperación la vía rápida solicitada por el Ejecutivo de los Estados Unidos posiblemente sería menos complicada, y podría tener un matiz más bien “sectorial”.

- e) *El mantenimiento únicamente de los Acuerdos Preferenciales con los países menos avanzados*, o algún otro tipo de “acuerdos interinos”, los cuales podían tener un perfil más bien “sectorial” y unilateral. Este podía ser el caso de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, o una propuesta similar aplicable a los países de Centro América. La autoridad para negociar este tipo de acuerdos sería más sencilla que las aplicables a las estrategias previas, o incluso podía prescindirse de ella como sucedió cuando se aprobó la Iniciativa para el Caribe²³.

El objetivo al clasificar las estrategias disponibles para los Estados Unidos para llevar a cabo la integración comercial en el hemisferio (el cual era uno de los objetivos centrales de vía rápida que se pensaba pedir al Congreso en 1997-98), consiste en subrayar que dependiendo del tipo de objetivos trazados en la negociación internacional, el contenido de la vía rápida variaría también –así como la dificultad para aprobarla-. En la siguiente gráfica se pretende ilustrar a través de un continuo imaginario, que si el objetivo de la integración consiste en la creación de una Área de Libre Comercio de las Américas, mayores serían los requisitos que el Congreso demandaría para otorgar la autoridad, mientras que si la integración persigue metas menos ambiciosas, menos demandas se presentarían también al momento de exigir el otorgamiento de la autoridad.

Gráfica 7.3

Niveles de exigencias del Congreso vinculadas con las estrategias disponibles para la integración comercial de las Américas.



Gráfica realizada por el autor.

¿Cuál sería un criterio parsimonioso para medir los grados de dificultad para el otorgamiento de la vía rápida vinculados con el tipo de estrategia de integración disponibles? Si se observan a fondo las cinco propuestas antes presentadas notaremos que la gran diferencia entre el mantenimiento de los acuerdos preferenciales por un lado, y el establecimiento de un área de libre comercio en el otro, es *el nivel de reciprocidad* en las concesiones

²³ Richard L. Bernal, "From NAFTA to Hemispheric Free Trade", en *Columbia Journal of World Business*, otoño de 1994, vol. 29, no. 3 pp. 24-28.

comerciales que se negocian al momento de firmar los acuerdos²⁴. En otras palabras, si la estrategia de integración de los Estados Unidos se basara en la creación del área de libre comercio, el Congreso demandaría y supervisaría la realización de concesiones *equivalentes* entre los actores que negociasen el acuerdo a nivel internacional. En cambio si los acuerdos sólo involucran a unos cuantos socios menores, si abarcan sólo algunos sectores económicos específicos, y si están caracterizados por concesiones unilaterales realizadas por los Estados Unidos como sucede con los acuerdos preferenciales, es posible que el Congreso los apruebe aún sin contar con el procedimiento de la vía rápida como sucedió con la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, que se aprobó sin este mecanismo legislativo expedito.

¿Cuál fue, finalmente, la estrategia final que se plasmó en la vía rápida sometida al Congreso en 1997? La decisión final para abordar las negociaciones a nivel continental trató de ser equilibrada: a corto plazo Chile sería el primer país con el cual se celebraría un acuerdo basado en la estrategia de “centros y radios”, lo cual significaba que no se incorporaría al TLCAN debido a las altas demandas internas del Congreso que posiblemente pondrían en riesgo la reapertura del propio TLCAN²⁵, pero al mismo tiempo iniciarían los Estados Unidos las negociaciones con todos los países del hemisferio (excepto Cuba) para firmar un acuerdo continental de libre comercio a mediano plazo. En pocas palabras, se echaba a andar simultáneamente el ALCA como un objetivo ambicioso a mediano y largo plazo, y la estrategia de *centros y radios* como una meta moderada a corto plazo y como alternativa frente al fracaso del ALCA.

Debe, además, tomarse en cuenta un factor no mencionado hasta ahora relacionado con las estrategias de la incorporación individual y la de centros y radios: en ambos casos los Estados Unidos podían adoptar un criterio selectivo reservándose el derecho de admisión de los países interesados -como palanca de negociación- para influir en la conducta de sus gobiernos en otras áreas no estrictamente económicas²⁶. Ahora bien, ¿por qué razón Chile fue seleccionado como el primer país para “inaugurar” esta estrategia de centros y radios a nivel continental? La respuesta más sencilla sería que era el país de América Latina que el Congreso tendría menos excusas para aceptarlo en un acuerdo bilateral, debido a sus

²⁴ Tales concesiones recíprocas debían realizarse en todas las áreas abarcadas por el acuerdo, esto es: en el trato nacional a las mercancías y a los capitales, el libre comercio en los servicios, en el establecimiento de las normas de origen sobre el contenido nacional, la igualdad de condiciones para competir en las compras del sector público, la modificación de las leyes internas de los países para permitir la resolución de disputas, la aceptación de los países para abstenerse de aprobar nuevas regulaciones inconsistentes con los acuerdos, la aprobación de estándares de calidad y de seguridad necesarios, la aceptación de los acuerdos laborales y ambientales (si lo pedía el Congreso de Estados Unidos), la protección a la propiedad intelectual, etc. Como se podrá apreciar, entre más ambicioso es el acuerdo internacional, más son los temas involucrados y por ende mayor la supervisión del Congreso sobre el proceso de negociación.

²⁵ Recuérdense todas las concesiones realizadas por México para lograr la aprobación del TLCAN en 1993, si este acuerdo se abría para incorporar a Chile y para realizar algunos ajustes menores, existía la posibilidad de que se exigieran más concesiones al gobierno mexicano por parte del Congreso para aprobarlo nuevamente con la inclusión de Chile. Es por eso que se puede argumentar que además de que el TLCAN es difícil de reabrir por las diferencias que se analizarán entre los distintos actores internos de los Estados Unidos, los propios socios comerciales de los Estados Unidos en el nivel internacional cuentan con muy pocos incentivos para negociarlo nuevamente.

²⁶ The Economist, “Maybe, But How: Pan-American Free Trade”, 17 de diciembre de 1994, vol. 333, no. 7894, p 44-45.

políticas comerciales liberales que ya tenían bastante tiempo de haberse consolidado. Pero algunos intereses económicos parecían dictar también que Chile era un país estratégico para el comercio en Sudamérica por los siguientes elementos:

- a) Era en esos momentos uno de los principales países de la región que contaba con estrechos lazos comerciales con Europa, Asia y con sus vecinos latinoamericanos basados en regímenes regionales o bilaterales²⁷, aunque carecían de este tipo de acuerdos con los Estados Unidos.
- b) Chile había venido aplicando una política comercial independiente del MERCOSUR, de hecho la razón por la que no había participado en el proceso de integración sub-regional fue por la resistencia de los chilenos a elevar sus aranceles al nivel de los del MERCOSUR²⁸.
- c) Al igual que otros países que tienen algún nivel de importancia comercial para los Estados Unidos, la búsqueda de un acuerdo bilateral pretendía abarcar los nuevos temas del comercio entre los países, ya que las reglas multilaterales vigentes resultaban insuficientes para incentivar el intercambio comercial, o para proteger los intereses de los Estados Unidos. Una diferencia sustancial en la propuesta de TLC entre Chile y los Estados Unidos por ejemplo, con respecto al TLCAN, es que el nuevo acuerdo propuesto abarcaba reglas para el comercio electrónico.

De esta forma respondemos directamente a la pregunta inicial de esta sección acerca de por qué se pidió una vía rápida para negociar dos tipos de acuerdos, uno continental y otro bilateral²⁹: el acuerdo bilateral sería el inicio de una estrategia de centros y radios que serviría como alternativa frente a una agenda continental ambiciosa que podía fracasar por los múltiples obstáculos internos y externos, se iniciaba así la estrategia de centros y radios con un país que presentaba una candidatura “seria”, de bajo costo político y económico, viable, con muchas posibilidades de éxito, y cuya aprobación interna sentaría un precedente importante para continuar con las pláticas a nivel del hemisferio, y lo más importante es que en las negociaciones bilaterales (que podían extenderse a otros países) los Estados Unidos aplicarían sus propios criterios de selección (inflación baja, superávits fiscales continuos, políticas liberales en funcionamiento, estabilidad democrática) sin depender de

²⁷ “La diplomacia económica de Chile es, ciertamente, impresionante. El país ha suscrito acuerdos de complementación económica con Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, el MERCOSUR, Perú, y Venezuela que vaticinan acuerdos comerciales más amplios en el futuro cercano (recuérdese que, por ejemplo, en 1991 México y Chile signaron un acuerdo de complementación económica que posteriormente derivó en un acuerdo amplio de libre comercio que ha probado ser muy dinámico para ambas naciones). Chile tiene además acuerdos comerciales con Canadá, Costa Rica, la Unión Europea, la EFTA, Corea del Sur, y se encuentra en marcha la suscripción de un innovador acuerdo con Nueva Zelanda y Singapur (que involucrará a países de tres continentes y que se denomina “P3” o *Pacific 3*), otro con Japón, otro más con Australia y recientemente se anunció la intención de avanzar en un acuerdo con India”. María Cristina Rosas, “Chile y EEUU: Asociación estratégica en tiempos de recesión”, en *La Insignia*, junio de 2003, http://www.lainsignia.org/2003/junio/econ_012.htm

²⁸ María Cristina Rosas, *La Economía Internacional en el Siglo XXI. OMC, Estados Unidos y América Latina*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001. pp. 338-339.

²⁹ Además de los importantísimos acuerdos sectoriales (propiedad intelectual, telecomunicaciones, etc.) multilaterales de la agenda global.

los requisitos laxos establecidos en el TLCAN³⁰, manteniendo así un nivel alto de influencia política y económica durante las negociaciones que podía diluirse en las otras estrategias aplicadas³¹.

En resumen, la política comercial de los Estados Unidos en el contexto de su agenda comercial global le permitiría a este país: a) mantener el liderazgo político y económico en la región, con una gran capacidad de control sobre los temas de la agenda (a menos que las diferencias internas lo impidieran). Los Estados Unidos utilizarían el atractivo que representa su mercado interno para las exportaciones de otros países, seleccionando las condiciones bajo las cuales se negociarían los convenios y los países que serían elegibles para participar en las pláticas; b) los Estados Unidos, a pesar de la invitación extendida a otros países para regular el comercio internacional y aportar certidumbre a los intercambios, mantendría abierta la posibilidad de actuar unilateralmente y de presionar a otros países para alinearse a sus políticas comerciales, o de lo contrario no se beneficiarían de los convenios que se someterían a negociación; c) los Estados Unidos realizarían este tipo de iniciativas a nivel internacional, sabiendo que no hay otro líder continental que pueda marcar la pauta de la liberalización³².

6. Preferencias de los actores involucrados en la petición de una nueva vía rápida en 1997.

Para entender por qué fracasó la vía rápida en los años de 1997-98 y con el fin de analizar las dificultades en la negociación interna de dicha autoridad durante los años de 1997-98, se considera pertinente primero situar las preferencias³³ que existían entre los distintos grupos políticos y económicos del país en torno de los acuerdos de libre comercio que el Presidente tenía pensado negociar; y segundo, establecer las dificultades de agregar estas preferencias no sólo distintas sino al mismo tiempo conflictivas. Entre los principales actores en contra de conceder la vía rápida estaban:

³⁰ Sydney Weintraub argumentaba en 1994 (anticipando lo que ocurre en la actualidad), en contra de la estrategia de centros y radios, que esta podía desincentivar la integración del continente más que favorecerla, ya que si los Estados Unidos optaban por ella, orillarían a México y a Canadá a adoptar políticas similares, formándose así una red de acuerdos bilaterales en el hemisferio con muy poca coordinación entre sí. Sidney Weintraub, "The importance of Trade in the Western Hemisphere. (Special Issue: The Summit of the Americas)", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, otoño de 1994, vol. 36, no. 3, p.164.

³¹ The Economist, "Maybe, But How: Pan-American Free Trade", 17 de diciembre de 1994, vol. 333, no. 7894, p 44-45.

³² Tal y como lo sostiene la teoría de la estabilidad hegemónica, ver Charles Kindleberger, "Dominance and Leadership in the International Economy", en *International Studies Quarterly*, no. 25, pp. 242-54.

³³ La información en la que está basada la presente sección consiste en una serie de declaraciones publicadas por los diarios y otros medios de comunicación impresos, que fueron manifestadas por los líderes principales de cada uno de los grupos aquí clasificados, o que se publicaron en los sitios de internet oficiales de estos grupos económicos durante los años de 1997-98. Algunos de esos sitios de internet ya no existen, o la sección especial en donde apareció tal información ya ha sido eliminada. La mayor parte de las notas informativas se publicaron en el reporte titulado *Inside U.S. Trade*, en diversos números emitidos en los años de 1997-1998, y en otros diarios relevantes de circulación nacional. De cualquier forma, el lector podrá percibir que estas preferencias son perfectamente consistentes con las demandas que cada uno de los grupos solicitó durante el proceso, y que serán analizadas en este capítulo y en el siguiente.

- a) Los sindicatos,
- b) La mayoría de los legisladores del Partido Demócrata,
- c) Algunos líderes hispanos desengañados por los efectos del TLCAN
- d) Los representantes de las empresas poco competitivas,
- e) Algunos sectores agrícolas que temían la competencia externa,
- f) Los grupos ecologistas.

a) *Los sindicatos* eran uno de los actores más interesados en influir en la toma de decisiones sobre el tipo de política comercial externa que se pretendía instrumentar; estaban preocupados por la posibilidad de que el liberalismo comercial pudiese prevalecer sobre el proteccionismo, no sólo por la pérdida de empleos que observaron con el ingreso de México al TLCAN, sino también por el impacto que el TLCAN tuvo en el poder de negociación de los trabajadores a nivel nacional.

Este tipo de políticas (los acuerdos de libre comercio) canalizan a la competencia internacional hacia áreas socialmente destructivas, promoviendo que los otros gobiernos abaraten la mano de obra de sus países y vendan su medio ambiente con el objetivo de atraer la inversión³⁴.

Esta era la forma como resumía el parecer de los sindicatos Thea Lee de la Federación Americana del Trabajo (American Federation of Labor, AFL por sus siglas en inglés) y del Congreso de Organizaciones Industriales (Congress of Industrial Organizations, CIO por sus siglas en inglés). Los sindicatos argumentaban que se deberían proteger explícitamente los puestos de trabajo de los ciudadanos norteamericanos al momento de negociar más acuerdos comerciales con otros países, y que era imperativo también expandir los derechos de los trabajadores en el exterior para evitar que otras naciones recurrieran a la mano de obra barata para ser más competitivas. Su principal demanda durante la negociación interna de la vía rápida consistía en que se negociaran los acuerdos laborales paralelos a los comerciales, y que éstos fueran sancionados a través de la suspensión de los derechos comerciales para la parte que no cumpliera con tales estándares laborales.

Las preferencias de los sindicatos estaban ordenadas del siguiente modo: era preferible una autoridad para negociar un acuerdo de libre comercio con acuerdos paralelos laborales en primer lugar; si esto no era posible el segundo mejor escenario era otorgar una vía rápida restringida para que no abordara ciertos temas³⁵; en tercer lugar preferirían votar en contra de la vía rápida por completo, y como peor escenario para este grupo, estaba la aprobación de una vía rápida sin restricciones y sin acuerdos paralelos (ver Tabla 7.5).

³⁴ “Muddy Track”, Julie Kosterlitz analista, *National Journal*. 8 de septiembre de 1997.

³⁵ Una de las propuestas más acabadas para que la vía rápida sólo abarcara algunos temas específicos fue presentada por la Representante Comercial de los Estados Unidos Charlene Barshefsky en la primera semana de diciembre de 1997, cuando, para ganar el voto de los sectores más radicales opuestos a la vía rápida, sugirió que la propuesta del Ejecutivo debería abarcar únicamente la negociación de los sectores económicos en los que los Estados Unidos son más competitivos en el mercado internacional. Sin embargo, los representantes de las grandes empresas rechazaron esa propuesta. Ver “Barshefsky Floats Possibility of Fast - Track for Sectoral Deals Only”, en *Inside U.S. Trade*, Vol 15, no. 49, Diciembre 5 de 1997, pp. 1 y 26.

b) *Los Congresistas Demócratas* fueron la mayor oposición efectiva a la vía rápida propuesta por Clinton. Los Demócratas representantes de los Estados industriales y agrícolas, se quejaron que la vía rápida llevaría a una transferencia de empleos estadounidenses a países con menores protecciones laborales y ambientales,³⁶ A partir de 1995 había una percepción negativa generalizada del TLCAN entre algunos grupos tanto gubernamentales como de la opinión pública. En este sentido, el Partido Demócrata no estaba dispuesto a defender ese acuerdo comercial ante los votantes, y mucho menos otorgarle un cheque en blanco al Presidente Clinton para que firmara acuerdos similares con otras naciones. El Representante Sander M. Levin, Demócrata de Michigan declaró al respecto:

El problema potencial es que, al tratar con aquellos países con salarios mucho más bajos y con un mayor control gubernamental de la economía, esto haga cada vez más difícil competir para los Estados Unidos, y eso puede terminar creando presiones negativas en nuestro nivel de vida³⁷.

Las preferencias de los Congresistas Demócratas estaban ordenadas del siguiente modo: era preferible una autoridad para negociar un acuerdo de libre comercio con acuerdos paralelos laborales y ambientales; si esto no era posible, el segundo mejor escenario sería otorgar una vía rápida restringida para que no abordara ciertos temas considerados sensibles por este partido^{*}; en tercer lugar, preferirían votar en contra de la vía rápida por completo, ya que la experiencia de la aprobación del TLCAN había sido negativa entre el electorado Demócrata; y como peor escenario para este grupo estaba la aprobación de una vía rápida sin restricciones y sin acuerdos paralelos (ver Tabla 7.5).

c) *Los Congresistas hispanos*. La oposición a la vía rápida iba más allá del liderazgo Demócrata que era apoyado por los sindicatos. Trece legisladores hispanos de los estados fronterizos con México, incluyendo a varios que habían apoyado el TLCAN, llevaron a cabo una conferencia de prensa cuando supieron las intenciones del Presidente Clinton para negociar otros acuerdos comerciales. En esa conferencia de prensa, expusieron la percepción negativa de la comunidad hispana sobre el impacto que el TLCAN había tenido sobre la misma. Los Congresistas hispanos prometieron no apoyar más acuerdos comerciales similares con países latinoamericanos a menos que éstos proveyeran mejores niveles de vida, un medio ambiente más limpio, y la protección a los derechos humanos. Los hispanos, sostenían estos líderes, habían soportado el desempleo, y habían sido expuestos a la contaminación, atribuibles al acuerdo con México y no habían sido adecuadamente asistidos por los programas de desempleo prometidos en la negociación interna del TLCAN.

³⁶ El voto demócrata para el TLCAN fue bajo (sólo 102 votos demócratas a favor), pues los Congresistas de la bancada Demócrata lo consideraban más una iniciativa del exPresidente Republicano George Bush, que una prioridad del gobierno de Clinton y de su partido. Associated Press, "Clinton Blast Democrats Who Oppose Trade Policy", *St. Louis Dispatch*, 28 de octubre de 1997; y Associated Press, "Gingrich Democrats Try to Build Consensus on 'Fast Track' Trade Bill", *The Washington Times*, 29 de octubre de 1997.

³⁷ "Muddy Track", *Op. Cit.*

* Como la liberalización de las industrias expuestas a la competencia externa (vidrio, vestido, textiles, calzado, acero, etc.)

Después de tres años de presionar y de una constante vigilancia, poco o nada ha sucedido para abordar los efectos negativos del comercio, y muchas comunidades [hispanas] están pagando el precio.³⁸

Lo anterior fue declarado por el Representante Esteban Edward Torres, Demócrata del estado de California, quien en 1993 había dado su apoyo al TLCAN.

Las preferencias de los líderes hispanos en el Congreso estaban ordenadas del siguiente modo: era preferible votar en contra de la vía rápida por completo, ya que la experiencia de la aprobación del TLCAN había sido negativa entre la comunidad hispana; si esto no era posible el segundo mejor escenario era otorgar una vía rápida restringida para que no abordara ciertos temas considerados como sensibles por la comunidad hispana; en tercer lugar preferían una autoridad para negociar un acuerdo de libre comercio que incorporase los acuerdos paralelos sancionados con represalias comerciales; y como peor escenario para este grupo estaba la aprobación de una vía rápida sin restricciones y sin acuerdos paralelos (ver Tabla 7.5).

d) y e) Los productores agrícolas³⁹ e industriales expuestos a la competencia externa. A pesar de que el grupo de los empresarios tradicionalmente está a favor del libre comercio, una notable excepción la constituyen las industrias orientadas principalmente al mercado interno y expuestas a la competencia internacional. La industria textil, por ejemplo, que en el pasado tradicionalmente tendía a favorecer la apertura comercial, comenzaba a cambiar sus prioridades, como es el caso de las empresas textiles localizadas en las Carolinas que manifestaron su rechazo a la vía rápida.

Algunos sectores agrícolas también reprobaban la instrumentación de otros acuerdos comerciales. Sobre todo los agricultores que compartían algunas temporadas de cosecha con México y con América del Sur, los agricultores de jitomates en Florida y los de espárragos en el Estado de Washington no estaban a favor de una mayor competencia⁴⁰. La agricultura era el segmento de la economía estadounidense más dependiente de las exportaciones; el año anterior al del debate de la vía rápida, por ejemplo, las exportaciones agrícolas generaron \$140 mil millones de dólares a lo largo de los Estados Unidos.⁴¹

Las preferencias de los agricultores y los empresarios expuestos a la competencia externa estaban ordenadas del siguiente modo: era preferible votar en contra de la vía rápida por completo, ya que más acuerdos comerciales significaban mayor competencia frente a las

³⁸ “Muddy Track”, *Op. Cit.*

³⁹ El 8 de septiembre de 1998, 68 organizaciones de agricultores enviaron una carta al Senado para solicitar el voto en contra de la vía rápida, entre los 68 grupos destacaban los siguientes: La American Corn Growers Association, la National Family Farm Coalition, la National Farmers Organization, la National Farmers Union, el Center for Rural Affairs, la Clean Water Action, Family Farms for the Future, Family Farms Defenders, la Federation of Southern Cooperatives, el Institute for Agriculture and Trade Policy, National Catholic Rural Life Conference, North American Farm Alliance, Rural Coalition, etc. “Farm Groups Letter on Fast Track”, en *Inside U.S. Trade*, Vol 16, no. 36, Septiembre 11 de 1998, pp. 10-11.

⁴⁰ “Muddy Track”, *Op. Cit.*

⁴¹ “Agriculture Coalition Applauds President for Renewing the Fast-Track Campaign During the State of the Union Address”, editorial en *Today's News*, 28 de junio de 1998.

importaciones baratas; si esto no era posible, el segundo mejor escenario era otorgar una vía rápida restringida para que no abordara ciertos temas agrícolas, por ejemplo, como el jitomate o el azúcar; en tercer lugar preferirían una autoridad para negociar un acuerdo de libre comercio con acuerdos paralelos y con la amenaza de sanciones; y como peor escenario para este grupo estaba la aprobación de una vía rápida sin restricciones y sin acuerdos paralelos (ver Tabla 7.5).

f) *Los grupos ambientalistas*⁴². Conjuntamente con la oposición de los sindicatos, los Demócratas, y algunos grupos de agricultores, los activistas ambientalistas se movilizaron en contra de la vía rápida. Jon Audley, analista comercial de la *Wild Life National Federation*, un grupo ambientalista moderado que en 1993 apoyó el Tratado de Libre Comercio para América del Norte, declaró que las propuestas contenidas en las metas de la nueva vía rápida solicitada por el Ejecutivo no eran mejores que las del TLCAN. “Tenemos la oportunidad de desempeñarnos peor bajo cualquier acuerdo comercial negociado bajo la vía rápida”⁴³, afirmó. Su organización y otros grupos ambientalistas que apoyaron el TLCAN, esta vez se opusieron a la vía rápida. Los grupos ambientalistas asumían en sus demandas frente al gobierno federal una posición similar a la de los sindicatos, esto es, exigían la incorporación de los acuerdos paralelos en la agenda presidencial. Durante las negociaciones del TLCAN, estos grupos habían exigido la ejecución de sanciones comerciales para el país (socio comercial de EU firmante del acuerdo) que no aplicara sus propias normas ambientales, y al final no lograron su objetivo. Los líderes de estos grupos se habían quedado con la impresión de que, al no existir sanciones relevantes para la parte que no cumpliera con los acuerdos paralelos, estos serían ineficaces. Además, estaban desilusionados por la escasa capacidad que tenían las instituciones surgidas del TLCAN como el Consejo de Cooperación Ambiental de la Frontera (Border Environment Cooperation Council), y el Banco Norteamericano de Desarrollo, para promover con objetividad el cuidado del ambiente. Esta experiencia negativa vinculada con el TLCAN determinaría gran parte del escepticismo de este grupo en torno de la disposición del gobierno de los Estados Unidos para abordar el tema ambiental con seriedad⁴⁴.

Los grupos ambientalistas solicitaban que se incluyeran estándares ambientales en los acuerdos comerciales con los Estados Unidos. El objetivo era evitar que los países que firmaran tales acuerdos no atrajeran más inversión extranjera como resultado de sus leyes ambientales laxas. El otorgamiento de una nueva vía rápida al Ejecutivo abría la puerta para que los grupos ambientalistas demandaran la incorporación de acuerdos paralelos realmente eficientes. Esta era la principal petición que debía cumplirse el jefe negociador si quería contar con el voto de los representantes de estos grupos de interés.

⁴² El 3 de agosto de 1998, los líderes de los siguientes ocho grupos ambientalistas, enviaron una carta al Senado para que los legisladores votaran en contra de la vía rápida, esos grupos eran: 1. Sierra Club, 2. Center for International Environmental Law, 3. Community Nutrition Institute, 4. Defenders of Wildlife, 5. Friends of the Earth, 6. Institute for Agriculture and Trade Policy, 7. National Wildlife Federation, y 8. World Wildlife Fund. “Environmentalists’ Letter on Trade Bill”, en *Inside U.S. Trade*, Vol 16, no. 30, Agosto 7 de 1998, pp. 23-24.

⁴³ Bob Davis, “Pledges Made To Democrats On Fast Track”, *The Wall Street Journal*, 4 de noviembre de 1997.

⁴⁴ “U.S. Green Groups Reject NWF Plan to Negotiate Fast-Track Demands”, en *Inside U.S. Trade*, Vol 15, no. 36, Septiembre 5 de 1997, pp. 4.

Las preferencias de los ambientalistas eran claras y estaban ordenadas del siguiente modo: era preferible una autoridad para negociar un acuerdo de libre comercio con los acuerdos paralelos y con la amenaza de sanciones; el segundo mejor escenario era otorgar una vía rápida restringida que no abordara ciertos temas sensibles para los ecologistas; la tercera opción era la de votar en contra de la vía rápida por completo, pues más acuerdos comerciales significaban mayores transferencia de empresas hacia países con escasa o nula normatividad ecológica; y como peor escenario estaba la aprobación de una vía rápida sin restricciones y sin acuerdos paralelos (ver Tabla 7.5).

Los grupos a favor de la concesión de la vía rápida eran los siguientes:

- a) Las grandes empresas orientadas a los mercados internacionales,
- b) Los Congresistas del Partido Republicano,

a) *Las grandes empresas*⁴⁵. Los grandes planes comerciales de Clinton no eran metas abstractas que beneficiaban a actores anónimos, por el contrario, eran objetivos muy específicos dirigidos a fortalecer las exportaciones de los bienes y servicios de las grandes empresas estadounidenses en los mercados internacionales, a abaratar los bienes de consumo (intermedio o final), y a elevar la capacidad de consumo al reducir los costos. El esfuerzo comercial de Clinton atrajo un gran número de empresarios. El Presidente quería la vía rápida para continuar con la política comercial liberal y los líderes empresariales estarían dispuestos a ayudarlo porque sin la expansión de los acuerdos comerciales, las vías de acceso de las corporaciones de los Estados Unidos hacia los mercados extranjeros se verían obstaculizadas. “Sin la vía rápida no tendremos ganancias significativas,” declaró el Representante Ejecutivo de Chrysler, Robert J. Eaton. “Estaríamos permitiéndole al resto del mundo establecer las reglas comerciales sin nuestra intervención.”⁴⁶

Los objetivos de las empresas eran varios: acceso a los mercados internacionales, la reducción de los aranceles y de las barreras no arancelarias, la desregulación, la protección a las inversiones, el trato nacional a las empresas, el trato fiscal, etc⁴⁷. Pero todo esto implicaba también aprender de los errores pasados, y si los siguientes acuerdos comerciales iban a seguir el “modelo TLCAN”, debían estar exentos tanto de los acuerdos laborales como de los ambientales, pues en un futuro este tipo de acuerdos podían llegar a convertirse en obstáculos al libre comercio, sobre todo si iban acompañados de sanciones comerciales como lo pedían los sindicatos y los grupos ambientalistas.

⁴⁵ Entre los grupos empresariales que apoyaron la vía rápida podemos destacar a la U.S. Chamber of Commerce, la Business Roundtable, la National Association of Manufacturers, National Foreign Trade Council, America Leads On Trade, y el Emergency Committee for American Trade, así como el U.S. Council for International Business, entre otros, ver “USCIB Defends Fast Track Bill Against Environmental Criticism”, en *Inside U.S. Trade*, Vol. 16, no. 32, Agosto 14 de 1998, pp. 14-15.

⁴⁶ “Muddy Track”, *Op. Cit.*

⁴⁷ Amy Borrus, “Business in a Hurry for Fast-Track”, en *Business Week*, 15 de septiembre; y Peter H. Stone “Business Gives Boost to Fast Track”. en *The National Journal*, 27 de septiembre de 1997.

El grupo más importante que llevó a cabo el cabildeo en el Congreso a favor de los grupos empresariales fue el de *America Leads on Trade* (ALOT), esta era una coalición que incluía a la *Business Roundtable*, la *National Manufactures Association*, la *U.S. Chamber of Commerce* y aproximadamente otras 550 organizaciones comerciales, que se movilizaron para contrarrestar la ofensiva política de los sindicatos en contra de la vía rápida. En septiembre de 1997, cuando el Presidente Clinton introdujo su primera propuesta de la vía rápida, la coalición no había patrocinado ninguna otra propuesta. La coalición, cumpliendo con la comunidad empresarial, retomó la propuesta de excluir los temas paralelos, al sugerir que la autoridad “se limitara al comercio y no contemplará áreas sociales, laborales y ambientales”.⁴⁸

Las preferencias de las grandes empresas eran notorias: en primer lugar apoyaban una vía rápida sin restricciones y sin acuerdos complementarios; en segundo lugar preferían no tener una vía rápida; en tercer lugar ponían a la vía rápida restringida; y en cuarto lugar una vía rápida con el mandato de incluir acuerdos paralelos (ver Tabla 7.5).

b) Los Congresistas Republicanos. Debido a que las bases de apoyo electoral del Partido Republicano suelen ser los representantes de las grandes empresas de los Estados Unidos, no es difícil entender una posición a favor del libre comercio internacional sostenida por la mayoría de los integrantes de este partido. Los Republicanos al igual que los grandes empresarios estaban a favor de eliminar los aranceles y las barreras no arancelarias al comercio internacional, sobre todo cuando éste favorecía los intereses de su país. Siendo congruentes con su ideología, trataban de desalentar la creación de las nuevas formas de proteccionismo como: los acuerdos de restricción voluntaria de exportaciones, las medidas fitosanitarias y todo lo que signifique más regulación al comercio. La respuesta de los Republicanos a la propuesta de Clinton fue pronta y contundente cuando éste sugirió una nueva vía rápida con las provisiones suficientes para negociar también acuerdos laborales y ambientales, como los solicitados por los grupos anti-libre comercio. Las grandes empresas sólo querían libre comercio y desregulación, por lo tanto rechazaban la inclusión de los acuerdos paralelos.

Las preferencias de los Congresistas Republicanos eran las mismas de las grandes empresas: en primer lugar demandaban una vía rápida sin restricciones y sin acuerdos complementarios; en segundo lugar preferían no tener una vía rápida; en tercer lugar era mejor una vía rápida restringida; y en cuarto una vía rápida con el mandato de incluir los acuerdos paralelos.

En la tabla 7.5 se identifican las preferencias de todos los grupos en torno a la liberalización comercial a través de los acuerdos internacionales negociados. En esta tabla se observa que no había una convergencia de preferencias hacia aprobar la vía rápida con o sin los acuerdos paralelos, y aunque la mejor alternativa para todos era una vía rápida restringida o

⁴⁸ Como lo declaró James T. Christy, coordinador del grupo comercial y jefe cabildero para *TRW Inc.* en Washington, el conglomerado aeroespacial y de auto partes cuya base está en Cleveland. Joseph T. Gorman, el Representante Oficial en Jefe de TWR, por su parte organizó la *Business Roundtable* de comercio para apoyar a la iniciativa. Peter H. Stone. “Business Gives Boost to Fast Track”. en *The National Journal*, 27 de septiembre de 1997

“sectorial”, este asunto complicaba la negociación interna debido al desacuerdo que había sobre cuáles temas iban a estar restringidos si se aprobaba la vía rápida “sectorial”.

Tabla 7.5
Ordenación de Preferencias de los Actores Involucrados en la Vía Rápida

	Grupo I	Grupo II	Grupo III	Grupo IV	Grupo V	Grupo VI	Grupo VII	Grupo VIII
1 Preferencia	B	D	D	B	B	D	A	A
2 Preferencia	C	C	C	C	C	C	D	D
3 Preferencia	D	B	B	D	D	B	C	C
4 Preferencia	A	A	A	A	A	A	B	B

Propuesta **A** Autoridad para negociar un acuerdo de libre comercio (ALC) sin acuerdos paralelos
 Propuesta **B** Autoridad para negociar un ALC con acuerdos paralelos laborales y ambientales
 Propuesta **C** Autoridad para negociar acuerdos comerciales pero restringidos a sólo algunos temas
 Propuesta **D** No más autoridad para negociar acuerdos comerciales

Grupo I Sindicatos
 Grupo II Empresarios expuestos a la competencia externa
 Grupo III Agricultores expuestos a la competencia externa
 Grupo IV Congresistas Demócratas
 Grupo V Grupos ambientalistas
 Grupos VI Líderes hispanos
 Grupo VII Empresas transnacionales con sede en EU
 Grupo VIII Congresistas Republicanos

7. La Dificultad para la Agregación de las Preferencias Internas Disparas Relacionadas con la Vía Rápida... ¿Cuál Parecía ser el Mejor Método de Decisión?

Como hemos apreciado, las preferencias de los actores con intereses directos en la vía rápida se encontraban muy dispersos con prácticamente ningún tema de convergencia. La teoría de la elección social plantea algunas estrategias para agregar este tipo de preferencias tan dispares, uno de ellos es la negociación entre las diferentes facciones⁴⁹ recurriendo a la búsqueda de equilibrios, mediante los cuales los actores sacrifican sus resultados *óptimos individuales* para hallar entre las alternativas restantes una *opción colectiva* en la que confluyan los intereses de todos. Haciendo un ejercicio de elección pública, en la siguiente tabla eliminamos los que se consideran los mejores resultados individuales, para identificar en el resto de las opciones algunas en donde coincidan los intereses de los actores involucrados.

⁴⁹ Este método es similar a los propuesto por la Teoría de las Coaliciones, con la salvedad de que la negociación entre todos los actores pretende como objetivo *alcanzar un equilibrio general*. Este método no requiere la participación de un jefe negociador, y por ello no existe un actor que actué como gestor para ampliar el espacio para un acuerdo.

Tablas 7.6, 7.7 y 7.8
 Ordenación de preferencias de los actores involucrados en la Vía Rápida

	Grupo I	Grupo II	Grupo III	Grupo IV	Grupo V	Grupo VI	Grupo VII	Grupo VIII
1 Preferencia	B	D	D	B	B	D	A	A
2 Preferencia	C	C	C	C	C	C	D	D
3 Preferencia	D	B	B	D	D	B	C	C
4 Preferencia	A	A	A	A	A	A	B	B

	Grupo I	Grupo II	Grupo III	Grupo IV	Grupo V	Grupo VI	Grupo VII	Grupo VIII
1 Preferencia	B	D	D	B	B	D	A	A
2 Preferencia	C	C	C	C	C	C	D	D
3 Preferencia	D	B	B	D	D	B	C	C
4 Preferencia	A	A	A	A	A	A	B	B

	Grupo I	Grupo II	Grupo III	Grupo IV	Grupo V	Grupo VI	Grupo VII	Grupo VIII
1 Preferencia	B	D	D	B	B	D	A	A
2 Preferencia	C	C	C	C	C	C	D	D
3 Preferencia	D	B	B	D	D	B	C	C
4 Preferencia	A	A	A	A	A	A	B	B

¿Por qué se procede a eliminar el resultado óptimo individual de cada actor, así como las opciones situadas en el último lugar? La búsqueda de un equilibrio como el planteado por John Nash sugiere que en un proceso de elección colectiva es deseable que ningún actor obtenga su máxima ganancia imponiéndole simultáneamente a los demás alcanzar la propia, al mismo tiempo ningún actor puede irse del proceso de elección con las “manos vacías”. En este procedimiento en el cual se eliminan las mejores opciones individuales para cada actor percibimos que las opciones A, B, y D son candidatas para descartarse. El resultado final de la elección social no podría descansar en estas opciones (si se busca un equilibrio) ya que al seleccionar la opción B, por ejemplo, el resto de los actores percibiría que salió del proceso de selección con las manos vacías ya que B es su peor opción (como sucede con los grupos VII y VIII).

Para hallar el equilibrio potencial, entonces, se deben eliminar también las opciones que ocupan los últimos lugares, es decir, entre estas opciones ubicadas en los últimos sitios la elección social final tampoco es recomendable, ya que al ganar la última opción de alguno de los actores participantes se tendría la percepción de que la decisión se realizó en detrimento suyo. En conjunto, las opciones inviables para elegirse son: A, B, D, ya que son simultáneamente la opción óptima individual, o la que ocupa el último sitio en las

preferencias de los actores. En la última tabla mostramos la eliminación de estas opciones entre las preferencias restantes.

Es así como procedemos a demostrar que un equilibrio potencial en la elección del tipo de vía rápida disponible pudo haber sido la opción C (esto es, una vía rápida aprobada para negociar sólo ciertos temas a nivel internacional). El asunto es que si los actores hubiesen estado dispuestos a negociar entre sí (sin la intervención del Presidente o jefe negociador), y si todos estuvieran dispuestos a ceder y a eliminar su opción óptima, en lugar de tener como resultado la ausencia de una vía rápida, se pudo haber llegado a un arreglo para aprobar una vía rápida “sectorial” como *segunda mejor opción colectiva*. ¿Por qué no fue ese el caso? es decir, ¿por qué no se aprobó una vía rápida sectorial y en su lugar se tuvo una ausencia de vía rápida?.

Podemos aportar dos respuesta argumentativas, una tiene que ver con el hecho de que al anunciarse esta posibilidad a través de la Representante Comercial de los Estados Unidos Charlene Barshefsky, *los Republicanos y los representantes de las empresas rechazaron cualquier vía rápida que sólo persiguiese objetivos sectoriales*, por lo cual igualaron a la opción C de sus preferencias ubicándola en el último lugar junto con una vía rápida que incorporase los acuerdos paralelos. Por lo tanto para los Congresistas Republicanos esta opción ocupaba el cuarto sitio en realidad.

La segunda respuesta argumentativa en torno a la no elección de una vía rápida sectorial, consiste en que la elección final *no se realizó mediante un procedimiento de negociación o de formación de coaliciones que abarcara exclusivamente a estos ocho actores*, es decir, el resultado final no fue una consecuencia de una negociación multilateral entre ellos. En realidad la votación en torno de la vía rápida se trató de un procedimiento en donde *las unidades efectivas* de decisión fueron exclusivamente los Congresistas (435 en la Cámara de Representantes) pertenecientes a ambos partidos. Fueron ellos los que contaron con la facultad de votar, y de determinar las características finales de la autoridad en caso de aprobarse, o de vetarla en caso de no llegar a un acuerdo. Y fue la figura presidencial la encargada de abrir el espacio de negociación a través del ofrecimiento de compensaciones dirigidas a los actores más proclives a cambiar sus preferencias.

Esta es precisamente una cuestión no analizada en el cuadro con las preferencias mostrado líneas arriba: el asunto de que cada uno de los grupos no eran unidades monolíticas⁵⁰, sino que en su interior hay actores capaces de cambiar el orden de sus preferencias si reciben la compensación apropiada. Otra cuestión que no responde la eliminación de las opciones en donde no convergen las preferencias es la siguiente ¿cuáles serían los términos de los intercambios (*trade-offs*) que harían posible la eliminación de las preferencias ubicadas en

⁵⁰ Tan no son unidades monolíticas que dentro de los sindicatos había propuestas distintas, Richard Gephardt líder de la AFL-CIO individualmente prefería una vía rápida “limpia” en donde sólo se incluyeran los acuerdos paralelos laborales y ambientales, y ninguna otra iniciativa adicional (ver sección 13 de este capítulo). Dentro del Partido Demócrata era difícil plantear la alternativa de una vía rápida “sectorial” ya que individualmente cada congresista tenía compromisos específicos con sus electores (industrias del vidrio, del calzado, del vestido y las textiles, por ejemplo) por lo cual el apelativo de una vía rápida sectorial desde la perspectiva Demócrata era uno bastante ambiguo. Desde nuestra perspectiva, el análisis de los grupos como actores unitarios no aporta demasiado al fracaso de la vía rápida.

primero y en último lugar? ¿qué tipo de actores contarían con los recursos para modificar el orden de las preferencias a través del ofrecimiento de compensaciones?. Como ya se ha dicho, este método no fue el que se realizó para llegar a un acuerdo en torno de la vía rápida de 1997-98.

Es así como podemos recurrir a otro método para explicar *parcialmente* el fracaso de la vía rápida, en este caso acudimos nuevamente a la teoría de la elección social -y específicamente al método de la teoría de juegos en la que se basan algunas vertientes de la teoría de las coaliciones- para dar una explicación tentativa (pero incompleta aún, como apreciaremos) al fracaso de la vía rápida, la respuesta permanecerá incompleta porque no se analizará el papel desempeñado por el Ejecutivo para propiciar los acuerdos internos como se verá a continuación.

Para realizar este ejercicio se eliminan a los grupos que no intervienen en la votación en la Cámara de Representantes (como los sindicatos, las empresas, los grupos ecologistas, etc.), y se muestran las estrategias disponibles sólo para *las unidades efectivas de decisión* que es la manera como identificaremos a los legisladores de ambos partidos. En la matriz de pagos 7.1 se representan las estrategias disponibles para cada partido con legisladores en la Cámara de Representantes, también se presentan las consecuencias de combinar tales estrategias, y los pagos vinculados con cada resultado de acuerdo al orden de preferencias manifestado en la sección anterior.

Matriz 7.1
Opciones Disponibles para las Unidades de Decisión en el Congreso de EU para la Vía Rápida Solicitada en 1997

		Demócratas	
		Ceden y negocian con los Republicanos	Adoptan una posición inflexible
Republicanos	Ceden y negocian con los Demócratas	Autoridad para negociar acuerdos comerciales pero restringidos a sólo algunos temas	Autoridad para negociar un ALC con acuerdos paralelos laborales y ambientales
	Adoptan una posición inflexible	Autoridad para negociar un acuerdo de libre comercio sin acuerdos paralelos	No más autoridad para negociar acuerdos comerciales
		Demócratas	
		Ceden y negocian con los Republicanos (C)	Adoptan una posición inflexible (D)
Republicanos	Ceden y negocian con los Demócratas (C)	2 2	1 4
	Adoptan una posición inflexible (D)	4 1	3 3

La matriz representan 4 puntos = el mejor resultado posible, 3 puntos = el segundo mejor resultado, 2 = pérdida, 1 = el peor resultado posible; las estrategias disponibles para los actores son idénticas para cada uno, esto es, adoptar una posición inflexible ante los adversarios políticos y esperar que con los votos propios disponibles sea posible aprobar o desaprobar la iniciativa de acuerdo con sus propios intereses, o ceder y negociar con el adversario los términos de la autoridad solicitada.

El juego representado en esta matriz es conocido como el de “punto muerto” o “deadlock” ya que el resultado del mismo es el inmovilismo en la toma de decisiones⁵¹, y se caracteriza porque para ambos actores la estrategia dominante consiste en mantener una posición firme y ceder lo menos posible con el objetivo de alcanzar su pago más alto, el punto de equilibrio en este juego es la deserción mutua (D,D)⁵², debido a que ahí (celda con pagos 3,3) ambos actores encuentren su ganancia conjunta más alta. En esta situación los Congresistas Republicanos y Demócratas se mantienen en su posición de no hacer concesiones, unos pidiendo la autoridad sin restricciones y los otros demandando acuerdos paralelos, lo que trae como consecuencia el resultado de no contar con la autoridad deseada, el bloqueo mutuo impide reunir los votos conjuntos para lograr la aprobación. Esto fue lo que ocurrió –aparentemente- durante los años de 1997-98 cuando estas preferencias dispersas impidieron llegar a un acuerdo para enviar una iniciativa que contara con el consenso de ambos partidos. Como se dijo, este método de análisis resulta incompleto para explicar el resultado final (desaprobación de la iniciativa) por dos razones: a) no está presente la figura del jefe negociador en este modelo, y b) no todos los actores votaron bajo una línea ideológica partidista.

Es por ello que recurrir a este tipo de método no resuelve una pregunta fundamental ¿por qué, si los Republicanos contaban en 1998 con 226 *escaños* en la Cámara de Representantes, y por tanto *poseían la mayoría necesaria para aprobar* una vía rápida acorde con sus preferencias, no lograron imponerse a los Demócratas? Dicho lo anterior en otros términos ¿Por qué no aprobaron una iniciativa que contara sólo con sus votos? El juego anterior nos demuestra que los Republicanos contaban con la opción de aprovechar su mayoría e imponerse a los Demócratas, si declinaban negociar con ellos los términos de la vía rápida, ya que estos últimos apenas contaban con 207 asientos, insuficientes por ellos mismos para imponer sus preferencias.

La respuesta a esta pregunta resulta básica para recurrir a otro enfoque metodológico para explicar el fracaso de 1998, y para no concebir a los partidos políticos como bloques monolíticos en donde cada legislador vota de acuerdo a las líneas sugeridas por los líderes del partido: *la afiliación partidista no garantiza que automáticamente los legisladores individuales –al momento de votar los asuntos de comercio internacional- hagan suyas las preferencias de la mayoría de sus copartidarios*. En otras palabras, un congresista Republicano *tiende a votar a favor del libre comercio*, pero existen otros factores que pueden orillarlos a no votar en ese sentido. Esas presiones frecuentemente provienen de los grupos de interés más relevantes de sus distritos electorales, o de las características económicas de su electorado o distrito. Pero en contrapartida, tales legisladores (aún los del

⁵¹ Ver Arthur Stein, *Why Nations Cooperate*, Cornell University Press, Ithaca NY, 1990, pp. 66-68.

⁵² Aquí se entiende por “deserción mutua” al concepto que comúnmente se utiliza en la teoría de juegos para referirse a la escasa cooperación que se presenta entre los actores. Como se recordará las opciones disponibles en las estrategias aplicadas por los jugadores en el Dilema del prisionero original son dos: desertar (D), y cooperar (C), la combinación de ambas estrategias nos da cuatro resultados posibles (CC) o cooperación mutua, (DD) deserción mutua, y dos opciones adicionales (CD) en el que el Actor A coopera y B deserta, y (DC) en el cual A deserta y B coopera. De esta forma usaremos los pagos de este juego para referirnos al significado de cada celda según las letras C y D: (2,2 = CC), (3,3 = DD), (4,1 = DC) y (1,4 = CD)

Partido Demócrata) *estarían dispuestos a cambiar el sentido negativo de su voto si se les ofrece la debida compensación al momento de votar las propuestas.*

El argumento es que, más que considerar a los congresistas por separado sin tomar en cuenta los recursos que el jefe negociador tiene a nivel interno para modificar las preferencias de los legisladores más importantes para formar su *win-set*, y si procedemos a trascender el análisis partidista para estudiar la tendencia del voto de los legisladores en torno a los temas vinculados con el libre comercio y otras variables que expliquen la tendencia de sus votos frente al libre comercio, hallaríamos mejores elementos de análisis para dar una explicación al fracaso de la vía rápida en 1997-98. En resumen, ni la teoría de juegos, ni la búsqueda de equilibrios descartando al Presidente del análisis resuelven completamente nuestra pregunta principal, aunque debe reconocerse que el estudio de las preferencias divididas de los grupos participantes en la decisión⁵³ es una variable que se debe tomar en cuenta para resolver la pregunta de investigación; por ello estudiaremos a continuación los factores típicos que toma en consideración por la teoría del juego de los Dos Niveles para explicar el fracaso de las negociaciones internas y las internacionales.

8. Las Divisiones ideológicas en torno al libre Comercio dentro de la Cámara de Representantes

Para demostrar que las líneas ideológicas partidistas no son un punto de partida adecuado para explicar el fracaso de la vía rápida, ni para emplear métodos analíticos que partan del principio de la disciplina partidista al momento de votar las iniciativas sobre la política comercial, a continuación mostraremos cómo estaba clasificado el Congreso de 1998 en torno al tipo de votos emitidos por los legisladores sobre los temas comerciales que les fueron sometidos, y cómo es que la disputa por las posiciones de liderazgo influyeron en sus intenciones de voto (como una de las variables explicativas del *contexto* en que se dio el voto de la vía rápida, y que resulta más útil que las simples divisiones partidistas). Este tema es relevante ya que la intención del voto de cada legislador no reflejaba una simple división ideológica entre los legisladores Demócratas y los Republicanos, sino mostraba una división en las preferencias, en las que había por lo menos cuatro facciones discernibles. Un estudio realizado por el *Center for Trade Policy Studies*, en el que se daba cuenta de las intrincadas políticas al interior del Congreso, -y las encendidas pugnas por arrebatar el liderazgo del mismo- mostraba las siguientes clasificaciones en torno de las divisiones internas en la Cámara de Representantes:

⁵³ Nuestra propuesta consiste en sugerir que en lugar de tomar a los grupos como entes monolíticos, se consideren como agrupaciones formadas por individuos que están en la disposición de modificar por separado sus preferencias e incluirse en un *win-set* que tome en cuenta sus expectativas o preferencias individuales. Al fin de cuentas, como se manifestó en el capítulo I de esta investigación, de esa premisa parte precisamente el individualismo metodológico sugerido en la teoría empleada en esta investigación.

Gráfica 7.4
Las divisiones en el Congreso en torno a la política comercial



Fuente: David T. Griswold, "Free Trade, Free Markets: Rating the 105th Congress", Center for Trade Policy Studies, <http://www.free-trade.org/pubs/pas/tpa-006.pdf>, p.5.

Como podemos notar, las diferencias nos muestran un contexto que está lejos de reflejar las circunstancias que se intentaron plantear en el juego de "deadlock" descrito en páginas anteriores. *La realidad no aceptaba un simple división ideológica entre Republicanos y Demócratas, por el contrario las divisiones eran, en el mejor de los casos, en cuatro grupos distintos.* Estas divisiones resultaban relevantes ya que en las disputas internas en el Congreso en el año de 1998, en donde entre otras cosas estuvo de por medio la pugna por los puestos de liderazgo, era muy importante para los Congresistas identificar las posiciones y las preferencias de sus colegas en temas como el de la liberalización comercial -un asunto que electoralmente hablando es muy relevante-, para así descubrir las posibilidades que habían para formar coaliciones, y a partir de ellas reunir las mayorías legislativas que pudieran decidir sobre los proyectos de ley que se aprobarían.

Es así que llegamos a un asunto que resulta importante para nuestro análisis: los dos partidos tenían bandos pro-libre comercio y anti-libre comercio⁵⁴, así como facciones aislacionistas, intervencionistas e internacionalistas con miembros de ambos partidos ¿qué significaba concretamente esta clasificación?

⁵⁴ Resulta imperativo resaltar que una "posición anti-libre comercio" no se debe interpretar necesariamente como una postura completamente opuesta a la liberalización comercial como se aplica este término para estudiar las posiciones de los actores políticos y económicos pertenecientes a otros países que se manifiestan públicamente por la no eliminación de las barreras arancelarias. La economía de los Estados Unidos resulta tan liberal en términos de las barreras arancelarias establecidas por el gobierno, que los grupos que se oponen a la eliminación de las últimas barreras marginales existentes al libre comercio son aquellos que adoptan fundamentalmente una política de protección al empleo. En estos términos, es casi equiparable el término proteccionista en el comercio, como proteccionista de los empleos nacionales.

La forma como se catalogó a los Congresistas de acuerdo a su orientación frente al comercio consistió en: *los aislacionistas*⁵⁵ (con 49 miembros plenamente identificados por el tipo de votos emitidos durante el tiempo que habían ocupado sus escaños); *los intervencionistas* (con 249 miembros); *los pro libre comercio* (con 25 miembros); y *los internacionalistas* (con 106 miembros). El método para clasificarlos fue tomando como base los votos emitidos en la legislatura número 105 sobre las propuestas de ley vinculadas con la política comercial de los Estados Unidos.

Gráfica 7.5

Las características y las membresías de los grupos en la Cámara de Representantes



Fuente: David T. Griswold, “Free Trade, Free Markets: Rating the 105th Congress”, Center for Trade Policy Studies, <http://www.freetrade.org/pubs/pas/tpa-006.pdf>, p.10

La división de los grupos en el Congreso sugerida por David Griswold era : a) *los aislacionistas* eran los legisladores que habían votado consistentemente en contra de las propuestas de libre comercio y que habían estado en contra también de las políticas de apoyo a través de los subsidios⁵⁶. b) Los grupos *a favor del libre comercio* se caracterizaban, a su vez, por estar a favor de las propuestas de ley sobre el libre comercio, pero estaban en contra de las políticas de subsidios. c) *Los intervencionistas* eran

⁵⁵ El apelativo “aislacionista” tiene que ver estrictamente con el sentido del voto emitido, no debe considerarse como inclinado a adoptar una política comercial o industrial autárquica, en este caso Griswold identifica como aislacionista a los congresistas que votan frecuentemente en contra de la reducción a las barreras actuales al comercio, no necesariamente son legisladores que voten a favor de elevarlas aún más.

⁵⁶ Estos congresistas son anti-subsidios refiriéndose a votar en contra de que el gobierno de los Estados Unidos aporte, mediante programas de apoyo, fondos a los productores nacionales.

Congresistas opuestos al libre comercio pero a favor de los subsidios. Por último, d) *los internacionalistas* eran legisladores a favor del libre comercio, y de los subsidios.

La suma de los Congresistas catalogados como los intervencionistas, y los aislacionistas arrojaba 298 votos en la Cámara de Representantes que difícilmente se podían usar para aprobar la vía rápida, o cuya “compra” iba a resultar muy costosa. La suma de estos votos representaba el 69% de la Cámara de Representantes, por lo cual podemos deducir que si los funcionarios del Presidente Clinton se hubiesen dado a la tarea de apreciar las tendencias previas del voto de toda la Cámara en relación a los temas del comercio internacional (como se muestran en la Gráfica 7.6), quizá se habrían dado cuenta que el espacio para crear el *win-set* necesario para la vía rápida iba a requerir el despliegue de todos los instrumentos de negociación disponibles para el Ejecutivo, y apostar más recursos para alcanzar un resultado favorable ofreciendo compensaciones lo suficientemente atractivas que “amarraran” realmente los votos de los indecisos para que apoyaran la iniciativa.

En esta estrategia era imperativo identificar a los congresistas más proclives para cambiar su voto potencial en contra del libre comercio, pues esta división, al igual que sucede con las líneas partidistas, nos muestra *tendencias*, pero no resultados predeterminados de las votaciones sobre los asuntos comerciales. Por ejemplo, entre ese gran número (249) de legisladores clasificados como “intervencionistas” había miembros que en el pasado inmediato votaron por iniciativas a favor del libre comercio, y cuyo voto resultaba factible “comprarlo”, en ese mismo tenor, había legisladores “internacionalistas” y “Pro-Libre Comercio” cuyos votos no estaban concedidos de manera automática para la vía rápida.

9. La Carrera Adelantada hacia las Elecciones Presidenciales del Año 2000 y las Pugnas Internas en el Congreso.

La proximidad de las elecciones presidenciales influyó en el contexto en el que se dieron las negociaciones internas en los años de 1997 y 1998. El voto sobre la vía rápida en 1998 reflejó significativamente las divisiones ideológicas mostradas en la sección anterior, y la disciplina puede explicarse también a partir de las lealtades que los Congresistas manifestaron hacia los líderes de partidos políticos y que complicaron considerablemente la formación de un *win-set* a favor de los acuerdos comerciales.

Lo importante de la división ideológica antes señalada en el Congreso sobre las preferencias a favor y en contra del libre comercio y los grupos que se formaron en torno a este tema, era el hecho de que al menos tres de las principales figuras en el debate de la vía rápida en 1998 ocupaban puestos de liderazgo. Estos legisladores esperaban ser candidatos presidenciales en las elecciones del año 2000⁵⁷, cuando el comercio y el empleo serían temas nacionales relevantes, mientras que otros tenían la mirada puesta en las elecciones de medio período del Congreso, que se iban a realizarse en noviembre de 1998. La cuestión del

⁵⁷ Estos eran: Newt Gingrich, Richard Gephardt y Bill Archer.

“prestigio” y las adhesiones a favor o en contra del libre comercio no era, en este contexto, una cuestión superficial.

Gráfica 7.7

Principales legisladores en los grupos políticos de la Cámara de Representantes.



Fuente: David T. Griswold, “Free Trade, Free Markets: Rating the 105th Congress”, Center for Trade Policy Studies, <http://www.free-trade.org/pubs/pas/tpa-006.pdf>, p.11

La división en cuatro grupos distintos se hizo con fines parsimónicos y pretendía trascender las líneas ideológicas partidistas, pero en la realidad existía una enorme discrepancia entre las facciones pro-libre comercio en los partidos Republicano y Demócrata sobre la dirección que debían asumir las nuevas iniciativas para propiciar la liberalización del comercio, lo cual venía a debilitar aún más a la formación de una coalición a favor de la vía rápida. Los Demócratas defendían la incorporación de algunos temas en la vía rápida y los Republicanos estaban en contra de hacerlo.

En principio esta facción *trans-partidista* no estaba de acuerdo en incluir los objetivos laborales y ambientales en las negociaciones comerciales. Los Demócratas pro-libre comercio insistieron en que estos temas debían estar "sobre la mesa" en las nuevas negociaciones, mientras que los Republicanos pro-libre comercio objetaban su inclusión. Además del Presidente Clinton y el vicepresidente Al Gore, entre los miembros clave de los Demócratas pro-libre comercio estaban dos Congresistas californianos tratando de imponer sus propias agenda: los representantes Robert Matsui y Calvin Dooley. Ambos parecían contar con cierto respaldo entre los Demócratas jóvenes del Congreso, cuyos lazos con los grupos tradicionales de apoyo del Partido Demócrata (los sindicatos y los grupos ecologistas) eran relativamente débiles.

Para poder obtener la reautorización de la vía rápida, el Presidente Clinton y Al Gore tenían que renovar la alianza que establecieron con los Republicanos pro-libre comercio en 1993, dado que el apoyo Demócrata a la vía rápida no estaba asegurado⁵⁸. En este contexto, los dos Republicanos pro-libre comercio más importantes eran el presidente de la Cámara, Newt Gingrich (Republicano por Georgia) y el presidente del Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara Bill Archer (Republicano por Texas). Ambos tenían sólidos antecedentes a favor de la liberalización comercial y en los últimos meses previos a la votación de la vía rápida habían tenido una relación más cooperativa con el Presidente Clinton, en temas como los impuestos y el déficit presupuestal. Los aspectos políticos del comercio no eran menos complicados en el Partido Demócrata. El líder de la Minoría en la Cámara, Richard Gephardt (Demócrata por Missouri) y David Bonior (Demócrata por Michigan), eran los líderes de la facción anti-libre comercio. El tema comercial había dominado buena parte de la carrera de Gephardt en el Congreso. Aunque en 1991 Gephardt estuvo a favor de concederle una extensión de la vía rápida al Presidente Bush para negociar el TLCAN (basándose en el compromiso de Bush de incluir los temas laborales y ecologistas en las conversaciones), en 1993 dirigió la lucha en el Congreso para rechazar la aprobación de este acuerdo. Richard Gephardt parecía estar abierto a negociar una reautorización de la vía rápida, pero había dudas de que hubiese aprobado la vía rápida si esta reflejaba la agenda y los intereses de los Republicanos únicamente. Como ya se dijo, Gephardt asumió una actitud todavía más radical en las negociaciones internas de la vía rápida, cuando solicitó que todo el proceso de negociación internacional estuviera vigilado por el mayor número posible de Comités del Congreso, y que no sólo lo supervisara el Comité de Medios y Procedimientos⁵⁹.

Un vistazo a las figuras centrales de la vía rápida de 1998 (varias de ellas contenidas en la figura 7.4) nos muestra un escenario muy complicado y politizado: todas las figuras principales en esta batalla tenían la vista puesta en las elecciones presidenciales del año 2000 y en el Congreso, estaban pensando en las elecciones de medio término que se realizarían en noviembre de ese año. En el Partido Demócrata, el vicepresidente Al Gore era el favorito para convertirse en candidato presidencial, y se consideraba que Gephardt era a la vez su más fuerte rival. Mientras esto sucedía en el bando Demócrata, en el Partido Republicano Newt Gingrich había expresado en ese momento su interés en buscar la nominación de su partido. Era imposible imaginar, por tanto una fórmula exitosa para obtener la reautorización de la vía rápida que no hubiese tenido el respaldo de por lo menos dos de estos futuros candidatos presidenciales.

En resumen, los líderes del Congreso con expectativas de postularse como los candidatos presidenciales de sus respectivos partidos políticos, se convirtieron en un factor que incidió en la negociación entre el Presidente y el Congreso, al convertir el voto sobre el libre comercio en un tema de interés para el electorado y al ejercer presión sobre sus seguidores para que se votaran en un sentido o en otro sobre la vía rápida. Lo que queremos subrayar es que estos líderes del Congreso se convirtieron prácticamente de *facto* en intermediarios,

⁵⁸ David T. Griswold, "Free Trade, Free Markets: Rating the 105th Congress", Center for Trade Policy Studies, <http://www.freetrade.org/pubs/pas/tpa-006.pdf>, pp. 7-12.

⁵⁹ "Gephardt Fast-Track Proposal Held Back at request of White House", en *Inside U.S. Trade*, Vol 15, no. 48, Noviembre 28 de 1997, pp. 4-5.

gestores, o “brokers” adicionales en el proceso de negociación interna, ofreciendo incentivos adicionales, complementarios u opuestos a los del jefe negociador, en este caso, el Presidente Clinton, reduciendo los beneficios potenciales de las compensaciones ofrecidas por el Jefe del Ejecutivo. Son precisamente estas figuras las que deben estar presentes en todo análisis que se haga sobre las negociaciones internas de la vía rápida, y que los métodos de análisis mostrados al inicio de este capítulo dejan de lado, provocando un estudio incompleto de tales negociaciones domésticas, pues la cantidad de recursos que pueden movilizar estos líderes inciden de manera determinante en el resultado final.

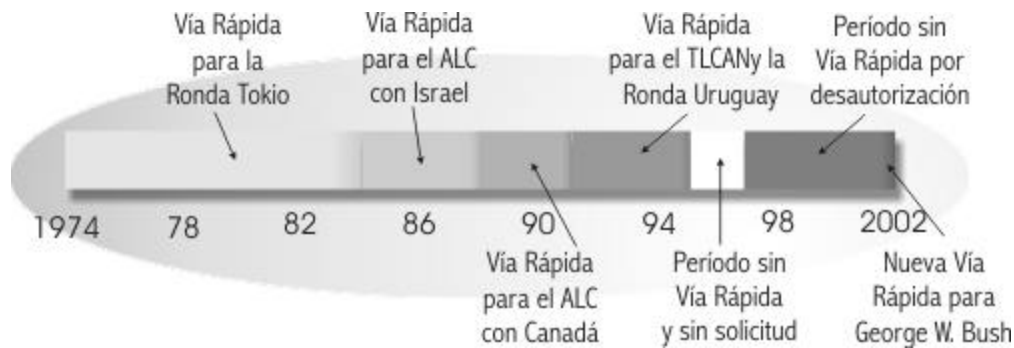
10. El Papel del Jefe Negociador como Variable Explicativa en el Fracaso de la Vía Rápida: Las Primeras Estrategias Aplicadas para Agregar las Preferencias.

Al mostrar las preferencias distintas de los actores involucrados en la vía rápida, al estudiar las divisiones ideológicas en torno al libre comercio en la Cámara de Representantes, y al aplicar dos métodos distintos de la teoría de la elección social (la negociación multilateral y la Teoría de Juegos) para explicar parcialmente el fracaso de la vía rápida, mostrando que ambos resultan insuficientes para dar cuenta de este resultado debido a la complejidad de las preferencias dispersas y contrarias de los actores involucrados en la negociación interna, traemos ahora a colación un actor ausente hasta el momento y que resulta clave para nuestra explicación, tal actor cuenta con múltiples recursos para ampliar el espacio de negociación interno (a través de las compensaciones y otras estrategias) y llegar a acuerdos entre los grupos a favor y en contra de la vía rápida: ese actor es precisamente el jefe negociador o Ejecutivo.

Es así como, desde nuestra percepción, el debate político interno dentro de los Estados Unidos en relación a una nueva vía rápida, giraba en torno al desempeño del jefe negociador, que debía decidir cuáles actores y qué preferencias debían ser integrados en la iniciativa que se sometería al Congreso, y también debía decidir sobre el tipo de estrategias de negociación internas que lo ayudarían alcanzar sus objetivos. Por ello las divisiones ideológicas, las preferencias en torno de la vía rápida y la carrera adelantada a la Presidencia *los consideramos variables de estudio que formaron parte apenas del contexto* en donde se dio la negociación interna con el Presidente y los legisladores, siendo ésta última (la negociación interna y sobre todo las fallas en las estrategias aplicadas) la variable explicativa principal.

Desde la gestación temprana de la nueva vía rápida en el año de 1994 el Presidente Clinton consultó a los grupos que intervendrían en la aprobación de esta iniciativa, con el fin de conocer sus posibilidades de éxito. Pero al percatarse que las opiniones se hallaban divididas en torno del tema, decidió comenzar a aplicar algunas estrategias concretas de negociación durante el período de 1994-1998. Se debe recordar que la última vía rápida solicitada vencía el 31 de diciembre de 1994 como resultado de la aprobación del Tratado de Marrakesh que dio origen a la Organización Mundial del Comercio, por eso el año de 1994 se presenta como la fecha de “arranque” de tales negociaciones internas, como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 7.8
Las Distintas Aprobaciones de la Vía Rápida.



Fuente: Gráfica realizada por el autor a partir de diversas fuentes.

Para obtener la aprobación de la nueva vía rápida, en primer lugar se pensó en una estrategia similar a la efectuada en el TLCAN y la Ronda Uruguay, esto es, incluir en un “paquete” la aprobación de la Ronda Uruguay y la solicitud para comenzar a negociar otros acuerdos⁶⁰. Esta estrategia era una vinculación sinérgica, de tal forma que los legisladores que desaprobasen la negociación con Chile o la regional, pero que estuviesen de acuerdo con la Ronda Uruguay, no tendrían más alternativa que votar a favor de ambas⁶¹. Esta vinculación podía servir para que los legisladores contrarios al acuerdo con Chile contasen con una excusa frente a sus electores al presentarles argumentos como el siguiente: “defiendo la oposición de mi distrito en contra de un acuerdo comercial con un país en vías de desarrollo, pero es imperativo votar a favor de un acuerdo multilateral como lo es la creación de la OMC, por ello sugiero votar por ambas iniciativas”, este era el tipo de argumentos que un congresista podía esgrimir para votar a favor de una iniciativa impopular, recurriendo a la vinculación sinérgica realizada por el Ejecutivo.

Lamentablemente para el Presidente Clinton, esta estrategia de la vinculación de dos temas tenía más costos que beneficios; el debate interno sobre la aprobación de la Ronda Uruguay en el Congreso comenzó a “calentarse” más de lo esperado. Al enterarse del resultado de las negociaciones para crear a la OMC, algunos Congresistas Republicanos rechazaron la posibilidad de aprobar las cláusulas concernientes a los mecanismos de solución de controversias contenidos en el acuerdo de Marrakesh, por considerar que comprometían demasiado la soberanía de los Estados Unidos. Estas cláusulas, según ellos, reducía el margen de acción para establecer represalias unilaterales⁶² en contra de los socios

⁶⁰ Recordemos que en 1991 se incluyó el TLCAN y la Ronda Uruguay en un paquete legislativo, y que la autoridad se solicitó para negociar ambos acuerdos.

⁶¹ I. M. Destler. “American Trade Politics in the Wake of the Uruguay Round”, Institute for International Economics, Washington D.C. http://www.iie.com/publications/chapters_preview/66/6iie2350.pdf. pp. 116-119.

⁶² Como las negociadas en el TLCAN.

comerciales que actuaran de manera desleal en el intercambio internacional⁶³. En 1994, durante el procedimiento legislativo para aprobar la entrada a la OMC, algunos actores claves del Congreso comenzaron a fijar sus posiciones, la mayoría de las cuales estaban dirigidas a modificar en el Congreso los términos del convenio negociado en la mesa internacional. Estos Congresistas querían que el ingreso de los Estados Unidos a la OMC sólo se realizara si el Congreso podía enmendar el acuerdo multilateral, para lo cual técnicamente no estaba facultado, ya que éste se había negociado también bajo el procedimiento de la vía rápida.

En ese mismo año de 1994, el Presidente del Comité de Comercio del Senado amenazó con “congelar” la iniciativa de aprobación de la OMC durante la discusión del texto en el propio Comité, lo que representaba una sentencia de “muerte legislativa” para la aprobación de la OMC. Los opositores más recalcitrantes de la Ronda Uruguay demandaron que la votación sobre la misma se pospusiera hasta después de las elecciones de noviembre de 1994. En resumen, si la propia Ronda Uruguay se planteaba como un tema difícil por sí mismo, su vinculación con una nueva autoridad de negociación podría significar el rechazo abrumador de ambas iniciativas. Fue por todo esto que la vinculación sinérgica para la aprobación de la vía rápida estaba descartada. Clinton debía seguir explorando otras estrategias para lograr la aprobación de la vía rápida durante este período.

En los últimos meses de 1994 había un gran riesgo de no lograr la aprobación, sobre todo si se hacía pública la propuesta antes de las elecciones de noviembre; la iniciativa podía politizarse aún más durante el proceso electoral. Los asesores del Presidente sugirieron que la propuesta podía esperar hasta el año de 1995, una vez que las “aguas electorales” volviesen a su nivel. Sin embargo, como se puede ver en la siguiente tabla, las elecciones dejaron un saldo negativo para el Partido Demócrata, ya que perdió la mayoría en la Cámara de Representantes. Este hecho significaba que las disputas sobre los temas de la vía rápida se iban a profundizar. Después de las elecciones, los Republicanos ocuparon los puestos más importantes en ambas Cámaras del Congreso, por ejemplo, en el Comité de Medios y Procedimientos pasaron a ocupar la mayoría, los legisladores de este partido estaban a favor de una vía rápida “limpia” sin temas adicionales a los del libre comercio. Mientras que en el Senado asumieron la mayoría con 4 votos de diferencia.

Tabla 7.9
Composición de los Congresos 103, 104 y 105 de EU

Congreso	Cámara de Representantes				Senado	
	Dem.	Rep.	Ind.	M. y P.*	Dem.	Rep.
103 (1993-95)	258	176	1	14Rep 24Dem	57	43
104 (1995-97)	204	230	1	23Rep 16Dem	48	52
105 (1997-99)	207	226	2	23Rep 16Dem	45	55

⁶³ Alan Wolff, “The Uruguay Round Achievements: A Watershed for Trade Policy?”, Institute for International Economics, Washington, septiembre de 1994 D.C
<http://www.dbtrade.com/publications/182476a.htm>

*Composición del Comité de Medios y Procedimientos

Fuentes: tablas realizadas a partir de la información disponible en “Composition of Congress, by Political Party, 1855-2003”
<http://www.infoplease.com/ipa/A0774721.html>.
“Congressional History”
<http://clerk.house.gov/103/scsfinal103.pdf>
<http://clerk.house.gov/104/scsfinal104.pdf>
<http://clerk.house.gov/105/scsfinal105.pdf>

10.a Los Temas Legislativos Relevantes con los que Competía la Vía Rápida en 1997.

En 1997 el Presidente Clinton retomó el tema de la vía rápida, en su discurso ante la nación (State of the Union Speech), señaló la necesidad de que el Congreso renovara la autoridad de la vía rápida. El tema volvió a parecer en el discurso oficial y el cabildeo para aprobarla fue una de las prioridades⁶⁴. A estas alturas de su cuatrienio eran ya varios los objetivos que se buscaban con la nueva autoridad solicitada por el jefe negociador, las cuales se podían integrar en un solo paquete para presentarlas en la iniciativa de la vía rápida:

- a) El acuerdo con Chile,
- b) la creación de una área de libre comercio de las Américas,
- c) la creación de una zona libre comercio Asia-Pacífico,
- d) la negociación de un acuerdo comercial sobre tecnologías de la información (Information Technology Agreement ITA) en el que estaba de por medio la eliminación internacional de 5 mil millones de dólares en aranceles, y
- e) la continuación de las negociaciones en la OMC de los temas que quedaron pendientes en 1994, el acuerdo sobre propiedad intelectual que se negociaría en 1998, el de agricultura en 1999, y el de servicios en el año 2000⁶⁵.

Frente a esta ambiciosa agenda internacional, había una serie de prioridades en la política interna de los Estados Unidos que reclamaban un atención idéntica o superior a la de la vía rápida, y en las que estaba inmiscuido el Congreso:

- a) la aprobación del polémico presupuesto federal para el año de 1998,
- b) la aprobación del status comercial de nación más favorecida para la República Popular de China, el cual en sí mismo ya era un asunto comercial muy controvertido internamente,
- c) la reforma al sistema de salud pública, entre otros⁶⁶.

⁶⁴ Kim R. Holmes, “Fast Track, Saddam Hussein, and Other Challenges to Clinton's Legacy”, Heritage Foundation Backgrounder #1148, <http://www.heritage.org/Research/PoliticalPhilosophy/BG1148.cfm>.

⁶⁵ AllPolitics, “Bill Clinton Speaks To A Meeting Of Newspaper Editors”, 11 de abril de 1997, CNN Times <http://www.cnn.com/ALLPOLITICS/1997/04/11/fdch/>

⁶⁶ David Shribman. “Free-Trade Consensus in US is Now in Peril”, *The Boston Globe*, 11 de noviembre de 1997

En estas condiciones, las negociaciones internas para la vía rápida debían llevarse a cabo. Además, a esta cargada agenda legislativa había que incluir algunos asuntos polémicos vinculados con la previa aprobación del TLCAN como eran:

- a) La oposición de la opinión pública a negociar más acuerdos comerciales, sobre todo con países en vías de desarrollo;
- b) La mala reputación del propio TLCAN causada por la crisis económica en México y la baja en las exportaciones de EU hacia ese país;
- c) La falta de un apoyo amplio de los grupos empresariales;

Pese a esta saturada agenda legislativa y a la imagen adversa de los acuerdos comerciales entre la opinión pública, en 1997, Clinton consideró que existían condiciones favorables para impulsar su propuesta; sin embargo, no realizó un buen cálculo. La cuestión no era “esperar una mejor oportunidad política”, sino tratar de buscar una iniciativa de vía rápida que incorporara las preferencias dispersas de los grupos involucrados en la decisión.

10.b Las Negociaciones Internas y el Ofrecimiento de Compensaciones.

Como se describió en el capítulo 4, la iniciativa de la vía rápida presentada en el año de 1997 debía seguir el siguiente proceso legislativo como todas sus antecesoras:

- 1.- Debía ser enviada para su aprobación, por separado, al Comité de Finanzas del Senado y al Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes.
- 2.- En estos Comités se podían presentar correcciones y enmiendas por parte de los legisladores integrantes de los mismos.
- 3.- Las versiones de ambos Comités, una vez votadas, irían al pleno de ambas Cámaras para ser aprobadas por todos los legisladores, la práctica legislativa señala que en primera instancia la Cámara de Representantes vota la iniciativa, y ésta posteriormente se envía al Senado.

A continuación presentaremos las concesiones otorgadas por el Presidente Clinton en cada una de estas etapas:

Compensaciones Surgidas en el Comité de Finanzas del Senado.

El 1 de octubre de 1997, el Comité de Finanzas del Senado aprobó la iniciativa que contenía la vía rápida que se enviaría al pleno de esa Cámara.⁶⁷ En esa sesión 19 de los 20 Senadores del Comité aprobaron la iniciativa para enviarla al pleno; el único que la rechazó fue el Senador Kent Conrad Demócrata de Dakota del Norte, quien se quejó de no haber

⁶⁷ En esta sesión el voto de los Senadores fue a través de la voz, por lo que no se contabilizaron para el registro de la Cámara, 11 Senadores estuvieron presentes al inicio de la sesión y sólo uno se opuso a aprobar la iniciativa en el Comité.

logrado introducir una enmienda para reducir la importación de granos procedentes de Canadá en el mercado de los Estados Unidos⁶⁸. Esta fue una de las primeras compensaciones solicitadas y rechazadas por el Ejecutivo.

El Senador Bill Roth (Republicano del Estado de Delaware) presentó una propuesta de enmienda al proyecto, a través de la cual definía los objetivos estadounidenses de negociación de manera diferente a los sugeridos originalmente por el Ejecutivo (especialmente en lo que respecta a los temas laborales y ambientales y estipulaba que sólo aquellas disposiciones que correspondieran a los objetivos de negociación aprobados por el Congreso podían recibir la protección de la vía rápida. Por lo cual, la negociación a futuro de los acuerdos laborales y ambientales quedaba en una posición muy ambigua bajo la vía rápida que aprobaría el Comité de aceptarse la enmienda propuesta (¿se beneficiarían los acuerdos paralelos del procedimiento de la vía rápida, o se votarían por separado? Ese era el tipo de ambigüedades que el Partido Republicano deseaba aprobar para debilitar los acuerdos laborales y ambientales). Este fue la primera concesión solicitada al Ejecutivo y aprobada por éste.

Otro *side-payment* que surgió en los debates del Comité de Finanzas fue compensar a los trabajadores desplazados por los acuerdos comerciales negociados por el Jefe del Ejecutivo. Al respecto, los Senadores Republicanos habían acordado prolongar por dos años más el programa de asistencia a los trabajadores desplazados por la competencia externa del TLCAN. De hecho, para poder reunir los 89 millones de dólares para financiarlo, se aprobó una legislación en la que se imponía un pago de 5 dólares a todos los pasajeros que llegaran por avión o por barco a los Estados Unidos procedentes de Canadá, México y los países del Caribe.

Compensaciones Surgidas en el Comité de Medios y Procedimientos.

El Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes, emprendió las acciones para aprobar la iniciativa una semana después de la votación en el Comité de Finanzas del Senado, logrando la aprobación del proyecto el 8 de octubre, sin embargo, se realizaron enmiendas adicionales para compensar las inquietudes de algunos legisladores opuestos originalmente al proyecto. Al igual que en Comité de Finanzas, los Republicanos trataron de limitar los poderes del Presidente para negociar los acuerdos paralelos al subrayar que los objetivos de la negociación estrictamente comercial se establecían como una obligación legal para el Presidente, pero no se aplicaría esa obligatoriedad a los objetivos laborales y ambientales.

La negociación interna que se presentó en el Comité de Medios y Procedimientos para aprobar la iniciativa que finalmente iría al pleno, es relevante desde la perspectiva del Juego de los Dos Niveles. Previo a la votación en el Comité, el 7 de octubre, el Presidente Clinton se reunió con diez miembros Demócratas del Comité, para pedirles que apoyaran la propuesta, argumentando que, como líder del Partido Demócrata y del país, la autorización de la vía rápida sería esencial para sus objetivos de política exterior y económica. Clinton

⁶⁸ Neil A, Lewis, "Senate Panel Lets Trade Bill Easily Clear the First Hurdle", The New York Times, 2 de octubre de 1997.

también indicó a los Demócratas que no debían "amarrarse" tanto a los intereses de los sindicatos. Al día siguiente, a unas horas de la votación, el cabildeo presidencial sólo había producido dos votos Demócratas más entre los diez Congresistas arengados. Igualmente preocupante para el Ejecutivo fue la forma en que se realizó la votación⁶⁹. Muchos de los 22 Republicanos miembros del Comité que estaban presentes para votar la iniciativa emitieron su voto final luego de que doce de los dieciséis Demócratas del Comité votaron en contra, sólo entonces los Republicanos anunciaron su apoyo a la iniciativa. Esto fue una clara señal de el nivel de politización del tema, ya que los Republicanos querían manifestar que si los Demócratas hubiesen optado por respaldar el proyecto, ellos habrían posiblemente votado en contra.

La compra de los votos decisivos en el Comité se comenzó en esta etapa. Por ejemplo, el representante Charles Rangel (Demócrata por Nueva York) era un miembro relevante de la coalición Demócrata en la Cámara de Representantes en contra de la vía rápida. Rangel era el Demócrata de mayor rango en el Comité de Medios y Procedimientos y también era el congresista de más alto nivel en el "Congressional Black Caucus" (CBC), formado por 39 legisladores. En el caso de un proyecto controvertido (donde cada voto es importante) como era la vía rápida, los caucus y las coaliciones como el CBC pueden ser determinantes en el resultado final. Como resultaba estratégico para el Presidente Clinton la aprobación de su propuesta, los operadores del jefe negociador en el Congreso siguieron una sigilosa estrategia para conquistar el apoyo del CBC para la vía rápida. Los funcionarios del Presidente Clinton propusieron como *side-payment* la "Ley de Oportunidades y Crecimiento para Africa", que serviría para propiciar la negociación de áreas de libre comercio con los países del Africa Subsahariana. Esta ley inmediatamente obtuvo el apoyo partidista y la aprobación entusiasta de quienes conformaban el CBC. Sin embargo, el jefe negociador pensaba vincular este proyecto legislativo del TLC con África con la vía rápida, por lo cual pasó a convertirse en una vinculación sinérgica de ambos temas⁷⁰.

El cambio de estrategia de *side-payment* a vinculación sinérgica resultó contraproducente, ya que el 6 de octubre de 1997 esta propuesta fracasó. Los ataques del legislador Archer contra los Demócratas y su negativa a negociar los temas laborales y ambientales molestaron de tal manera al congresista Rangel que éste reunió a sus 31 homólogos del CBC para enviarle una carta a Archer, instándolo a que ambos proyectos legislativos fuesen desvinculados y la iniciativa se presentara de forma separada (como *side-payment*):

Tememos que si el H.R.1432 (la iniciativa para Africa) se relaciona con otra legislación tan polémica como lo es la vía rápida, se reducirían sustancialmente las posibilidades de aprobarse. Por eso pedimos encarecidamente que la controversia en torno al proyecto legislativo de la vía rápida no menoscabe el consenso político logrado para el H.R.1432⁷¹.

⁶⁹ Bob Davis. "'Fast-Track' Pact is Reached by Clinton and Ways and Means Chairman Archer", *The Wall Street Journal*, 8 de octubre de 1997

⁷⁰ Edwin Chen. "For Lawmaker, Trade Bill Leads to Trade-Offs", *Los Angeles Times*, 10 de noviembre de 1997.

⁷¹ "El Difícil Camino de la Vía Rápida", Antena del SELA en los Estados Unidos Secretaría Permanente del SELA No. 40 - Octubre 1997.

En privado, Rangel le dijo a otros Demócratas del Comité que se sentiría "ofendido" si la ley africana se vinculaba a la vía rápida. Esta fue una manifestación más de lo difícil que resultaba agregar las preferencias tan distantes que existían entre los Demócratas y los Republicanos en torno al contenido de los temas que debían formar parte de la vía rápida.

La vinculación sinérgica que el Presidente Clinton quería instrumentar uniendo la vía rápida a la iniciativa dirigida a África no le atrajo los votos que esperaba, y en alguna medida ahondó más la brecha entre los legisladores de un partido y de otro. Esto no significaba que su abanico de estrategias estuviera agotado para ganar el respaldo dentro del Comité de Medios y Procedimientos. Afortunadamente para su estrategia orientada a ganar votos le sirvió mucho el hecho de que él fuese el primer Presidente que detentaba el poder de "vetar las líneas presupuestarias", lo cual le permitía eliminar "partidas" individuales de una ley de asignación de recursos o de gastos.

Con esta facultad, Clinton podía utilizar el veto de las líneas presupuestarias para poner en peligro la asignación de recursos en los distritos de aquellos Congresistas que se opusieran a la vía rápida. El 6 de octubre el Presidente sorprendió a los legisladores al recurrir a dicho poder de veto para eliminar casi 300 millones de dólares en diversos proyectos de construcción militares en todo el país. El gesto del Presidente tuvo un impacto inmediato en los legisladores, quienes súbitamente se dieron cuenta de la capacidad y la disposición del jefe negociador para recurrir a este nuevo poder para recompensar a quienes lo respaldaban y perjudicar a sus oponentes. Aunque los voceros del Ejecutivo negaron que el Presidente asumiría esta facultad en la negociación interna de la vía rápida, el asistente de un legislador Demócrata a favor del libre comercio manifestó que "este rumor podía ser suficiente", pero como se verá, no fue una amenaza que por sí misma lograra aumentar el *win-set*⁷².

Al contrario de la casi unanimidad lograda en el Comité de Finanzas del Senado, el Comité de la Cámara de Representantes estuvo dividido en la misma línea ideológica de los dos partidos políticos, lo cual resultó en un debate mucho más polémico. Finalmente, la iniciativa fue aprobada en el Comité de Medios y Procedimientos por 24 votos a favor (20 Republicanos y dos Demócratas), frente a 14 votos en contra, provenientes de los legisladores del Partido Demócrata⁷³.

Compensaciones Surgidas en la Votación del Pleno del Senado.

El Presidente Clinton desatendió el procedimiento legislativo que sugiere que las iniciativas de ley vinculadas con los ingresos monetarios del gobierno (como lo era la propuesta de la vía rápida, que involucraba la eliminación o reducción de aranceles) deben primero ser aprobadas por la Cámara de Representantes, y envió en primera instancia la propuesta al Senado para su aprobación, esperando que el voto mayoritario en esa Cámara (el cual prácticamente estaba garantizado; los sondeos previos así lo mostraban) sirviera para ejercer presión en la Cámara de Representantes al momento de presentarla al pleno. Esta

⁷² "El Difícil Camino de la Vía Rápida", Antena del SELA en los Estados Unidos Secretaría Permanente del SELA No. 40 - Octubre 1997.

⁷³ "El Difícil Camino de la Vía Rápida", Antena del SELA en los Estados Unidos Secretaría Permanente del SELA No. 40 - Octubre 1997.

medida fue criticada por varios Congresistas, que esperaban enmiendas por parte de los Senadores durante el proceso de aprobación. La medida podía ser contraproducente ya que al conocerse las enmiendas introducidas por el Senado antes de votar en la Cámara de Representantes, estas desincentivaron a muchos representantes a votar a favor de ella. La costumbre legislativa dictaba que los legisladores preferían votar una iniciativa negociada internamente en la Cámara de Representantes, que pasara posteriormente a los Senadores.

En el Senado se presentaron solicitudes de compensaciones y otro tipo de *side-payments* para incrementar el valor del voto de cada legislador. El líder de la fracción Demócrata, Thomas Daschle⁷⁴ de Dakota del Sur, había querido vincular la votación de la vía rápida con la aprobación de la reforma al financiamiento de las campañas electorales propuesta en la Cámara de Senadores, lo cual habría obstaculizado más el voto a favor de la iniciativa comercial⁷⁵. Daschle no pudo conseguir su compensación original, pero obtuvo otra no menos importante. Para ganar su voto, el Ejecutivo se comprometió a presentar al Congreso un informe del tipo de leyes y de prácticas laborales y ambientales instrumentadas por los socios comerciales firmantes de los acuerdos con los Estados Unidos, cuando estuvieran a punto de concluir las negociaciones tendientes a establecer dichos acuerdos bajo la autoridad de la vía rápida; también se comprometió a ordenarle al Departamento de Trabajo a que realizara informes similares con los países que ya habían firmado el TLCAN.

Entre otros ofrecimientos realizados en el Senado, el jefe negociador prometió presionar a las organizaciones internacionales para que pusieran más énfasis en defender los derechos laborales en los países en desarrollo, poniendo especial atención en eliminación de la explotación de la mano de obra infantil. Un ofrecimiento sin precedentes que también se realizó en el Senado fue prometer a los grupos ambientalistas presionar en la OMC para que las ONG's pudieran participar en los mecanismos de resolución de controversias. El Ejecutivo también se comprometió con los Senadores de los Estados agropecuarios a reunir más información sobre la importación del ganado procedente de Canadá y llevar a cabo más acciones para promover el consumo de productos elaborados dentro de los Estados Unidos⁷⁶.

⁷⁴ Este congresista fue uno de lo más críticos de la vía rápida, el 1 de agosto envió un carta pública a Charlene Barshefsky haciendo cinco preguntas que consideraba "representativas" de las inquietudes de la opinión pública en torno del otorgamiento de la vía rápida: 1.-¿Cómo se usaría concretamente la autoridad? 2.- ¿Cómo se aseguraría el Ejecutivo que los estándares ambientales y los aplicados para medir la calidad de los alimentos no se reducirían con el libre comercio?, 3.- ¿Qué medidas concretas se utilizarían para dismantelar las barreras arancelarias a los productos agrícolas norteamericanos?, 4.- ¿Cuáles son los planes para ayudar a los trabajadores desplazados por la entrada de los productos importados, y que medidas instrumentarían los EU para fomentar el consumo de las exportaciones en los otros países, aprovechando el mejoramiento del nivel de vida de los consumidores de los otros Estados como resultado de la promoción del libre comercio? 5.- ¿Qué medidas instrumentará el Ejecutivo para permitir que el Congreso supervise cada uno de los pasos dados por el gobierno en la etapa de la negociación internacional? Lo importante de estas preguntas es que las enmiendas propuestas por Bill Archer contenidas en el apéndice II de esta investigación fueron respuestas directas a estas inquietudes, tales propuestas se realizaron en la forma de *side-payments*. Ver "Daschle Letter on Fast Track, en *Inside U.S. Trade*, Vol 15, no. 32, Agosto 8 de 1997, pp. 25-26.

⁷⁵ Bob Davis y Hreg Hitt "Fast Track Bill Advances, as Lott Plans a Senate Vote as Soon as Possible", *The Wall Street Journal*, 22 de octubre de 1997.

⁷⁶ Estas tres concesiones aparecen en la siguiente nota informativa: Alison Mitchell, "Clinton Clears Hurdle on Fast Track Trade Legislation" en *The New York Times*, 4 de noviembre de 1997.

Durante el debate que se presentó en esta Cámara, la crítica de los Senadores Republicanos se centró en la posibilidad de modificar las leyes laborales y ambientales internas de los Estados Unidos dados los cambios sugeridos a la iniciativa que incorporaban acuerdos laborales y ambientales. Un número significativo de legisladores solicitó reducir el poder de negociación del Ejecutivo en estos temas, mediante la especificación puntual del tipo de objetivos que se pretendían alcanzar con la vía rápida, sobre todo en aquellos temas en los que estuviera de por medio alguna concesión prometida dentro de las negociaciones de la OMC o de la Organización Internacional del Trabajo. Había Senadores que no comprendían bien las razones por las que el Presidente Clinton pretendía sacar adelante su agenda en estos dos temas (el laboral y el ambiental) recurriendo a la OMC y a la OIT⁷⁷, por ello pedían que las consultas entre el jefe negociador y los legisladores fuesen más frecuentes que en los otros procedimientos de la vía rápida aprobados con anterioridad.

El 4 de noviembre el Senado emitió su voto final sobre la iniciativa, la cual resultó aprobada por un margen significativo de legisladores Demócratas⁷⁸, y con la mayoría de los Republicanos; esto hizo que en los medios de comunicación se le diera el apelativo de “bipartidista”. Pero lo anterior no significaba que varios legisladores de la bancada Demócrata –sobre todo los pertenecientes a los Estados industriales y a los agrícolas– manifestaran al final de la votación que la propuesta aprobada significaría una pérdida de empleos de EU, los cuales se dirigirían hacia los países en vías de desarrollo⁷⁹.

Tabla 7.10
El Voto de la Vía Rápida de 1997 en el Senado

Voto	Demócratas	Republicanos	Total
Si	26	43	69
No	19	12	31
	45	55	100

Fuente: “Fast Track Passes First Test in Senate”, The Washington Post, 5-nov-97

Compensaciones Surgidas en la Votación de la Cámara de Representantes.

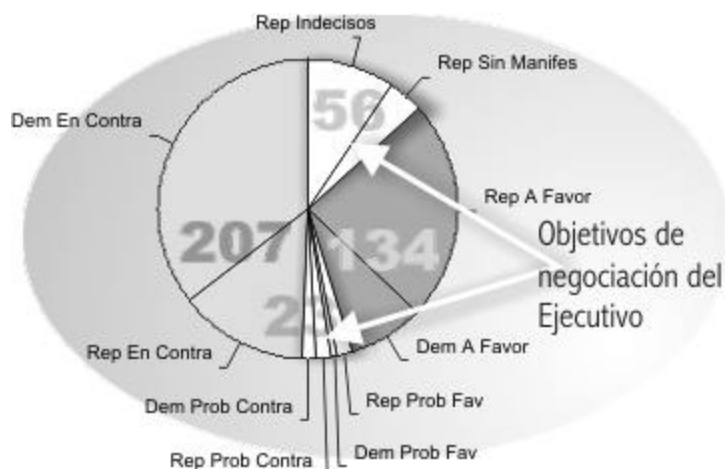
⁷⁷ Clinton había ofrecido una nueva vinculación sinérgica a los Congresistas que demandaban incluir en la vía rápida a los acuerdos laborales y ambientales. Esta vinculación sinérgica era del siguiente modo: “aprueba la vía rápida sin acuerdos paralelos, y a cambio de tu apoyo yo me comprometo a mejorar los estándares laborales y ambientales en el marco de la Organización Mundial del Comercio y de la Organización Internacional del Trabajo”. Pero desafortunadamente para el Ejecutivo, este tipo de ofrecimientos no iban a ser bien vistos por el Partido Republicano que ni quería más obstáculos al comercio, ni mucho menos otorgarle más atribuciones regulatorias a las organizaciones internacionales.

⁷⁸ Lo cual permitió que el voto tuviese un matiz más bipartidista del esperado originalmente.

⁷⁹ Helen Dewar, “‘Fast Track’ Passes First Test in Senate. Trade Bill’s Prospects Improving in House”, *The Washington Post*, 5 de noviembre de 1997.

En la Cámara de Representantes, los Congresistas Republicanos sugirieron agendar la votación sobre la vía rápida para el 7 de noviembre de 1997, es decir, antes de finalizar el año, pero esta propuesta no era compartida por todos los legisladores. Entre los líderes del Partido Republicano que se oponían a que la votación se realizara en esa fecha estaba el Presidente del Comité de Medios y Procedimientos, Bill Archer, y el Presidente de la Cámara de Representantes, Newt Gingrich, pues sostenían que era necesario primero asegurarse que la iniciativa tenía los votos suficientes antes de someterla al pleno. Un sondeo previo sobre las intenciones del voto de los legisladores de esta Cámara mostraba que el presidente Clinton iba a necesitar todos los recursos a su disposición para asegurar el voto favorable para la iniciativa. En la siguiente gráfica podemos ver el número exacto de congresistas que se convertirían en el “objetivo” de la negociación interna.

Gráfica 7.9
Los “Objetivos” de la Compra de los Votos por parte del Presidente Clinton



Gráfica realizada con información contenida en Rober E. Baldwin, Congressional Trade Votes: from NAFTA Approval to Fast-Track Defeat, Institute for International Economics, Washington DC, EUA, Febrero 2000, pp. 11-12.

Específicamente los Republicanos querían estar seguros de contar por lo menos con 70 votos Demócratas para no quedar como los únicos defensores de la iniciativa ante la opinión pública y sobre todo ante el electorado; sin embargo hasta el momento que la iniciativa fue enviada al pleno apenas había 20 votos Demócratas asegurados⁸⁰. Los Republicanos por su parte, habían contabilizado 160 votos posibles entre sus filas, pero este número no era seguro, dependía de la actitud que los Demócratas asumieran al debatir la iniciativa presidencial. Los Republicanos, en resumen, no deseaban asumir los costos políticos de defender una propuesta de un Presidente Demócrata sobre todo si los propios correligionarios del Ejecutivo la rechazaban ampliamente. Los Congresistas Demócratas sostenían que era necesario agendarla para comprometer el voto de los indecisos de ese partido. Un representante Demócrata señaló “si ellos (sus colegas de partido) no tienen asegurada una fecha para el voto, pensarán que no hay una razón para adoptar una posición

⁸⁰ Nancy Dunne, “Fast Track Lift for Clinton”, *Financial Times*, 30 de octubre de 1997.

al respecto ahora mismo”⁸¹. El asunto central era, entonces, que los sondeos sobre la intención del voto en la Cámara no eran confiables, hasta que hubiese realmente una fecha para votar la iniciativa que obligara a los legisladores a asumir una posición concreta.

En el momento en que se hizo el anuncio sobre la votación, los Republicanos estimaban que podían aportar 150 votos y los Demócratas 50 o 60, la suma de ambas cifras aún no daban los 218 votos mínimos requeridos para la aprobación en la Cámara. Las especulaciones cambiaban las cifras de un momento a otro en la medida en que la votación se acercaba. El 30 de octubre de 1997 el diario *Washington Times* publicó que se tenían asegurados apenas 100 votos para la iniciativa y que había un margen de indecisos de 200 legisladores⁸².

El gran número de votos en contra y de indecisos obligó al jefe negociador a movilizar aún más sus bases de apoyo, aumentando el cabildeo y la compra de votos. El Presidente Clinton recurrió al exCongresista Demócrata por Nuevo México Bill Richardson, que en ese momento se desempeñaba como embajador de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, para realizar el cabildeo necesario y lograr los votos requeridos para aprobar la vía rápida⁸³. Bill Richardson había sido un aliado trascendental en las negociaciones internas e internacionales del TLCAN en 1993⁸⁴.

Clinton puso a trabajar al máximo a dos miembros de su gabinete, a la Secretaria de Estado, Madeleine Albright, y al Secretario del Tesoro, Robert Rubin, para ganar más aliados para la iniciativa. Dirigiéndose hacia los medios de comunicación, Albright ponía énfasis en el aislacionismo⁸⁵ en el que podría caer la política comercial y la política exterior de los Estados Unidos ante la falta de autoridad para negociar en momentos en los cuales el proceso de globalización era prácticamente irreversible. Se mencionaba la posible cadena de represalias proteccionistas que otros países aplicarían a los Estados Unidos por no llevar a cabo la iniciativa de liberar el comercio a través de los acuerdos que se pensaban negociar.

El Secretario Rubin, por su parte, sostenía que los nuevos acuerdos comerciales generarían 200 mil millones de dólares por concepto de exportaciones para el año 2010, lo cual se traduciría en un ingreso anual familiar de entre 800 y 1,600 dólares. Los Congresistas opositores desestimaron, sin embargo, el cabildeo de ambos personajes políticos diciendo que los miembros del gabinete no tenían la misma autoridad o la influencia del Presidente, por lo cual era mejor que éste personalmente asumiera los costos de cabildear a favor de la vía rápida en lugar de encomendar esa tarea a sus subordinados⁸⁶.

⁸¹ Peter Baker y John Yang, “House Sets Trade Authority Vote for Nov. 7”, *The Washington Post*, octubre 30, 1997.

⁸² Lorraine Woellert, “House Republicans Set Vote on ‘Fast Track’ Trade Legislation”, *Washington Times*, 30 de octubre de 1997.

⁸³ Associated Press “House Prepares for ‘Fast Track’ Vote”, *Kansas City Star*, 30 de octubre de 1997.

⁸⁴ Peter Baker, “Richardson to lobby for ‘Fast Track’ Bill”, *The Washington Post*, 23 de octubre de 1993.

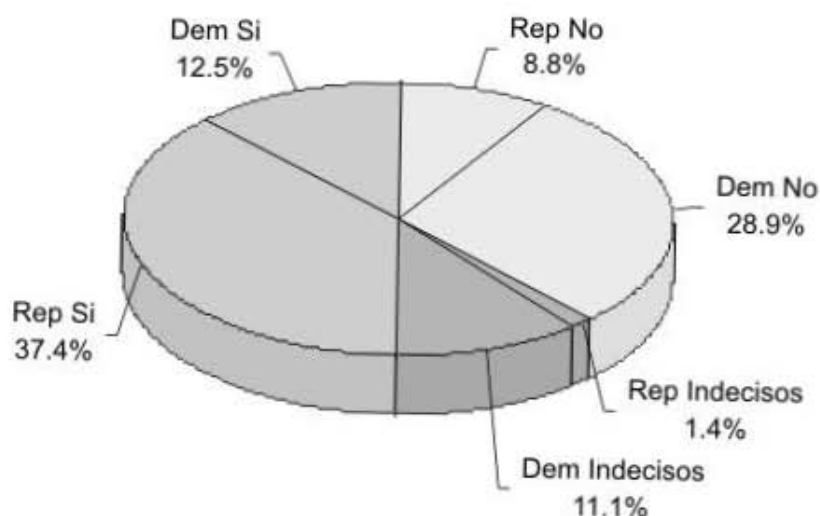
⁸⁵ Se debe considerar el carácter político de la declaración, ya que el tema del aislacionismo no es creíble dados los compromisos ya asumidos entonces por los Estados Unidos ante diversas organizaciones internacionales.

⁸⁶ James Toedtman, “Rubin, Albright on Fast Track”, *Newsday*, 24 de octubre de 1997.

El grupo de presión *ALOT* era optimista con respecto al número de votos de indecisos que podían comprarse, y también era demasiado positivo con respecto al número de votos de ambos partidos que ya se tenían “amarrados” como se aprecia en la siguiente gráfica:

Gráfica 7.10

Voto probable para la iniciativa de la Vía Rápida en 1997 en la Cámara de Representantes según el grupo *America Leads On Trade* .



Fuente: Gráfica realizada a partir de la información disponible en: “ALOT Vote List on Fast Track”, en *Inside U.S. Trade*, Vol. 15, no. 46, Noviembre 4 de 1997, pp. 21-22.

Los Congresistas del Partido Republicano, al conocer la iniciativa de la vía rápida y las propuestas de los sindicatos, enviaron una carta al Presidente exhortándolo a no incluir temas polémicos como los laborales, que a mediano plazo pudieran representar más obstáculos al libre comercio, y a no mencionar las sanciones comerciales como medidas de coerción. Para tratar de salvar estas diferencias entre estos dos grupos políticos, que resultaban cruciales para lograr la aprobación de la vía rápida, el Presidente Clinton exploró algunas opciones para dejarlos satisfechos.

Ya en la víspera de la votación, el Presidente Clinton presentó a consideración de los Congresistas opositores una serie de *side-payments* que estaba destinado a aumentar la probabilidad del voto favorable de los Demócratas vinculados con los sindicatos. El 27 de octubre Clinton ofreció un programa de asistencia económica para los trabajadores desplazados por la competencia externa, el paquete de compensaciones ofrecido incluía:

- a) La reautorización y la expansión del programa de ayuda que otorgaba fondos y préstamos a las comunidades afectadas por la expansión del comercio resultante de la negociación de los acuerdos comerciales. Este programa se había creado (como

se contempló en el capítulo anterior) como consecuencia de la negociación interna el TLCAN.

- b) La promesa de coordinar la ayuda federal dirigida hacia esas comunidades de trabajadores desplazados, basándose en los programas creados por el Pentágono para ayudar a los pueblos en donde se dieron cierres de bases militares como resultado del fin de la Guerra Fría.
- c) La oferta a los legisladores de Florida de que la protección a los cítricos de ese Estado sería mayor que la acordada en otros tratados comerciales llevados a cabo en el pasado,
- d) El ofrecimiento a los Congresistas de California de proteger el vino producido en ese Estado, frente a las importaciones de otros países.
- e) Un paquete de iniciativas dirigidas a las ciudades del interior de los Estados Unidos⁸⁷.

La Cláusula “Ciudad de México”. A cambio de los votos de los representantes Republicanos, uno de los líderes de esta bancada propuso el restablecimiento de la llamada “Cláusula Ciudad de México”, la cual prohibía a las organizaciones internacionales de salud recibir fondos de los Estados Unidos para ofrecer servicios médicos entre los cuales estuviera la realización de abortos. Esta cláusula había sido aprobada durante el gobierno del Presidente Ronald Reagan, pero había sido dejada sin efecto a través de una orden ejecutiva durante el primer período de gobierno de William Clinton⁸⁸.

Este tema aparentemente alejado de los temas comerciales, hizo que la vía rápida se hiciera más difícil de aprobar y ahondó las diferencias partidistas. Los Demócratas demandaron enérgicamente al Presidente Clinton que no cediera en esta cláusula, lo que llevó al jefe negociador a declarar públicamente que la cláusula de ninguna forma estaba siendo vinculada con la aprobación de la vía rápida. Incluso cuando el Ejecutivo retiró su propuesta de la vía rápida, mencionó que era preferible no tener una propuesta aprobada, a que se le vinculara con los programas de salud.

Los Exámenes de las Escuelas Públicas. Éste era un acuerdo originalmente aprobado en torno al suministro de los exámenes oficiales para su aplicación en las escuelas públicas; fue negociado entre el Presidente Clinton y el Congresista William F. Googling Representante de Pennsylvania perteneciente al Partido Republicano⁸⁹. Mediante este acuerdo el gobierno federal atrasaría el envío de los exámenes de 4to. y 8vo. grado hasta que la Academia Nacional de Ciencias concluyese un estudio para determinar si había exámenes que el gobierno o la iniciativa privada pudiesen aportar para usarse en los cursos. El objetivo era permitir que la iniciativa privada suministrara estos exámenes en lugar de que el gobierno lo hiciera. A cambio de este *side-payment*, Googling y otros representantes de Pennsylvania votarían a favor de la vía rápida.

⁸⁷ Susan Page y Paul Wiseman, “Clinton Sweetens Fast-Track Plan Trade Authority Bill in Jeopardy”, *USA Today*, 28 de octubre de 1997.

⁸⁸ OnLine Focus, “Fast Track Derailed. Interview with Charlene Barshefsky”, 10 de noviembre de 1997. http://www.pbs.org/newshour/bb/congress/july-dec97/fasttrack_11-10.html

⁸⁹ “Delas Fly in Push for Fast-Track Trade Bill”, *Los Angeles Times*, 8 de noviembre de 1997.

La Metodología del Censo del Año 2000. Algunos Congresistas Republicanos también demandaron concesiones propias; por ejemplo, el presidente de la Cámara de Representantes presionó al Jefe del Ejecutivo para que hiciera a un lado sus planes de usar algunas técnicas estadísticas que se usarían en el censo del año 2000 antes de comprometerse a votar a favor de la vía rápida. El asunto del censo no era un tema menor en la política interna de los Estados Unidos, ya que el Partido Republicano argumentaba que las técnicas de medición que se llevarían a cabo durante el censo eran tendenciosas, y eran un instrumento para “inflar” el número poblacional de las ciudades, de modo que al conocerse los resultados del censo sería obligatorio redefinir las líneas de los distritos electorales perjudicando así los escaños ganados por los Republicanos. El Presidente se comprometió a buscar alternativas a la metodología originalmente propuesta a cambio del voto Republicano para la vía rápida.

Un funcionario de la Presidencia manifestó que un factor que llevó al Presidente Clinton a ya no conseguir más votos fue que varios Republicanos seguían poniendo el dedo sobre el renglón en el tema de la “cláusula México”, pero que el Ejecutivo no deseaba seguir abordando ese asunto vinculándolo con la negociación de los acuerdos comerciales; el precio era muy caro para ganar sólo unos cuantos votos Republicanos según la perspectiva del Presidente⁹⁰.

Tabla 7.11
Resumen de las Compensaciones Ofrecidas Durante la Negociación Interna de la Vía Rápida en 1997

Tipo de compensación	Dirigida a:	Efecto de la compensación en la negociación interna
Prolongación por dos años más del programa de asistencia a los trabajadores desplazados por la entrada en vigor de los acuerdos de libre comercio (89 millones de dólares)	Senadores Republicanos y Demócratas del Comité de Finanzas del Senado	La compensación surtió efecto
Ley de Oportunidades y Crecimiento para África	Congresistas afro-americanos pertenecientes al “Congressional Black Caucus” de la Cámara de Representantes formado por 39 legisladores	La compensación fracasó, por presiones del congresista Charles Rangel para desvincular la ley de oportunidades de la vía rápida
Inclusión en el proyecto de una cláusula que impidiera las negociaciones de acuerdos paralelos a las negociaciones comerciales	Congresistas del partido Republicano en la Cámara de Representantes y en el Senado	La compensación tuvo éxito para atraer el voto Republicano, pero a costa de la negativa de los Demócratas para aprobar la iniciativa
Compromiso del Ejecutivo de presentar informes sobre el tipo de leyes laborales y	Thomas Daschle, líder de la fracción Demócrata	Propuesta insuficiente para lograr el voto de los Demócratas

⁹⁰ OnLine Focus, “Fast Track Derailed. Interview with Charlene Barshefsky”, 10 de noviembre de 1997. http://www.pbs.org/newshour/bb/congress/july-dec97/fasttrack_11-10.html

ambientales que se aplican en el país con el que se está negociado un acuerdo comercial bajo la vía rápida. El Departamento del Trabajo presentaría informes similares con los países firmantes del TLCAN		
Presiones del Ejecutivo a las organizaciones internacionales para defender los derechos laborales de los países en vías de desarrollo, sobre todo en lo referente al trabajo infantil	Demócratas del Senado	Propuesta insuficiente para lograr todos los votos Demócratas. Oposición de los Republicanos a dar más atribuciones a las organizaciones internacionales
Ofrecimiento a las organizaciones ambientalistas para que las ONG's pudiesen participar en los mecanismos de solución de controversias de la OMC	Grupos ambientalistas para que presionaran a algunos miembros Demócratas del congreso	Propuesta insuficiente para satisfacer las demandas de los grupos ambientalistas. Oposición de los Republicanos a darle más atribuciones a las organizaciones internacionales
Ofrecimiento para investigar las importaciones de granos procedentes de Canadá	Senadores de los estados agropecuarios	Indeterminado
Ofrecimiento a los productores de Florida de proteger a sus cítricos en las negociaciones comerciales internacionales	Congresistas de Florida	Votaron menos Congresistas de Florida por la vía rápida en 1998, que los que lo habían hecho por el TLCAN en 1993.
Ofrecimiento a los productores de California de proteger a sus productos en las negociaciones comerciales internacionales	Congresistas de California	Votaron menos Congresistas de California por la vía rápida en 1998, que los que lo habían hecho por el TLCAN en 1993.
Ofrecimiento de permitir el suministro de exámenes de las escuelas públicas por parte de la iniciativa privada	Congresista William Googling y otros representantes de Pennsylvania	Insuficiente, los Congresistas de Pennsylvania registraron un voto bajo a favor de la vía rápida, sólo 4 de 17 Congresistas apoyaron la iniciativa en 1998, y Googling particularmente votó en contra.
Metodología del censo del año 2000	Representantes Republicanos	Los Republicanos apoyaron activamente la vía rápida

Fuente: Tabla elaborada por el autor con información proveniente de varias fuentes.

Con este tipo de tratos realizados el 6 de noviembre el Presidente Clinton se presentó ante los medios de comunicación para enviar un mensaje a la opinión pública sobre la importancia de la aprobación de la vía rápida; en su discurso el Presidente manifestó:

Un voto en contra de la vía rápida no sirve para crear un solo puesto de trabajo, no sirve para limpiar una fábrica contaminante, o para mejorar los derechos de los trabajadores en ninguna parte del mundo. Un voto en contra de la vía rápida sí servirá para limitar la posibilidad de que los Estados Unidos haga avanzar sus intereses económicos, promueva sus ideales democráticos o su liderazgo político⁹¹.

⁹¹ Alison Mitchell "President Issues a Last-Minute Plea for Free Trade Measure", *The New York Times*, 7 de noviembre de 1997.

Clinton tomó la decisión de dirigirse a la opinión pública después de que fue informado por Newt Gingrich que la iniciativa fracasaría a menos que el jefe negociador pudiese reunir más votos de la bancada Demócrata. Para esos momentos las expectativas del voto de los Congresistas del partido del Presidente había sido estimada entre 45 a 55 Demócratas a favor de la vía rápida, cifras aún lejanas a los 60 o 70 solicitadas por los Republicanos para respaldar la propuesta.

El Presidente Clinton decidió retirar la iniciativa temporalmente para que no se votara en la Cámara de Representantes. A finales de 1997 los sondeos sobre la intención del voto arrojaron los siguientes números: de los 435 miembros de la Cámara de Representantes (de los cuales 218 votos a favor eran suficientes para ampliar la autorización de la vía rápida), 149 Demócratas, 58 Republicanos y un independiente habían declarado públicamente que votarían *en contra* de la autorización; 7 Demócratas y 7 Republicanos consideraban que *probablemente* votarían en contra; mientras que 34 Demócratas y 100 Republicanos aseguraban que votarían *a favor* del acuerdo; con únicamente 2 Demócratas y 7 Republicanos que consideraban votar *con cierta probabilidad* a favor del acuerdo, y 40 Republicanos indecisos, sumados a 16 representantes de ese mismo partido que no habían hecho pública la intención de su voto

Tabla 7.12
Resultados del Sondeo Previo a la Votación en la Cámara de Representantes

En contra 208		Probablemente en contra 14		Probablemente a favor 9		A favor 134	
149 Dem	58 Rep	7 Dem	7 Rep	2 Dem	7 Rep	34 Dem	100 Rep

Indecisos: 40 Republicanos
Sin manifestar la intención de su voto: 16 Republicanos.

Tabla elaborada a partir de la información contenida en Rober E. Baldwin, Congressional Trade Votes: from NAFTA Approval to Fast-Track Defeat, Institute for International Economics, Washington DC, EUA, Febrero 2000, pp. 11-12.

Tomando en cuenta que el número suficiente para ganar o bloquear la iniciativa era de 218 votos, el voto en contra era más probable que ocurriera que el voto favorable. Pues de 208 votos “en contra” que ya se tenían asegurados, sólo se necesitaban obtener 10 votos similares entre los 14 “probablemente en contra”, los 40 indecisos o los 16 que aún no habían manifestado su intención del voto.

A mediados de 1998, el *speaker* de la Cámara de Representantes, Newt Gingrich, decidió retomar la votación de la iniciativa de la vía rápida en la Cámara de Representantes, a pesar de los consejos recibidos por parte de sus colegas de posponer el voto hasta después de las elecciones de medio término de 1998. La experiencia de un posible fracaso en 1997 -que obligó a retirar la propuesta legislativa en ese año- aún estaba presente en la memoria de los Congresistas y de la opinión pública. Sin embargo, Gingrich tenía la presión de algunos

grupos agrícolas conservadores (cuyas cosechas están orientadas a los mercados externos), para que reabriera el tema lo más pronto posible⁹².

Una de las compensaciones finales ofrecidas por Clinton en la víspera de la votación en la Cámara de Representantes (además de las ofrecidas un año antes y que se analizaron en el capítulo previo), fue la incorporación de una cláusula que permitiría al Comité de Agricultura de ambas Cámaras revisar el acuerdo comercial negociado en el nivel internacional, antes de someterlo a la aprobación interna⁹³. Esta petición la había hecho el presidente del Comité de Agricultura, el representante Bob Smith Republicano de Oregon al presidente del Comité de Medios y Procedimientos, Bill Archer. A cambio de esta cláusula el representante Smith había comprometido el voto de 24 Congresistas a favor del acuerdo, entre ellos varios legisladores del Partido Demócrata⁹⁴. Esta concesión fue bien vista por varios grupos de presión que esperaban que la agricultura, uno de los temas más polémicos de la negociación internacional, recibiera un trato aparte con relación al resto de los temas de la agenda.

No obstante, debido a los múltiples compromisos de los Congresistas con los intereses de sus distritos, Bob Smith se manifestó como incapaz de descubrir la identidad de los Congresistas que apoyarían a la vía rápida a cambio de la concesión sugerida: “Creo que Smith está tratando de crear un ambiente favorable a la iniciativa en un momento en el que no hay mucho margen para su aprobación”⁹⁵, había denunciado uno de los críticos de la vía rápida. El asunto es que ante la falta de identidad de los aliados de Clinton en la Cámara de Representantes, esta concesión parecía poco seria.

El 5 de agosto de 1998, los líderes de la Cámara de Representantes hicieron pública una lista de 155 Congresistas hacia los cuales debía ir dirigido prioritariamente el cabildeo para asegurar los votos suficientes para aprobar la vía rápida. Esa lista incluía a 63 Republicanos y a 92 Demócratas que –aparentemente- estaban indecisos sobre el sentido del voto que emitirían en torno a la propuesta de la vía rápida⁹⁶. Los legisladores que estaban a favor de la vía rápida aseguraban que estos legisladores forman una especie de “zona gris” entre los opositores y los defensores de la propuesta, y que la efectividad del cabildeo dirigido hacia este grupo definiría el resultado final.

El 24 de septiembre, el congresista Bill Archer (Republicano de Texas) ofreció dos *side-payments* adicionales en forma de enmiendas al proyecto, dirigidos a ganar el voto de los legisladores del Estado de Florida, las enmiendas consistían en una cláusula introducida en el proyecto de ley mediante la cual se instruía al Presidente Clinton a sacar de la agenda de negociación a los cítricos y al azúcar, a menos que estuviera de acuerdo que estos temas se negociaran por separado, y que los convenios firmados en torno a estos dos productos se

⁹² David Kusnet and Robert E. Scott, “Fast-Track: Why Now?”, *Viewpoints*, Economic Policy Institute, http://www.epinet.org/content.cfm/webfeatures_viewpoints_fasttrack

⁹³ “Agriculture Fast-Track Amendment”, en *Inside U.S. Trade*, Vol 16, no. 37, Septiembre 18 de 1998, p. 20.

⁹⁴ Jim VanderHei, “White House Tells Democrats to Sit Out ‘Fast Track’ Debate”, *National Journal*, 3 de agosto de 1998.

⁹⁵ Marc Selinger, “Fast Track Support Increases in Hill”, *The Washington Times*, 6 de agosto de 1998.

⁹⁶ “Republicans Target 155 House Members for Fast Track Lobbying”, en *Inside U.S. Trade*, Vol 16, no. 32, Agosto 14 de 1998, pp. 1 y 22.

incluyeran en textos separados de la vía rápida. La otra cláusula consistía en que el Representante Comercial de los Estados Unidos consultar con el Comité de Medios y Procedimientos y con el de Agricultura antes de negociar la reducción arancelaria a los productos agrícolas sensibles a las importaciones⁹⁷. Con esto se puede apreciar que la iniciativa estaba adquiriendo el perfil “temido” por los representantes Republicanos: la de una vía rápida de carácter “sectorial”, lo cual podía significar (y significó) menos votos de esta bancada.

Para el momento en que la iniciativa se agendó en el Comité de Reglas de la Cámara de Representantes, la propuesta ya incluía siete nuevas cláusulas que se fueron incorporando al documento original enviado por Clinton al Congreso, entre esas siete propuestas estaban, además de las ya descritas líneas arriba:

- a) El compromiso de Clinton de enviar un reporte al Congreso acerca de comprobar que los países -con los que se negociarían los acuerdos de libre comercio estipulado en la vía rápida- contaban ya con legislaciones que prohibían la explotación de la mano de obra infantil;
- b) La obligación de no usar la vía rápida para negociar convenios bajo el Acuerdo Multilateral de Inversión en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE);
- c) El compromiso del Presidente de seleccionar entre su equipo negociador, a aquellos funcionarios que tuvieran más experiencia en el ramo agrícola y que conocieran a fondo este sector; y
- d) La obligación del Presidente de formar una “task force” para vigilar las condiciones de la frontera con México con respecto a los niveles de limpieza, respeto a los derechos laborales, las condiciones de las viviendas y otros temas “relevantes”⁹⁸.

Finalmente la iniciativa se votó el 27 de septiembre de 1998 obteniendo un resultado desfavorable que por primera vez, derrotaba a un Presidente en su petición de lograr la autoridad para negociar acuerdos comerciales a nivel internacional.

Tabla 7.13
Resultado de la Votación de la Vía Rápida en 1998 en la Cámara de Representantes

Voto	Demócratas	Republicanos	Independientes	Total
Si	29	151		180
No	171	71	1	243
No votaron	3	6		9

Fuente: Rober E. Baldwin, Congressional Trade Votes: from NAFTA Approval to Fast-Track Defeat, Institute for International Economics, Washington DC, EUA, Febrero 2000, p. 7.

⁹⁷ “House Prepares Rule for Fast-Track Vote”, en *Inside U.S. Trade*, Vol. 16, no. 38, Septiembre 25 de 1998, pp. 1 y 19.

⁹⁸ *Idem*, p. 21 y ver apéndice II.

10.c Las Reacciones de los Congresistas ante el Fracaso de la Vía Rápida

Ante el fracaso de la iniciativa, Newt Gingrich acusó al Partido Demócrata de proteccionista y de estar demasiado atado a los intereses de los sindicatos, como una justificación por no haber alcanzado su objetivo. Los representantes Republicanos, por su parte acusaron al Presidente Clinton por haber llevado a cabo una negociación interna demasiado vacilante, argumentaron que la debilidad del Presidente provocada por temas como los de Mónica Lewinski, habían ocasionado que Clinton no deseara confrontarse con los miembros de su Partido en un asunto que no era prioridad para los Demócratas. Los Republicanos sostenían que Clinton prefirió mantener el apoyo de su Partido en otros temas –como detener la investigación realizada por el fiscal especial Starr- a costa de sacrificar la negociación interna de la vía rápida⁹⁹. Un documento publicado por la oficina en Washington del Sistema Económico Latinoamericano dibujaba a un Presidente Clinton sin mucho entusiasmo por promover una iniciativa que tan pocas posibilidades tenía de ser aprobada:

Lo más notable en el discurso de Clinton fue lo que faltó. El Presidente Clinton *no* instó a que fuera aprobada la autorización para negociar por la vía rápida este año. Por el contrario, pidió que el asunto fuese pospuesto hasta el próximo año y reiteró su solicitud de que las iniciativas comerciales estén aunadas al progreso laboral y ambiental. La Casa Blanca no desea una pelea por la vía rápida justo antes de las elecciones parlamentarias, ya que de esta manera corre el riesgo de enemistarse con los sindicatos y dividir a los Demócratas¹⁰⁰.

El centro de las críticas de los Republicanos y los Demócratas era que la vía rápida se había devuelto para su aprobación por el Congreso en un momento que no era el idóneo. Los Demócratas no entendían la insistencia de los Republicanos y del Presidente por volverla a colocar en la agenda nacional, cuando desde su punto de vista no se trataba de un tema realmente prioritario. Uno de los argumentos sostenidos por los representantes Republicanos para introducir en la agenda legislativa el voto de la vía rápida a un año de haber sido retirada, fue que se debían apoyar las exportaciones agrícolas de los Estados Unidos en los mercados internacionales a través de los acuerdos negociados, y que esto se debía lograr pronto para aprovechar el alza de los precios agrícolas provocada por la crisis asiática. De esta forma los productores agrícolas de los EU aprovecharían los altos precios y de los acuerdos negociados de forma expedita con los socios comerciales de EU¹⁰¹. Otros analistas señalaban que, sabiendo de antemano del fracaso de la iniciativa, los Republicanos la enviaron de todas formas al pleno para hacer quedar a los Demócratas como obstruccionistas de las propuestas de su propio Presidente, y así ganar la simpatía de la opinión pública de cara a las elecciones legislativas que se llevarían a cabo en ese mismo año.

⁹⁹ Finlay Lewis, "House Defeats Fast-Track Trade Bill: President Can't Single-Handedly Negotiate Deals", *The San Diego Tribune*, 28 de septiembre de 1998.

¹⁰⁰ Antena SELA en Estados Unidos "La balanza de los riesgos: Crisis económica global y parálisis política", Edición N° 48. Septiembre 1998. http://www.sela.org/public_html/aaK2/es/antena/antena48.htm

¹⁰¹ Jonathan Peterson, "Democrats Call House Defeat of Fast-Track Trade Bill to Humiliate Them", *Los Angeles Times*, 28 de septiembre de 1998.

Los Republicanos esperan que una votación sobre la renovación de la vía rápida, aunque probablemente fracasase, los ayudaría a obtener el apoyo de los agricultores. Ellos propusieron una solución orientada al mercado para la creciente crisis agrícola, y los candidatos Republicanos podrían usar sus votos a favor de la vía rápida para explicar por qué se habían opuesto a las peticiones de los Demócratas en pos de mayores apoyos gubernamentales a los precios.¹⁰²

Sin embargo, el que estaba quedando mal ante la opinión pública y ante el electorado era el Presidente Demócrata, que no pudo obtener el respaldo del Congreso para una iniciativa estratégica para sus planes de expansión comercial. Algunos Republicanos podían darse el privilegio de votar incluso en contra de la iniciativa, ya que ese desprestigio se les atribuiría sólo marginalmente. En resumen, parecía ser que la agenda prioritaria de los Republicanos no estaba concentrada en la vía rápida, a menos que se le usara como un mecanismo para desacreditar a los Demócratas, incluyendo al propio Presidente Clinton.

La cuestión de desprestigiar al Presidente a través de un voto apresurado de la vía rápida no era un asunto menor o que pudiera soslayarse en nuestro análisis. “La lógica nos sugiere que el Congreso no cometería el error de darle más autoridad a un Presidente al que se podría someter a un *impeachment*” como declaró un congresista Demócrata¹⁰³. Los Republicanos contrargumentaban que la mejor forma de conocer las posibilidades de aprobación de la iniciativa era agendar su voto lo más pronto posible para forzar a los Demócratas a fijar su posición de una vez por todas. Se tenía la certeza de que varios Demócratas indecisos apoyarían la propuesta hasta que estuviera definida la fecha de la sesión en que se sometería a votación: “varios Demócratas se definirán hasta que la tuvieran enfrente de sus narices”¹⁰⁴ había sostenido un cabildero. Los cabilderos de las grandes empresas sostenían que no gastarían un centavo en promover la iniciativa hasta que estuviese agendada, por ello el atraso de los cabilderos en la promoción de la vía rápida también vino a influir en el fracaso de la misma, aunque sólo marginalmente.

10.d Análisis de los Votos que Definieron el Fracaso de la Vía Rápida en Septiembre de 1998.

Después de haber analizado la premura con la que se presentó la iniciativa al Congreso en 1998, es relevante proceder a estudiar quiénes fueron los Congresistas que definieron el fracaso de esta propuesta, para posteriormente explorar por qué tuvo un escaso éxito las estrategias de negociación interna instrumentadas por el jefe negociador. Los argumentos que con frecuencia sobresalen en la escasa literatura sobre el fracaso de la vía rápida de 1998 sostiene que éste (el fracaso) se debe al “aprendizaje” que se presentó entre los legisladores que votaron a favor del TLCAN en 1993 y que posteriormente rechazaron la aprobación de la autoridad para Clinton en 1998. Tal aprendizaje tenía que ver con los escasos beneficios económicos y políticos adquiridos con la liberalización comercial trilateral negociada en 1993 con México y con Canadá, y las paupérrimas utilidades que se

¹⁰² Antena SELA *Op. Cit.*

¹⁰³ Keith Koffler, “Lagging Support May Dim Chances for Fast-Track Vote”, *Congress Daily AM*, 15 de septiembre de 1989.

¹⁰⁴ *Ibidem.*

esperaban en el acuerdo con Chile y con el acuerdo las Américas, comparados con los costos de votar a favor de esta iniciativa¹⁰⁵.

¿Existió realmente algún tipo de “aprendizaje” entre los Congresistas de la Cámara de Representantes, en torno de las probables consecuencias negativas resultantes de la entrada en vigor de los acuerdos de libre comercio?, si tal aprendizaje existió ¿pudo haber influido significativamente en el tipo de votos emitidos entre el Congreso que aprobó el TLCAN en 1993 y el que votó la vía rápida de 1998? Una revisión de los votos en contra de la vía rápida de 1998, nos muestra que de los 43 votos negativos adicionales que se obtuvieron en la vía rápida de ese año con respecto a los logrados en la votación del TLCAN (200 en contra en 1993 para el TLCAN, 243 en contra de la vía rápida de 1998), 31 de ellos se obtuvieron de Congresistas que cambiaron su voto de 1993 a 1998, y 20 se lograron de entre los 72 Congresistas de nuevo ingreso (freshmen) que arribaron a la Cámara de Representantes en el Congreso no. 105¹⁰⁶, mientras que se perdieron 8 votos en contra de los emitidos en 1993 debido a que 5 Congresistas cambiaron su voto de no en 1993 a si en 1998, y 3 nuevos Congresistas que reemplazaron a los legisladores que habían votado negativamente en 1998, votaron a favor de la vía rápida en 1998.

105 Ver Craig VanGrassteck, “The Fast Track: A Long and Winding Road”, en Globalization and the External Relations of Latin America and the Caribbean, Edition N° 53. January-June 1998.

¹⁰⁶ La lista completa de los nuevos Congresistas (es decir, aquellos legisladores que reemplazaron a los que no se reeligieron) es la siguiente: **Alabama**, 3-Bob Riley (R), 4-Robert Aderholt (R), **Arkansas**, 1-Marion Berry (D), 2-Victor F. Snyder (D), 3-Asa Hutchinson (R), **California**, 10-Ellen Tauscher (D), 22-Walter Holden Capps (D), 24-Brad Sherman (D), 27-James E. Rogan (R), 46-Loretta Sanchez (D), **Colorado**, 1-Diana DeGette (D), 4-Robert Schaffer (R), **Connecticut**, 5-James Maloney (D), **Florida**, 2-Allen Boyd (D), 11-Jim Davis (D), 19-Robert Wexler (D), **Iowa**, 3-Leonard Boswell (D), **Illinois**, 5-Rod Blagojevich (D), 7-Danny K. Davis (D), 20-John Shimkus (R), **Indiana**, 7-Edward Pease (R), 10-Julia Carson (D), **Kansas**, 1-Jerry Moran (R), 2-Jim Ryun (R), 3-Vince Snowbarger (R), **Kentucky**, 3-Anne Meagher Northup (R), **Louisiana**, 5-John Cooksey (R), 7-Chris John (D), **Massachusetts**, 3-James McGovern (D), 6-John Tierney (D), 10-William Delahunt (D), **Maine**, 1-Tom Allen (D), **Michigan**, 8-Debbie Stabenow (D), 15-Carolyn Cheeks Kilpatrick (D), **Mississippi**, 3-Charles "Chip" Pickering Jr. (R), **Missouri**, 7-Roy Blunt (R), 8-Jo Ann Emerson (I), 9-Kenny Hulshof (R), **Montana**, At Large-Rick Hill (R), **New Hampshire**, 1-John E. Sununu (R), **New Jersey**, 8-William Pascrell Jr. (D), 9-Steven Rothman (D), 12-Mike Pappas (R), **New York**, 4-Carolyn McCarthy (D), **Nevada**, 2-Jim Gibbons (R), **North Carolina**, 2-Bob Etheridge (D), 4-David E. Price (D), 7-Mike McIntyre (D), **Ohio**, 6-Ted Strickland (D), 10-Dennis Kucinich (D), **Oklahoma**, 3-Wes Watkins (R), **Oregon**, 2-Bob Smith (R), 5-Darlene Hooley (D), **Pennsylvania**, 5-John Peterson (R), 16-Joseph R. Pitts (R), **Rhode Island**, 2-Robert Weygand (D), **South Dakota**, At Large-John Thune (R), **Tennessee**, 1-Bill Jenkins (R), 9-Harold E. Ford Jr. (D), **Texas**, 1-Max Sandlin (D), 2-Jim Turner (D), 5-Pete Sessions (R), 12-Kay Granger (R), 14-Ron Paul (R), 15-Ruben Hinojosa (D), 16-Silvestre Reyes (D), **Utah**, 2-Merrill Cook (R), 3-Chris Cannon (R), **Virginia**, 5-Virgil H. Goode Jr. (D), **Washington**, 9-Adam Smith (D), **Wisconsin**, 3-Ron Kind (D), 8-Jay W. Johnson (D). <http://cnnstudentnews.cnn.com/ALLPOLITICS/1996/states/frosh/9612/28/>

Tabla 7.13
 Los Cambios en los Congresos 103 y 105 de los Estados Unidos (Cámara de Representantes),
 Votaciones para el TLCAN en 1993, y la Vía Rápida de 1998.

Congresistas nuevos en 1998 con respecto al Congreso de 1993	72
Congresistas nuevos que cambiaron su voto de <i>si</i> en 1993 a <i>no</i> en 1998 con respecto al voto emitido por su predecesor	+20
Congresistas nuevos que cambiaron su voto de <i>no</i> a <i>si</i>	-3
Congresistas que permanecieron en su cargo y que cambiaron su voto de <i>no</i> a <i>si</i>	-5
Congresistas que permanecieron en su cargo y que cambiaron voto <i>si</i> a <i>no</i>	+31
Total de votos negativos adicionales en 1998	43

Fuentes: Elaboradas a partir de información disponible en Public Citizen Congressional Vote Chart: 105th Congress 1997/98
<http://www.citizen.org/vchart98/map.htm> Public Citizen Introduction to Global Trade Watch's Voting Index from 1991-1996
<http://www.citizen.org/trade/votecharts/index.cfm>

Esto significa que sólo cambiaron de opinión 51 Congresistas al modificar su voto de si en 1993, a no en 1998. Es decir, sólo el 12.18% de toda la Cámara de Representantes mostraron cierto tipo de “aprendizaje” de la lección negativa de haber votado por el TLCAN, por lo que la cuestión del “aprendizaje” resulta ser de poca relevancia para nuestro análisis, como variable explicativa del cambio de voto de un año a otro. Debido a esto resulta pertinente preguntarse ¿qué motivo llevó a algunos Congresistas a cambiar la intención de su voto? La respuesta a esta pregunta está directamente vinculada con las estrategias seguidas por el jefe negociador para ganar los votos. Se puede adelantar que *el “aprendizaje” no tiene que ver exclusivamente con los resultados negativos de la negociación internacional, sino con las promesas incumplidas en los últimos procedimientos de la vía rápida negociados a nivel doméstico.*

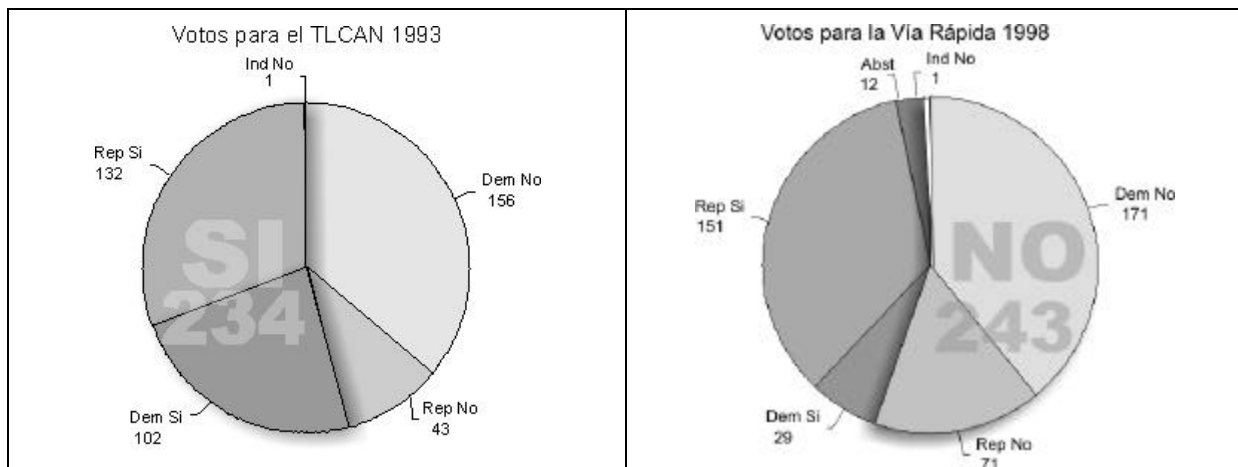
De acuerdo con Robert E. Baldwin, la reducción del voto Republicano a favor de la vía rápida fue uno de los factores determinantes en el resultado negativo obtenido en 1998. En 1993 sólo el 40% de la Cámara de Representantes era Republicano, mientras que en 1998 el porcentaje de Republicanos en la misma Cámara había ascendido al 52%. En virtud de que en 1993 el voto a favor del TLCAN estuvo apoyado por el 75% de los Republicanos y sólo el 40% del total de los Demócratas, la vía rápida habría pasado tan sólo si estos porcentajes se hubiesen mantenido constantes en el voto de 1998. Sobre todo, tomando en cuenta la mayoría Republicana que ostentaba el control de la propia Cámara (hay que recordar la relativa facilidad con que la iniciativa se había aprobado en el Comité de Medios y Procedimientos controlado por los Republicanos). Sin embargo, para frustración de los

defensores de la propuesta, el voto Republicano bajó del 75% en 1993 al 68% y el voto Demócrata disminuyó en un 14%. En total Clinton contó sólo con el apoyo del 41% de la Cámara en 1998¹⁰⁷.

La legislatura 105 votó la iniciativa de la vía rápida en 1998 comenzó sus funciones en enero de 1997 y concluyó en 1999. En la Cámara de representantes específicamente habían 72 legisladores diferentes con respecto a la legislatura 103 que había aprobado el TLCAN en 1993. En 1993 la diferencia entre el voto a favor y en contra habían sido 34 legisladores que aprobaron al TLCAN. En 1998, el desafío que enfrentaba el jefe negociador consistía en recurrir a una negociación interna para ganar esos 72 votos “nuevos” que no se habían comprado en el año de aprobación del TLCAN. Sin embargo, la estrategia empleada no logró obtener el total de esos votos y la vía rápida fracasó.

En las gráficas 7.11 se compara el voto en las legislaturas 103 y 105 para la aprobación del TLCAN en 1993 y la Vía Rápida de 1998.

Gráfica 7.11
Diferencias en los Votos para el TLCAN en 1993 y la Vía Rápida de 1998¹⁰⁸.



¹⁰⁷ Rober E. Baldwin, *Congressional Trade Votes: from NAFTA Approval to Fast-Track Defeat*, Institute for International Economics, Washington DC, EUA, Febrero 2000, p. 33.

¹⁰⁸ A diferencia de las gráficas presentadas al inicio del presente capítulo, las que se muestran aquí comparan al voto de 1998, con la aprobación del TLCAN ya que durante la negociación interna para aprobar este acuerdo en 1993, varios compromisos se incumplieron, los cambios de un Congreso a otro con el ingreso de nuevos miembros modificaron el escenario de las negociaciones internas, y otras variables influyeron en la difícil interacción doméstica del Presidente Clinton y los legisladores de la Cámara de Representantes.



Fuentes: Public Citizen Congressional Vote Chart: 105th Congress 1997/98

<http://www.citizen.org/vchart98/map.htm>

Public Citizen Introduction to Global Trade Watch's Voting Index from 1991-1996

<http://www.citizen.org/trade/votecharts/index.cfm>

Gráfica 7.12

Modificaciones en los votos para la Vía Rápida de los Congresistas nuevos y los reelectos



Fuentes: Elaboradas a partir de información disponible en Public Citizen Congressional Vote

Chart: 105th Congress 1997/98 <http://www.citizen.org/vchart98/map.htm>

Public Citizen Introduction to Global Trade Watch's Voting Index from 1991-1996

<http://www.citizen.org/trade/votecharts/index.cfm>

El número total de votos desfavorables entre los 72 Congresistas de nuevo ingreso fue de 40 en contra de la vía rápida. En la siguiente gráfica podemos apreciar la procedencia y afiliación de los Congresistas de nuevo ingreso del Congreso 105, que votaron en contra de la vía rápida en 1998, y cuyos predecesores habían votado a favor de la aprobación del TLCAN. Resalta a primera vista que casi todos los Congresistas de los Estados fronterizos de California y Texas hayan decidido emitir un voto negativo para la propuesta.

Especialmente en Texas, el voto negativo de los representantes hispanos es un reflejo de la animadversión que esta comunidad parecía sentir hacia la vía rápida.

Un análisis de los 21 legisladores de nuevo ingreso¹⁰⁹ en el 105 Congreso que votaron en contra de la vía rápida nos revela las particularidades de sus perfiles: 12 de ellos provenían de Estados que hacen frontera con México, 14 pertenecían al Partido Demócrata, 6 reemplazaron a un Republicano que les antecedió en el puesto al llegar a la Cámara de Representantes; 9 de los 21 asumió una agenda ambientalista durante sus campañas electorales, y 6 asumieron una defensa de los temas laborales antes de llegar al Congreso; 3 eran hispanos pertenecientes a distritos cercanos a la frontera con México; 3 manifestaron una preocupación por la situación de las empresas locales; y 5 adoptaron una plataforma electoral en defensa de los intereses agrícolas de sus distritos¹¹⁰. Estos perfiles hacían prever una compra del voto difícil, ya que al menos 15 de ellos estarían potencialmente muy interesados en saber si los acuerdos paralelos serían parte de la autoridad otorgada al Presidente, y 8 seguirían muy de cerca el debate sobre el tipo de protección que se darían a las industrias y al sector agrícola antes de votar por la vía rápida; además, tratándose del primer periodo de todos estos legisladores en el Congreso, el margen de maniobra para votar en contra de las preferencias de sus respectivos electorados es reducido, pues los votantes y los intereses económicos de sus distritos estarían muy pendientes del sentido particular del voto de estos congresistas novatos, ya que se entienden que un incumplimiento de las expectativas de sus predecesores fue lo que les impidió reelegirse en varios casos. Por último, de todos los miembros del Congreso, los novatos son los primeros en resentir la presión de los líderes para cumplir con la agenda legislativa de los decanos partidistas y votar en el sentido que éstos señalen, y dejar las prioridades propias en un segundo plano, el equilibrio difícil entre estas dos presiones (los votantes y los líderes del Congreso) es lo que reduce el margen de acción para aceptar los *side-payments*.

Tabla 7.15
Perfiles de los Congresistas de Nuevo Ingreso que Votaron en Contra de la Vía Rápida en 1998

Características	Número
Afiliación al Partido Demócrata	14
Reemplazó a un antecesor Republicano	6
Manejó una agenda laboral en la campaña	6
Manejó una agenda ambiental	9
Manifestó preocupación por las empresas locales	3
Manifestó preocupación por la agricultura	5
Eran de origen hispano	3

<http://cnnstudentnews.cnn.com/ALLPOLITICS/1996/states/frosh/9701/05/>

¹⁰⁹ En realidad, en total 21 congresistas de nuevo ingreso emitieron un voto distinto al del legislador que reemplazaron en el 105 Congreso, ya que un legislador (Walter Holden Capps), votó NO, a diferencia de su predecesor que se abstuvo.

¹¹⁰ Ver anexo III

11. Las Concesiones Incumplidas de la Negociación Interna de 1993 y su Influencia en el Resultado de la Votación.

Un factor relevante de las fallas en las estrategias de la negociación interna del Ejecutivo, y que explica el cambio en el sentido del voto de varios congresistas, fueron las compensaciones incumplidas durante el proceso de negociación del TLCAN en el período 1991-1993. Después de la experiencia asumida en 1993, cuando se ofrecieron *side-payments* que no se llevaron a cabo, los actores involucrados en la negociación interna de los años de 1997-98 definieron con precisión el perfil de los acuerdos que deseaban firmar con los socios del exterior. Además *una enseñanza adicional que les dejó las negociaciones internas del año de 1993 fue la de no aceptar sólo la promesa de una posible compensación, sino demandar su ejecución inmediata o su anexión efectiva al acuerdo comercial que el Congreso aprobaría.*

El grupo de presión *Public Citizen* de los Estados Unidos, para influir en el voto del Congreso y dirigirlo en contra la vía rápida en 1998, publicó un informe en el que se presentaban aquellos *side-payments* no cumplidos por Clinton en 1993. A continuación presentamos en qué consistían tales acuerdos y la falta de acción del Ejecutivo para hacerlos válidos:

El acuerdo con la industria textil y del vestido. Para obtener en 1993 el apoyo por parte de los congresistas que representaban a las industrias del vestido y de los textiles, el Presidente Clinton les prometió negociar en el marco de la Ronda Uruguay del GATT, un plazo de 15 años, a cambio del voto a favor del acuerdo de libre comercio. La industria del vestido y textil había sido una de las más dañadas como resultado de la importación a bajos precios procedentes de aquellos países en los que se pagan salarios reducidos. Según *Public Citizen* (P.C.), el Ejecutivo falló en su promesa, pues “sólo” pudo negociar un período de protección de 10 años.

El acuerdo sobre el tomate. En una carta enviada por el Presidente Clinton, al Representante Comercial de los Estados Unidos, Mickey Kantor, prometió a los agricultores de la Asociación de Frutas y Vegetales de Florida que la Comisión de Comercio Internacional se encargaría de supervisar los niveles de importación de vegetales procedentes de México y les aseguró agilizar cualquier solicitud de ayuda a la industria en caso de verse perjudicada por las importaciones, la ayuda propuesta sería la imposición de aranceles a los productos mexicanos. De acuerdo con P.C., a partir de la entrada en vigor del TLCAN, México incrementó sus exportaciones hacia los Estados Unidos en un 71%. El Ejecutivo no llevó a cabo ninguna acción para proteger a estos productores, por lo tanto esta era una promesa más incumplida.

El acuerdo sobre la importación de flores. El Presidente Clinton ordenó que dentro del TLCAN se estipulara una sección especial vinculada con la importación de flores (basada en los volúmenes de importación, el precio y la calidad) procedentes de México. Esta industria había estado solicitando por años -a través del *California Cut Flowers Council*- la reducción de aquellas importaciones que consideraba injustas. El acuerdo logró el voto a favor del congresista Sam Ferr de California, sin embargo, a partir de la entrada en vigor

del TLCAN se incrementaron las importaciones de rosas de México. El grupo de presión argumentó que el Presidente Clinton se había negado a abordar el tema de la entrada masiva de flores, evitando la realización de citas y entrevistas con la asociación.

El acuerdo sobre el trigo importado. En 1993 el Presidente Clinton ofreció a productores de trigo una investigación exhaustiva sobre los subsidios canadienses al transporte de trigo, así como abrir un expediente sobre los otros tipos de subsidios de los cuales obtenían beneficios los productores canadienses en detrimento de la competitividad de los productores estadounidenses. En la carta dirigida al congresista Glenn English de Oklahoma, el Presidente Clinton les prometió enviar al secretario de Agricultura para negociar con el gobierno de Canadá los subsidios. Esta promesa sirvió para ganar dos votos para el TLCAN, sin embargo, cuando se presentó una disputa comercial entre los Estados Unidos y Canadá sobre los subsidios del trigo, las provisiones negociadas en el marco del CUSFTA, se ignoraron, por lo que esto se consideró una promesa incumplida por parte del jefe negociador.

El acuerdo sobre la importación de crema de cacahuete. El gobierno del Presidente Clinton envió a los Congresistas Gleen English y Bill Sarpalius una carta asegurándoles que su administración investigaría los problemas derivados de la importación de crema de cacahuete de Canadá, para que a cambio de esta investigación votaran por el TLCAN. También se comprometió a reforzar el programa de producción de cacahuete administrado por el Departamento de Agricultura. La importación de la crema de cacahuete ha continuado incrementándose a pesar de que Canadá importa anualmente 11 millones de toneladas de cacahuete de China.

El acuerdo sobre el mijo. El gobierno del Presidente Clinton se comprometió a incluir cláusulas especiales en el TLCAN para vigilar la importación de mijo, procedente de México. Y prometió llevar a cabo todas las acciones necesarias para proteger a la industria del mijo de los Estados Unidos. Este compromiso se realizó para asegurar el voto del representante, Hobson de Ohio. Las importaciones de mijo procedentes de México se incrementaron con el TLCAN de tal forma que amenazaron a la industria de EU. Por lo cual se pidió la protección del gobierno bajo lo acordado en este *side-payment*. El gobierno aplicó sanciones que sólo elevaron en unos cuantos dólares el precio de la mercancía. Ambos países llevaron la controversia al mecanismo de solución (los paneles) y éste emitió finalmente un fallo favorable a México. Esto se consideraba, por tanto una promesa más sin cumplir.

El acuerdo con los fabricantes de vidrio. El representante Demócrata por Texas, Martin Frost, solicitó al gobierno del Presidente Clinton un fondo por 100 millones de dólares destinado a la limpieza de las instalaciones de la empresa *Northrup Grumman* en su distrito electoral. La empresa proporcionaba empleo a 5,000 trabajadores y se encontraba en peligro de ser clausurada a menos que se resolvieran los problemas de contaminación provocados por esta firma. El fondo nunca fue entregado¹¹¹.

¹¹¹ Public Citizen, [The Record on Deals for Trade Votes: Don't Get Fooled Again. Lessons from NAFTA and China PNTR Deal-for-Vote Swapmeets.](http://www.citizen.org/documents/fast_track_deals.PDF) www.citizen.org/documents/fast_track_deals.PDF

Los anteriores son apenas una selección de los casos más representativos de las promesas fallidas, pero el informe presentado por el grupo *Public Citizen* señala más concesiones sin cumplir, como el puente para la autopista de un congresista de California, el compromiso de otorgar ayuda económica a un astillero a punto de quebrar, la asistencia económica a un laboratorio en Amarillo, Texas; la extradición de México de un sospechoso de violación, las promesas a los productores de electrodomésticos de que se solicitaría a México una eliminación completa de los aranceles aplicados por el gobierno mexicano a estos productos a partir de la entrada en vigor del acuerdo en 1994, una carta escrita por Mickey Kantor a los productores de espárragos en la cual se comprometía a proteger a esta industria en las negociaciones con México, etc. Este informe fue una denuncia documentada con entrevistas y recortes de diarios en los que aparecían las problemáticas “heredadas” de estos acuerdos incumplidos, no eran datos inventados y se anexaban las cartas firmadas por los funcionarios cuando estas promesas se habían hecho por escrito.

En 1998, hubo 43 votos adicionales en contra de la vía rápida con respecto a los votos emitidos en 1993 para el TLCAN, ahora bien, con la información proporcionada por *Public Citizen* es fácil identificar, al menos 15 de esos votos perdidos por no haber cumplido las promesas realizadas. (Tabla 7.16)

Tabla 7.16
Promesas Incumplidas y Votos Modificados en 1998

Concesión	Dirigida a:	Voto en el TLCAN	Voto en la VR 1998
Protección al tomate	Representantes de Florida	13 (sobre 23) votos a favor	7 votos a favor (se perdieron 6)
Protección a los textiles	Herbert Bateman (R-VA) Howard Coble (R-NC) George Darden (D-GA) Natal Deal (D-GA) E. G. Hefner (D-NC) Don Johnson (D-GA) Blanche Lambert (D-AR) Marilyn Lloyd (D-TN) Roy Rowland (D-GA) John Spratt (D-SC) John S. Tanner (D-TN)	A Favor A Favor A Favor A Favor A Favor A Favor A Favor A Favor A Favor A Favor A Favor	A favor En Contra Reemplazo votó en contra En Contra En contra Reemplazo votó en contra Reemplazo votó a favor Reemplazo votó en contra Reemplazo votó a favor En Contra A favor
Protección a las flores cortadas	Sam Farr (D-CA)	A Favor	En Contra
Acuerdo sobre los astilleros	Gerry Studts (D-MA)	A Favor	Su reemplazo, William Delahunt, votó en contra.
Total de votos perdidos en la V.R. de 1998 por incumplimiento de las compensaciones:			15

Fuentes: Public Citizen Congressional Vote Chart: 105th Congress 1997/98
<http://www.citizen.org/vchart98/map.htm>

Public Citizen Introduction to Global Trade Watch's Voting Index from 1991-1996
<http://www.citizen.org/trade/votecharts/index.cfm>

12. El Antecedente de la Concesión del Status de Nación más Favorecida a la República Popular de China (RPCh).

La primera sesión del Congreso número 105 de los Estados Unidos –que posteriormente habría de votar la propuesta de la vía rápida sometida por Clinton- tuvo como éxito más notable haber aprobado un presupuesto equilibrado, así como haber admitido una reforma fiscal exhaustiva. Antes de que se comenzara a hablar de la posibilidad de enviar una nueva propuesta de vía rápida en 1997, los grupos de presión dentro del Poder Legislativo pensaban realizar una reforma comercial como una de las máximas prioridades legislativas.

Dentro de la agenda comercial había un tema en particular que se debía ventilar con urgencia, debido a los tiempos marcados por el propio Congreso, respecto al vencimiento del status de Nación Más Favorecida para la República Popular de China. Este vencimiento no aceptaba retrasos, cada año el Presidente estaba obligado a entregar un informe al Congreso con relación al respeto de los derechos humanos en China como condición para mantener las relaciones comerciales preferenciales con este país.

Este informe anual, estaba contenido en la célebre enmienda Jackson-Vanik a la ley comercial de 1974 de los Estados Unidos, que fue incluida originalmente para lograr que el comercio entre los Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas estuviera condicionado al respeto de los derechos de emigración de los judíos de ese país europeo. La cláusula fue redactada de tal forma que se entendía que el intercambio de mercancías en términos preferenciales entre los Estados Unidos y cualquier país de economía centralmente planificada (aplicable tanto a la ExURSS como a la RPCh), estaba condicionado al respeto de los derechos humanos. Si el Congreso consideraba que no se estaban respetando, podía impedir la realización de los intercambios comerciales¹¹² y revocar el status comercial. La aplicación, en estas condiciones, del principio de la Nación Más Favorecida de los Estados Unidos hacia un país de economía centralmente planificada sólo podía durar doce meses y estaba condicionada a la entrega del informe por parte del Presidente para poder prorrogar dicho status.

Fue por la anterior razón que a mediados de 1998 el Congreso debía votar la continuación del status de Nación Más Favorecida otorgado a la RPCh, pero el contexto doméstico en esa fecha no era particularmente propicio para hacer concesiones a China. Sorpresivamente en los años de 1997 y 1998 una coalición formada por los sindicatos, los grupos ambientalistas, los grupos a favor del respeto de los derechos humanos y algunas organizaciones de la derecha cristiana¹¹³, estuvieron a punto de echar abajo la propuesta de prorrogar el status comercial a la RPCh. Es pertinente señalar que ya desde unos años antes la política interna había influido determinantemente en las relaciones comerciales entre EU y la RPCh, por ejemplo, el llamado lobby chino había planteado más exigencias en torno al contenido del informe anual que se sometía al Congreso, pues los opositores al

¹¹² Vincent A. Auger, *Human Rights and Trade: The Clinton Administration and China*, Pew Case in International Relations, publicado por el Instituto para el Estudio de la Diplomacia de la Universidad de Georgetown, Estados Unidos. Caso no. 168, 1995, pp. 1-3.

¹¹³ “China MNF Supporters Could Lose Up to 20 votes in Bid for Renewal”, en *Inside U.S. Trade*, Vol 16, no. 28, Julio 17 de 1998, pp. 1 y 20.

otorgamiento del status de la NMF habían presionado junto con los chinos residentes en los EU para incluir temas adicionales en la evaluación anual como el estado de las relaciones de la RPCh con Taiwán, el respeto a los acuerdos de no proliferación armamentista, etc.

¿Cuál era el vínculo entre la aprobación del status comercial de China y la vía rápida? Al momento en que se presentó la votación en el Congreso sobre China, era prácticamente inevitable que se diera una lucha de poderes entre las facciones pro- libre comercio y anti- libre comercio en ambos partidos. El debate anual sobre el tratamiento de NMF a China brindó un valioso indicador de los sentimientos pro- libre comercio y anti- libre comercio en el Congreso. El 22 de julio la Cámara de Representantes rechazó, por una votación de 166-264, una resolución que habría anulado la decisión del Presidente Clinton de extender el status de NMF por un año más, la distribución de los votos a favor y en contra serviría para identificar a los grupos en pugna. Sería una exageración sugerir que quienes votaron por rechazar la resolución en contra del otorgamiento del status a China votarían a favor de la vía rápida, pero de este caso se pueden sacar algunas generalizaciones válidas para explicar parcialmente el fracaso de la vía rápida en 1998.

Tabla 7.17

El Voto en la Cámara de Representantes para otorgar a la RPCh el Status de Nación Más favorecida en 1998 (22 de julio de 1998)¹¹⁴.

Voto	Demócratas	Republicanos	Independientes	Total
Si	115	149		264
No	87	78	1	166
No votaron				5

Fuente: Bruce Sullivan, "House Renews China Most Favored Nation Status", *In-Depth*, Conservative News Service, 22 de Julio de 1998, <http://www.conservativenews.org/InDepth/archive/199807/IND19980722n.html>

El voto sobre China estuvo vigilado de cerca por los medios de comunicación, ya que algunos grupos de presión proteccionistas como *Public Citizen* habían difundido entre la opinión pública de los Estados Unidos que las grandes empresas como Microsoft, Caterpillar, Motorola, Boeing y algunos grupos de presión como la Cámara Americana de Comercio habían gastado millones de dólares en cabildeo para lograr la aprobación anual de China. El asunto era que según *Public Citizen*, la compra de votos al estilo del TLCAN en 1993 se estaba repitiendo en 1998 para lograr el voto a favor de China y muy posiblemente, una vez logrado este triunfo en materia comercial, se seguiría una estrategia

¹¹⁴ El voto en realidad era para desaprobación la concesión del status de Nación Más Favorecida. Fue una iniciativa para negarle esa condición a la República Popular de China, por lo que en realidad los *votos en contra* de la desaprobación son los que aparecen en el cuadro como *votos a favor* de la continuidad del status.

similar en la aprobación de la vía rápida que en el mes de agosto se había agendado ya para votarse en septiembre de 1998. El grupo de presión P.C. emitió una lista de Congresistas a los que consideraba que se les debía retirar el apoyo de los grupos anti libre comercio para sus campañas electorales en 1998, entre esa lista estaban los siguientes Congresistas.

Tabla 7.18
Congresistas Presionados por los Grupos Proteccionistas en torno al Voto sobre el Status de la RPCh

Representantes Demócratas que fueron forzados por los grupos proteccionistas a votar por el NO a la concesión del status a China	Representantes Demócratas que votaron a favor del status, y a los que se les quitó el apoyo para sus campañas electorales por parte de los grupos proteccionistas
<p>Bob Clement (D-TN), Sam Farr (D-CA), Bart Gordon (D-TN), Alcee Hastings (D-FL), Karen McCarthy (D-MO), Carrie Meek (D-FL), Ed Pastor (D-AZ), Lucille Roybal-Allard (D-CA)</p>	<p>Sander Levin (D-MI) Dennis Moore s (D-KS) Diana DeGette (D-CO), Lois Capps (D-CA), Tom Sawyer (D-OH).</p>

Fuente: "Purchasing Power" Public Citizen Report on Global Trade, <http://www.citizen.org/publications/release.cfm?ID=7093>

Ante la fuerte presión de los grupos proteccionistas, el voto a favor de China en el año de 1998 fue uno de los más bajos registrados en torno a la renovación¹¹⁵. Esto había sido un triunfo político para los partidarios del comercio con China, pero un triunfo que apenas podía ser presumido por los defensores en general del libre comercio. Pues como lo demostraría la votación en septiembre sobre la vía rápida, ya muchos legisladores estaban conscientes que un voto a favor de la vía rápida y por tanto en contra de los intereses de los proteccionistas como los sindicatos o los grupos ecologistas podía costarles una reducción significativa de los fondos para sus campañas electorales. En resumen, haber agendado la votación de la vía rápida en septiembre (a un mes de las elecciones) fue una estrategia que no sirvió de mucho para alcanzar el objetivo de lograr su aprobación, pues varios legisladores ya sentían sobre ellos la presión de los electores y muchos de los Congresistas que votaron a favor del status de China serían supervisados con cuidado durante el voto de la vía rápida, reduciéndose así la posibilidad de votar sin las "manos atadas" sobre un tema comercial mucho más relevante de lo que había sido el status de China.

¹¹⁵ Michael H. Amacost, et. al. "The China Trade Vote: Another Crisis in U.S.-China Relations?", *A Brookings Press Briefing*, Thursday, July 22, 1999. <http://www.brook.edu/dybdocroot/comm/transcripts/19990722.htm>

13. La falta de una estrategia para presentar una propuesta de legislación comercial comprehensiva (*omnibus*) que atendiera los intereses de los grupos proteccionistas.

Al momento de presentar la propuesta de la vía rápida, el jefe negociador Clinton esperaba adoptar la misma estrategia que cada Presidente desde Richard Nixon había instrumentado con el fin de que las propuestas comerciales fuesen aprobadas por el Congreso: construir un “paquete” de propuestas legislativas, cada una de las cuales tuviera el apoyo de los legisladores, formando así un “grupo” de leyes conocidas bajo el apelativo de “*ómnibus*”. Un ejemplo que podemos citar es la creación de la vía rápida del Presidente Nixon que ofreció una ley exhaustiva que incluía entre otras cosas además del procedimiento expedito solicitado, la sección 301 que protegía los intereses de las empresas perjudicadas por la apertura comercial.

Este fue el tipo de estrategia que se adoptó para que entraran en vigor las propuestas comerciales que incluían la solicitud de la vía rápida en el pasado, así, durante los años setentas y ochentas las propuestas de la vía rápida eran en realidad leyes *ómnibus*. Por lo tanto, como varias propuestas anteriores, la propuesta de la vía rápida de los años 1997-98 pudo haber sido presentada como una ley que encabezara el conjunto de otras propuestas comerciales. Pero por distintas circunstancias esto no fue posible, por ejemplo el Presidente del Comité de Medios y Procedimientos, Bill Archer (Republicano de Texas) sugirió que no se adoptara esta estrategia, insistiendo en una propuesta “limpia” para no dar más argumentos a la oposición para criticar a la vía rápida; sobre todo si esos argumentos no estaban relacionados con los temas comerciales. Esta forma de aislar la propuesta pudo haber influido, en realidad, para llevar al fracaso a la vía rápida, en lugar de propiciar su aprobación. Desde un inicio era difícil obtener el apoyo para que esta propuesta fuera introducida, debido al rechazo de Bill Archer y otros líderes Republicanos de incluir los asuntos laborales y ambientales. Sin embargo, tal vez algunos Demócratas hubieran estado dispuestos a votar a favor de la propuesta si ésta hubiera incluido los asuntos que les interesaran, o por el contrario si los temas de negociación estuvieran restringidos a ciertos sectores únicamente.

Los grupos que apoyaban a los Demócratas para que votaran en contra de la vía rápida (como los sindicatos) solicitaban también una propuesta legislativa restringida, en donde no se vincularan otros temas excepto los que consideraban “pertinentes” como los laborales. Por ejemplo, la AFL-CIO pidió que la propuesta de la vía rápida se desvinculara de las otras tres iniciativas sugeridas que se iban a incluir en un solo “paquete”, éstas eran: 1) La Ley Sobre Oportunidades y Crecimiento para Africa, 2) La Iniciativa para la Cuenca del Caribe, 3) y la Ayuda para los Trabajadores Desplazados por el Libre Comercio. En contrapartida, la AFL-CIO seguía manifestando su solicitud de que se incluyeran los asuntos laborales en la vía rápida sugerida por el Ejecutivo, y acusaba a éste de ser selectivo ante las distintas demandas que se hacían para formar la agenda que se negociaría a nivel internacional, pues mientras Clinton había tomado en cuenta todas las exigencias de las grandes empresas para que la vía rápida incluyera la negociación externa de una avanzada legislación en torno de los derechos de propiedad intelectual acompañada de

fuertes sanciones, el Ejecutivo se rehusaba aún a incorporar los derechos laborales en los mismos términos que los derechos de la propiedad intelectual¹¹⁶.

En resumen, la legislación ómnibus sugerida para incluir a la vía rápida junto con otras compensaciones pudo haber abarcado las siguientes iniciativas. (Tabla 7.19)

Tabla 7.19
Las Opciones para una Ley Ómnibus en 1998 y sus Obstáculos.

Iniciativas que se pudieron haber incorporado a la vía rápida para formar una ley omnibus	Obstáculos que se presentaron para integrar las iniciativas
La iniciativa para negociar acuerdos de libre comercio con algunos países de Africa Subsahariana:	Los Republicanos exigieron aislar a la Vía Rápida de esta propuesta para no beneficiar a los Demócratas del Caucus Negro. La AFL-CIO rechazó también la vinculación y consideraban que la iniciativa quedaba lejos de sus expectativas y no ofrecía ningún tipo de beneficio par los países de Africa negra.
La propuesta de hacer concesiones arancelarias equiparables al TLCAN a los países del Caribe	Rechazada por los productores de textiles dentro de EU ya que los países de la región son competitivos en ese sector, lo que hubiera significado menos votos a favor de la vía rápida en lugar de más votos a favor de la misma. La AFL-CIO también se opuso a esta propuesta.
Instrumentar la autoridad investigadora "Especial 301" a las importaciones agrícolas, disponiendo que el Representante Comercial de los Estados Unidos condujera una investigación anual sobre las violaciones internacionales de las reglas de comercio en productos agrícolas con valor agregado.	La propuesta fue aceptada, pero las facultades otorgadas al USTR ya estaban implícitas en otras leyes, por lo que los votos ganados fueron marginales.

La principal figura política que se opuso a presentar ante el Congreso una propuesta de ley ómnibus fue, como ya se dijo, el Republicano Bill Archer presidente del Comité de Medios y Procedimientos, quien rechazó que se incluyeran estas u otras iniciativas a la propuesta comercial. Los funcionarios del Presidente Clinton realizaron todo el regateo, tomando como referencia sólo las promesas ofrecidas en la vía rápida. Sin la palanca de negociación que una propuesta comercial *ómnibus* les pudo haber proporcionado, el Ejecutivo tan solo podía hacer promesas condicionales que al final sólo le permitió ganar unos cuantos votos para la vía rápida en 1998.

14. Las Consecuencias de las Negociaciones Internas en Ambas Cámaras: Los Compromisos Internos Hacían Improbable un Acuerdo en el Nivel Internacional.

El resultado final de las iniciativas aprobadas en los Comités de ambas Cámaras del Poder Legislativo de los Estados Unidos produjo un documento que dejaba mucho margen para que se presentara la discordia entre los Congresistas que debían aprobarla una vez que se enviara al pleno, lo cual dejaba ver que habría una negociación intensa entre el Presidente Clinton y los legisladores para lograr la aprobación final de la iniciativa. La H.R.2621 (como se le nombró al documento en la Cámara de Representantes) imponía límites más

¹¹⁶ Peggy Taylor, "AFL-CIO Letter on Fast Track", en *Inside U.S. Trade*, Vol 16, no. 29, Julio 24 de 1998, pp. 25-26.

estrictos al uso que le daría el Presidente a esta autoridad y creaba nuevas complicaciones para las pláticas entre los norteamericanos y sus homólogos extranjeros en la mesa internacional¹¹⁷.

Tanto la H.R.2621 como la iniciativa surgida del Comité del Senado establecían un principio completamente innovador en el funcionamiento de la vía rápida. El proyecto de la Cámara contemplaba que las disposiciones especiales de la vía rápida se aplicarían solamente a aquellas cláusulas de un acuerdo comercial "relacionadas directamente con los principales objetivos de negociación establecidos" en esta ley, dejando a un lado las preferencias de los Demócratas, los sindicatos y los ambientalistas en este tema. De este principio surgían tres implicaciones relacionadas entre sí para las negociaciones internacionales que se llevarían a cabo bajo la autoridad de la vía rápida aprobada:

La primera de ellas era que este principio obstaculizaba enormemente el alcance de los acuerdos que se podían lograr en materia laboral y ambiental. El proyecto de la Cámara permitiría la realización de los acuerdos en estos rubros únicamente en la medida que éstos fuesen necesarios para garantizar que "las políticas y prácticas de otros países no discriminaran de manera arbitraria o injustificada, ni crearan barreras disimuladas al intercambio comercial" y que "los gobiernos extranjeros no los derogasen o anularan a partir de la aplicación de las leyes existentes con el propósito de ganar ventajas competitivas"¹¹⁸. Este principio reducía la posibilidad de que los acuerdos paralelos fuesen realmente efectivos en la práctica para cumplir los objetivos de defender un mejor ambiente y una instrumentación idónea de las leyes ambientales.

La segunda implicación es que este principio limitaba la capacidad de los socios comerciales de los Estados Unidos para plantear sus temas en la mesa de negociaciones por cuenta propia. De acuerdo con las cláusulas aprobadas en los Comités, la agenda de negociación de los Estados Unidos en el Nivel I o internacional se limitaría sólo a los temas aprobados específicamente en la iniciativa negociada en el nivel II o interno. Supongamos por ejemplo que un país latinoamericano hubiese deseado negociar un acuerdo relacionado con algún aspecto de la política comercial estadounidense que considerase que debía ser abordado (la eliminación de los estándares fitosanitarios, por ejemplo), pero que no estuviera contemplando en ninguno de los temas enumerados en la H.R.2621. Los negociadores estadounidenses habrían desechado la propuesta de incluir el tema señalando dado que tenían las manos "atadas" para negociarlo. Este sólo principio habría hecho que prácticamente ninguna nación considerase atractivo sentarse a la mesa de negociación con los Estados Unidos para firmar un acuerdo comercial.

La tercera implicación que más objeciones podría plantear a los socios comerciales de los Estados Unidos antes de comenzar las negociaciones internacionales era (contemplada en la versión de la Cámara y del Senado) permitir que se llevaran a cabo algunas intervenciones

¹¹⁷ Robert P. O'Quinn, "Congress Cleans Up Clinton's Fast-track Bill", Heritage Foundation Executive Memorandum #497, 16 de octubre de 1997,

<http://www.heritage.org/Research/TradeandForeignAid/EM497.cfm>.

¹¹⁸ "El Difícil Camino de la Vía Rápida", Antena del SELA en los Estados Unidos Secretaría Permanente del SELA No. 40 - Octubre 1997.

adicionales de los legisladores -durante las pláticas internacionales- sobre aquellos asuntos que no estaban contemplados bajo los "objetivos principales de negociación", pero estas intervenciones no se llevarían a cabo bajo los procedimientos expeditos de la vía rápida.

La verdadera dificultad de esta cláusula se presentaba al momento de decidir si una disposición determinada -y que se sugería que se incorporara a un acuerdo comercial que se estuviera negociando- en realidad cumplía cabalmente con los "objetivos de negociación" aprobados, ¿Quién iba a decidir si un "tema no especificado" de negociación era elegible para poder ser abordado bajo la vía rápida? Supóngase que los miembros del Congreso hubiesen deseado obstaculizar la realización de una negociación específica (por ejemplo, la reducción de los subsidios) de la cual se enteraron durante las consultas con el Ejecutivo – recordando que tales consultas son obligatorias bajo la vía rápida-; los Congresistas habrían tenido –a través de estas cláusulas- la facultad de intervenir en las negociaciones señalando que su interpretación de dicha negociación no la calificaba para recibir el mismo trato de la vía rápida. En este sentido ya existía el precedente de las negociaciones de 1987 para el CUSFTA entre Estados Unidos y Canadá, cuando (a pesar de no existir una autorización específica para hacerlo) los Comités del Congreso bloquearon efectivamente las negociaciones sobre servicios marítimos. Las nuevas disposiciones de la vía rápida aprobada por los Comités prácticamente abrían la puerta para una intervención similar en las futuras conversaciones, y diluía el significado original de la vía rápida tal como se formuló en 1974¹¹⁹.

¹¹⁹ Michael Hart, *Decision at Midnight. Inside the Canada-US Free Trade Negotiations*, University of British Columbia, 1995. pp. 321-323.

Conclusiones Generales.

A través de esta investigación se aportó una respuesta argumentativa sobre el fracaso de la vía rápida en los años de 1997-98, pero al mismo tiempo se ubicó este fenómeno dentro de un análisis amplio de la vía rápida desde su fundación en 1974. Para ello estudiamos cómo fue usado este mecanismo en el pasado con relativo éxito, y nos detuvimos a observar el contexto en el que se efectuó la primera negativa del Congreso para aprobar una propuesta presidencial que sería utilizada para iniciar las negociaciones comerciales internacionales, a finales de la década de los noventas.

El examen cuidadoso de los años de 1997-98 nos permitió identificar las grandes demandas planteadas por los congresistas, y las promesas incumplidas en las negociaciones internas e internacionales previas, que junto con otros factores como la influencia del proceso electoral, y la vinculación de la vía rápida con otros temas de la agenda legislativa, terminaron por complicar la negociación interna para el Presidente William Clinton, y contribuyeron al rechazo de la vía rápida por primera vez en el Congreso de los Estados Unidos desde la instrumentación de este procedimiento en 1974.

Al estudiar varios casos de la vía rápida evitamos aislar tendenciosamente el análisis del fallido intento de este procedimiento en 1997-78, para ubicarlo dentro de un patrón de comportamiento de los congresistas y el Presidente en las continuas negociaciones internas llevadas a cabo para la aprobación de los convenios comerciales internacionales. Al proceder a llevar a cabo este análisis exhaustivo se reveló una tendencia creciente de los congresistas a solicitar mayores concesiones al jefe negociador -o Presidente- para dar su voto aprobatorio a la vía rápida ya sea para iniciar las negociaciones internacionales o para concluir las; el descubrimiento de esta tendencia nos hizo posible comprender que la derrota de la vía rápida fue un acontecimiento que no resultó inesperado.

De la misma forma, al proceder al estudio histórico de la toma de decisiones sobre la política comercial desde la independencia hasta la creación de la vía rápida, descubrimos una pugna creciente entre los poderes Legislativo y el Ejecutivo sobre los atributos reservados a cada uno de ellos para efectuar las negociaciones comerciales internacionales. De esta forma, al remontarnos a examinar las controversias entre ambos poderes desde 1789 hasta 1974 pudimos identificar que la vía rápida es apenas un método de agregación de preferencias -y de toma de decisiones- entre otros disponibles que han surgido para resolver las diferencias entre el Presidente y el Congreso sobre las facultades que cada uno asume para definir la política comercial externa del país.

Con el fracaso efectivo de este procedimiento en 1997-98 y la negativa del Congreso para iniciar las negociaciones de los trascendentes acuerdos comerciales que se tenían planeados por parte del poder Ejecutivo se plantearon dos cuestiones centrales: ¿fue ese fracaso atribuible a las fallas en el proceso de negociación interno del Presidente William Clinton, o a la naturaleza del procedimiento, y la dificultad que sus reglas presenta para agregar las preferencias de los grupos a favor y en contra de la apertura comercial?

En los capítulos finales de esta investigación demostramos que gran parte del fracaso de la vía rápida fueron las fallas de negociación interna realizadas por el Presidente William

Clinton frente a los grupos opositores, y que en esta frustrada estrategia de negociación influyeron elementos como:

- a) La marcada dispersión de las preferencias de los principales grupos políticos y económicos afectados o beneficiados con los acuerdos que se tenía planeado realizar. En este caso los principales actores eran los legisladores Republicanos y Demócratas, las industrias beneficiadas y perjudicadas por la apertura comercial, los sindicatos y los grupos ecologistas entre otros grupos relevantes; durante el proceso de negociación interna hubo muy poco margen para definir los que serían los temas que se llevarían a la mesa de negociación internacional, convirtiéndose los reclamos sobre los acuerdos laborales y ambientales que se pretendían añadir a la vía rápida, los que provocaron el punto de inflexión que paralizó al Congreso frente a la iniciativa presidencial.
- b) Las promesas no cumplidas desde el año de 1993 a varios congresistas que modificaron su voto en 1998, o que fueron reemplazados por nuevos legisladores en sus distritos electorales en las elecciones de 1996. La diferencia en el número de votos opositores a la vía rápida creció de 200 en 1993, a 243 en 1998; de esos nuevos 43 votos opositores un buen porcentaje se vinculó con el incumplimiento de las compensaciones individuales que el Presidente William Clinton había ofrecido para que el TLCAN ganara la aprobación de más de la mitad de la Cámara de Representantes. En la votación de 1998, los congresistas insatisfechos habrían de cobrarle la factura al jefe negociador, votando en contra de la vía rápida de ese año.
- c) La carrera adelantada hacia la presidencia iniciada en noviembre del año 1998 entre los líderes de ambos partidos en el Congreso. Este fue un evento que hizo más difícil modificar las preferencias de los congresistas a pesar del ofrecimiento de compensaciones por parte del jefe negociador, y que propició el surgimiento de nuevos gestores (*brokers*) influyentes -a favor o en contra de la iniciativa- que estarían vigilando muy de cerca el sentido de voto de sus colegas en el Congreso, y que se darían a la tarea de ofrecer compensaciones que rivalizaban con las ofrecidas por Clinton.
- d) La votación polémica en la Cámara de Representantes a favor de la concesión del status de la Nación Más Favorecida a la República Popular de China, previo a la votación de la vía rápida. La prolongación de las relaciones comerciales con este país asiático a través de un voto dividido fue muy criticada por los opositores al libre comercio. Tales críticas recibidas “ataron” las manos de varios Congresistas para no hacer negociable con el Ejecutivo la aprobación de una vía rápida en 1997-98 que se perfilaba ya como igual -o más impopular aún- que el status comercial de China.
- e) La ausencia de una propuesta “ómnibus” que incluyera compensaciones para los grupos afectados por la liberalización comercial, a través de leyes o cláusulas de escape para hacer frente a la competencia internacional. En este caso, hubo muy poco margen de maniobra para que el jefe de negociador creara un “paquete legislativo”, que incluyera beneficios para aquellos congresistas que por compromisos locales, no podían garantizar un voto a favor de la vía rápida.

La suma de estos elementos nos sirvió para explicar el fracaso de una iniciativa presidencial estratégica, cuya negación sirvió de puntilla para debilitar más una presidencia que enfrentaba desafíos en varios frentes internos en los Estados Unidos. Sin embargo, nuestro objetivo de investigación no consistía únicamente en encontrar las causas del fracaso de la vía rápida en los años de 1997-98, sino tratar de hallar patrones sobre sus características, las reglas que contiene, el tipo de comportamiento asumido dentro de ella por los actores involucrados, la eficacia de este método para tomar decisiones, y el desempeño de este procedimiento de decisión frente a las alternativas disponibles para formular la política comercial. En virtud del análisis prolijo de varios procedimientos anteriores al de los años en estudio, podemos sostener las siguientes conclusiones generales sobre este mecanismo:

- El procedimiento político o de toma de decisiones en materia comercial instrumentado dentro de Estados Unidos, ha ido evolucionando a la par del sistema de las reglas comerciales internacionales que se han negociado entre los Estados. El patrón aquí identificado consiste en que –a partir de 1943- en la medida en que los temas de la agenda internacional se volvieron complejos, más complicado también fue el mecanismo dentro de Estados Unidos para tomar decisiones.
- A través de la vía rápida, las exigencias sobre la actualización de las normas comerciales, y de la firma de los acuerdos provienen del nivel internacional, pero es la política interna de los Estados Unidos, la que configura predominantemente la agenda de negociación (los temas que se pueden incluir en ella) y los niveles de reciprocidad que se llevarán a cabo frente a otros países. La vía rápida es un instrumento que no promueve la reciprocidad en las negociaciones comerciales de los Estados Unidos hacia otros países.
- Los costos de una aplicación efectiva de la vía rápida a nivel interno en los Estados Unidos, se han transferido paulatinamente al exterior, teniendo que pagarlos los socios comerciales de ese país. Estos costos hacen que las concesiones que se realizan durante las pláticas comerciales no sean equivalentes, sino que favorecen los intereses internos de los Estados Unidos. Esto nos lleva a afirmar que las distintas preferencias internas pueden ser agregadas satisfactoriamente a través de la vía rápida, pero los costos de esta agregación deberán ser asumidos por los países con los que se negocia a nivel internacional.
- Se ha presentado una tendencia notoria al incremento constante del voto opositor a la vía rápida, y paralelamente, los costos vinculadas con las demandas solicitadas por los congresistas han ido en aumento también.
- El jefe del Ejecutivo no es siempre el único jefe negociador o “broker” que pueda ofrecer compensaciones para ganar el apoyo interno para los acuerdos comerciales, pues pueden llegar a surgir otros (con sus propios recursos) durante el proceso de negociación que desafíen las iniciativas presidenciales, por lo tanto la teoría es incompleta al respecto.

- Los cambios en el puesto del jefe negociador –atribuibles a los procesos electorales internos- pueden alterar significativamente la agenda de negociación interna e internacional. La sustitución de un jefe negociador durante un proceso incompleto de negociación, puede significar cambios sustanciales en los temas de la agenda.
- Las estrategias de negociación del Presidente no se limitan a tres únicamente (*side-payments*, vinculación sinérgica y reverberación). La manipulación de los temas de la agenda es una estrategia adicional, así como otras que pueden surgir dependiendo de las características del proceso mismo, o de los cambios presentados en la política interna e internacional. Los recursos disponibles para el jefe negociador son los que determinan el tipo de estrategias que se pueden emplear y crear.
- La vía rápida no suprime completamente las enmiendas a los acuerdos concluidos en el nivel internacional, por lo que no es ésta su principal ventaja como un proceso legislativo expedito. Es necesario desmitificar a este procedimiento como uno en el cual un legislador sólo tiene dos alternativas frente al acuerdo que se le somete a aprobación: “sí” o “no”, dado que el abanico de opciones frente al voto en el Congreso son múltiples: “sí, pero necesito una protección a mis industrias...”, por ejemplo.
- El hecho de que la vía rápida no se consiguiera en 1997-98, no significa que como mecanismo de agregación de preferencias esté agotado, como lo demuestra su otorgamiento en el año 2002 al presidente George W. Bush. La reforma solicitada por algunos especialistas a este procedimiento estará determinada por los cambios en los temas de la agenda comercial internacional. El tipo de temas que se negocian involucran más las leyes internas de los Estados Unidos, por lo que es difícil que el Congreso se desentienda de sus atribuciones para legislar sobre estos temas de la nueva agenda comercial internacional (derechos laborales, medio ambiente, propiedad intelectual, comercio electrónico, etc).
- La política interna y la política internacional no son realidades continuas. Los cambios que se presentan en ambos niveles pueden llegar a afectar la negociación interna y la internacional, ensanchando o restringiendo el espacio para que hayan acuerdos.
- La disputa entre el Ejecutivo y el Legislativo en torno a la definición de la política comercial no ha sido resuelta de manera definitiva a través de la vía rápida, a pesar de que los roles asumidos por cada institución están claramente definidos en ella; la presión política recibida por parte de los grupos de interés obliga a ambas partes a reclamar una mayor participación dentro del procedimiento. Esto es claro cuando los grupos de presión económicos solicitan que otros Comités mas allá del de Medios y Procedimientos y de Finanzas vigilen la conducta de los negociadores norteamericanos durante las pláticas internacionales.
- En resumen, el gran debate sobre las atribuciones del Congreso y del Presidente en el diseño de la política comercial, es una parte adicional de la gran contradicción

que se presenta en el hecho de que “toda la política norteamericana es local”, pero “la economía de Estados Unidos está cada vez más globalizada”.

A continuación presentaremos de manera más amplia cada una de estas conclusiones:

- *El procedimiento político o de toma de decisiones en materia comercial instrumentado dentro de Estados Unidos, ha ido evolucionando a la par del sistema de las reglas comerciales internacionales que se han negociado entre los Estados. El patrón aquí identificado consiste en que –a partir de 1943- en la medida en que los temas de la agenda internacional se volvieron complejos, más complicado también fue el mecanismo dentro de Estados Unidos para tomar decisiones.*

En el capítulo I explicamos que la política comercial de los Estados Unidos ha pasado por varias etapas de transformación, las cuales se identificaron como las tres siguientes: a) la etapa de aquellas decisiones formadas a través del procedimiento de la coalición, caracterizándose por la supremacía del Congreso en las decisiones sobre la política comercial; b) las decisiones tomadas por medio de la negociación a un solo nivel (entre pares a nivel internacional), en donde el Presidente predominó en la formulación de la política comercial; c) y las decisiones tomadas a través de la negociación en dos niveles (interno y externo), a partir de la entrada en vigor de la vía rápida en 1974.

La política comercial estudiada en ese capítulo se caracterizó por haberse realizado a través del método de la coalición, en donde el Congreso hizo valer su supremacía en la determinación del nivel de los aranceles aplicados en los Estados Unidos. Demostramos que la característica principal de este método de decisión consiste en que una mayoría legislativa impone sus preferencias sobre un tema nacional a la minoría que sostiene una propuesta contraria, y que es a través de la presencia de reglas específicas -y un número definido de votos- que esa mayoría puede imponer la que considera que es la mejor política a seguir, excluyendo de la elección otras voces o propuestas. También pudimos observar que en los Estados Unidos la mayoría legislativa que se formó en el período que va desde la independencia de ese país en 1789 hasta 1934, impuso generalmente una política comercial de corte proteccionista desconociendo una parte importante de los acuerdos comerciales negociados por el poder Ejecutivo, e imponiendo su política comercial al resto de la nación.

Descubrimos que las consecuencias de este proteccionismo impuesto por la entonces mayoría Republicana consistieron en una andanada de represalias a nivel internacional, llevadas a cabo por los socios comerciales más importantes de los Estados Unidos. Fue entonces que con el paso del tiempo, y con el desarrollo de la Gran Depresión Económica de 1929, se hizo necesario transformar las reglas del juego y del procedimiento de decisión sobre la política comercial mediante una transferencia de autoridad del Congreso al poder Ejecutivo; las consecuencias de este cambio de reglas fue la instrumentación de un procedimiento completamente nuevo de agregación de preferencias en el que la figura Presidencial ocuparía un lugar predominante.

En el capítulo II afirmamos que la justificación para que el Congreso cediera al Presidente la facultad de negociar los acuerdos comerciales internacionales, se resolvió mediante la vinculación del establecimiento de los aranceles (poder exclusivo del

Congreso) con la facultad para llevar a cabo los acuerdos internacionales, área reservada estrictamente al Ejecutivo por la propia Constitución (artículo 2, sección 2ª fracción dos), la cual establece que el Presidente tendrá la facultad, con el consejo y el consentimiento del Senado, para celebrar tratados, siempre que cuente con la anuencia de dos tercios de los Senadores. De esta forma, bajo el nuevo sistema se le concedió al Presidente la autoridad para reducir los aranceles hasta en 50%, siempre que hubiera de por medio un acuerdo negociado con otro país, en los que existiera el principio de la reciprocidad.

De igual forma analizamos que los elementos que caracterizaron esta delegación del poder fueron: a) que se trató de una cesión temporal de la autoridad, de tal forma que el Congreso no extendió un cheque en blanco al Ejecutivo al respecto, y por el contrario el Legislativo conservaba la autoridad para poner un límite a los excesos del Presidente, a pesar de que esto en escasas oportunidades sucedió; b) se trató de una propuesta Demócrata que con el paso del tiempo adquirió también el respaldo del partido Republicano; c) sirvió a los intereses de los Estados Unidos en la mayor parte del período del auge de este país como líder económico mundial, y a través de ella el Presidente mantuvo también un liderazgo interno en la toma de decisiones, y el país fue un líder indiscutible en el contexto internacional en el orden político además del económico; d) la cesión de autoridad permitió al Congreso aislarse de las presiones de los grupos económicos internos, y trasladó estas presiones al poder Ejecutivo.

Al finalizar el capítulo II sostuvimos que con el paso del tiempo, a medida que los competidores de los Estados Unidos regresaron a la élite económica internacional, y que las reglas internacionales del comercio comenzaron a abarcar nuevas áreas y surgieron también novedosos obstáculos al libre flujo de las mercancías, la autoridad para negociar únicamente los aranceles sobre las mercancías se volvió obsoleta; por lo que un nuevo Presidente, en este caso Richard Nixon, propuso la redefinición de las reglas del juego para la formulación de las políticas comerciales, pero para desventura del poder Ejecutivo, debido a las presiones internas el Congreso ya no volvería a desentenderse de las negociaciones comerciales internacionales llevadas a cabo por el gobierno, y procuraría vigilar cada uno de los pasos dados por la Presidencia en las pláticas externas sobre el comercio.

En el capítulo III pudimos apreciar el período de transición mediante el cual la autoridad de la *Reciprocal Trade Agreements Act* pasó a convertirse en la vía rápida, especialmente se analizaron los cambios económicos y políticos suscitados en la década de los sesentas, cuando los Estados Unidos comenzaron a tener algunos problemas económicos que condujeron a los grupos de presión a solicitar el retiro de la facultad de negociación de los acuerdos comerciales al Departamento de Estado para otorgársela a una nueva oficina burocrática, en este caso, al Representante Especial de los Estados Unidos -que posteriormente en 1974 pasaría a llamarse como Representante Comercial de los Estados Unidos-, teniendo la responsabilidad este nuevo órgano burocrático de entregar cuentas de las negociaciones internacionales no sólo al poder Ejecutivo, sino también al poder Legislativo, y mantenerse en estrecho contacto con los grupos económicos beneficiados y perjudicados con la apertura comercial, mediante la realización de consultas durante las pláticas efectuadas con el exterior.

Posteriormente, revisamos cómo las dificultades económicas de la segunda parte de la década de los setentas, obligaron a ambos poderes a cambiar sustancialmente las reglas del juego para la negociación internacional de las reglas comerciales y los acuerdos en esa materia, permitiendo una mayor participación del Congreso en las negociaciones internacionales pero otorgando al Presidente la certeza de que las negociaciones contarían con un procedimiento legislativo expedito para su instrumentación interna.

En este caso, el espíritu de la vía rápida consistía en a) que el Presidente informara con anticipación al Congreso de los objetivos, las metas y la agenda de las negociaciones internacionales que planeaba llevar a cabo; b) que el Congreso a través de sólo dos comités revisara esos objetivos contenidos en una propuesta, para su pronta aprobación y envío al pleno para su votación; c) que el Congreso aprobara de forma expedita en ambas cámaras la iniciativa dentro de un período corto de tiempo sin posibilidad de enmendar, o de retrasar la aprobación del proyecto; d) que el Presidente negociara por medio del Representante Comercial los convenios internacionales apegado estrictamente a los objetivos aprobados por el Congreso, manteniendo informado de los avances en tales negociaciones al poder Legislativo y a los grupos de presión organizados; y e) que una vez concluidas las negociaciones, los plenos de ambas Cámaras votarían los resultados de las pláticas sin posibilidad de enmendarlos nuevamente, o de alargar estratégicamente los procesos legislativos para estancar su aprobación.

En resumen, en los tres primeros capítulos de esta investigación mostramos que, cuando las reglas que se negociaban eran sólo en torno a la eliminación de los aranceles, la concentración de la facultad para conducir la política comercial en la figura presidencial fue suficiente para que el país pudiera negociar los términos bajo los cuáles se desarrollaría el sistema internacional de comercio; pero a medida que los temas comerciales se volvieron más complejos, y los obstáculos impuestos a la libre circulación de las mercancías iban más allá de los aranceles, se requirió redefinir las facultades del Presidente al momento de dirigir las negociaciones internacionales, haciéndose necesario crear un mecanismo mucho más elaborado y vigilante de las acciones presidenciales como lo fue la vía rápida.

Si la anterior tendencia hacia la complejidad de los temas comerciales se mantiene, esto nos permitiría hacer una predicción: en la medida en que nuevos temas se introduzcan en la agenda de negociación internacional como los acuerdos laborales y ambientales paralelos a los comerciales, más complejidad se exigirá en los mecanismos de toma de decisión y de agregación de preferencias dentro del sistema político de los Estados Unidos.

En otras palabras, cuando se haga necesario negociar a nivel internacional temas novedosos como los derechos de propiedad intelectual, los acuerdos laborales y ambientales y otro tipo de regulaciones para las cuales la vía rápida no fue originalmente diseñada, el traslape de las facultades del Presidente en los temas tradicionalmente reservados al Congreso de Estados Unidos exigirá una redefinición también del procedimiento interno de toma de decisiones, para que, a través de él, el Ejecutivo negocie con el exterior aquellos temas en donde la jurisdicción exclusiva del Congreso a nivel doméstico sobre su definición es una facultad constitucional. Esto hará que la vía rápida se vuelva obsoleta, o que se tenga que replantear su funcionamiento.

- *A través de la vía rápida, las exigencias sobre la actualización de las normas comerciales, y de la firma de los acuerdos provienen del nivel internacional, pero es la política interna de los Estados Unidos, la que configura predominantemente la agenda de negociación (es decir, los temas que se pueden incluir en ella) y los niveles de reciprocidad que se llevarán a cabo frente a otros países. La vía rápida es un instrumento que no promueve la reciprocidad en las negociaciones comerciales de los Estados Unidos hacia otros países.*

Cuando se creó la vía rápida en 1974, el Congreso pretendía vigilar estrechamente los compromisos asumidos por el poder Ejecutivo con el exterior, en aquellos asuntos comerciales que resultaban ser decisivos para la nación, y al mismo tiempo proporcionaba un canal institucional a aquellos actores cuyos intereses estaban involucrados en la negociación de los acuerdos comerciales (como las industrias y los grupos de interés económicos) para supervisar y demandar los términos en los que se firmarían tales convenios.

Como se demostró en el capítulo III, la creación de las nuevas reglas del juego para tomar las decisiones sobre la aplicación de la política comercial fue en ella misma un proceso de negociación interna en el que no sólo pesaron las propuestas de ambos poderes para definir las facultades que en adelante detentaría cada uno de ellos, sino que también se tomaron en cuenta las demandas de los grupos organizados en torno a la constante supervisión de las facultades de negociación del poder Ejecutivo. En este sentido, no sólo se creó un complejo procedimiento de decisión sino que también se buscó compensar los potenciales daños a los intereses privados a través de nuevas figuras jurídicas como la sección 301, a la cual podían apelar las empresas perjudicadas por la competencia desleal externa.

Un argumento fundamental presentado en el capítulo IV fue sostener que el procedimiento de la vía rápida fue concebido a partir de su creación en 1974 no como un proceso de toma de decisiones que se aplicaría de ahí en adelante, *para siempre y en todos los casos*, a los acuerdos comerciales firmados por los Estados Unidos, ya fuesen éstos de carácter bilateral o multilateral, o para negociar la reducción de las barreras no arancelarias y arancelarias. En realidad se trató de un *arreglo político* producto de una negociación entre ambos poderes para salvar las diferencias que surgieran a nivel interno, en las negociaciones llevadas a cabo en la Ronda Tokio del Acuerdo General de Aranceles y Comercio en donde se abordarían nuevos temas y reglas comerciales. Por lo cual el nacimiento, y la subsecuente aplicación de este método de decisión estuvo marcado *ad ovo* por la política interna.

Como se dijo, este procedimiento fue pensado para negociar un acuerdo comercial específico: la Ronda Tokio en 1979, por esa razón la consolidación de este método se hizo posible años después cuando el Presidente Ronald Reagan negoció el acuerdo comercial con Israel a mediados de los ochentas. En este caso, Reagan no estaba restringido a usar la vía rápida en ese acuerdo como un mecanismo obligatorio para negociarlo. De hecho el Presidente tenía cuatro alternativas distintas para negociar con Israel el convenio comercial, e instrumentarlo a nivel nacional: a) a través de la figura de los acuerdos presidenciales; b)

a través de una prórroga del mecanismo en el que estaba basado la RTAA (esto es, la proclamación presidencial), c) recurriendo a las leyes comerciales ya existentes, aunque la negociación se limitara sólo a algunos temas sancionados por dichas leyes, y d) por medio de la vía rápida aplicada para la Ronda Tokio.

Sopesando las ventajas y desventajas de cada uno de los procedimientos, en este caso a) la naturaleza efímera de los acuerdos presidenciales que sólo se mantienen en vigor durante la presidencia del Ejecutivo que los aprueba, b) el hecho de que el Congreso no permitiría la negociación de la desaparición de las barreras no arancelarias bajo el mecanismo de la RTAA, y c) que Reagan no quería verse limitado en la negociación de una agenda reducida, es entendible que haya aceptado el mecanismo de la vía rápida a pesar de esto significara una mayor supervisión del Congreso.

El éxito alcanzado a través de la aprobación abrumadora de la Ronda Tokio en 1979, hacía prever al Presidente Reagan que este mecanismo podía tener la desventaja de incluir a varios actores en la toma de decisiones y sobre todo hacer públicos los temas que se negociarían (cualidad que no existía antes, cuando el Ejecutivo negociaba sin rendir cuentas de sus actos). Pero a cambio de estas concesiones el apoyo potencial interno podría ser alto durante la aprobación final, convirtiéndose este hecho en una ventaja notoria que eclipsaba las aparentes desventajas. Por eso en aquel momento el procedimiento de la vía rápida se presentaba como el más eficiente para agregar las preferencias de los actores económicos y políticos internos, pues tomando en cuenta el alto grado de aprobación logrado para la Ronda Tokio, se esperaba que siguiendo las mismas reglas el acuerdo con Israel podría salir adelante con una abrumadora mayoría a favor del mismo.

Las subsecuentes negociaciones en las que se recurrió a la vía rápida eran, todas ellas, demandas externas para actualizar las reglas del comercio internacional o para crear nuevos acuerdos bilaterales o regionales. Los socios comerciales de Estados Unidos eran los que exigían crear nuevos principios y normas transparentes para permitir el libre flujo de las mercancías y –posteriormente- de los capitales. Pero como pudimos observar al analizar los distintos casos de negociación interna entre el Presidente y los legisladores, estos últimos actores fueron los que marcaron la pauta sobre el tipo de temas que podían o no negociarse, lo cual fue más evidente aún en las últimas tres negociaciones internacionales (Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la vía rápida fallida en 1997-98 en donde por falta de acuerdo sobre los temas se llegó a un *impasse*, y la vía rápida 2001-2002).

- Los costos de una aplicación efectiva de la vía rápida a nivel interno en los Estados Unidos, se han transferido paulatinamente al exterior, teniendo que pagarlos los socios comerciales de ese país. Estos costos hacen que las concesiones mutuas realizadas durante las pláticas no sean equivalentes, sino que favorecen los intereses internos de los Estados Unidos. Esto nos lleva a afirmar que las distintas preferencias internas pueden ser agregadas satisfactoriamente a través de la vía rápida, pero los costos de esta agregación deberán ser asumidos por los países con los que se negocia a nivel internacional.

En los cuatro capítulos finales de esta investigación, demostramos que de la voluntad y capacidad de negociación interna e internacional con la que cuente el jefe negociador o jefe del Ejecutivo, depende que las pláticas sobre la liberalización comercial tengan éxito. En el capítulo IV identificamos un patrón caracterizado por una preferencia notable de la mayoría de los congresistas a favor de lograr los acuerdos comerciales con el exterior, pese a la presencia de algunas demandas radicales aisladas a nivel interno que tuvieron poca atención por parte del jefe negociador, ya que contaba de antemano con la posibilidad de lograr un *win-set* para cada uno de los acuerdos. Pero a partir de 1991 con la negociación del acuerdo de libre comercio de América del Norte y la inclusión de un país en vías de desarrollo en las negociaciones internacionales (México), los grupos proteccionistas se organizaron y estuvieron a punto de desaprobando un acuerdo en el nivel interno en 1993, poniendo a prueba la capacidad del jefe negociador para instrumentar estrategias de negociación eficaces que no echaran abajo el éxito de los acuerdos en la mesa de negociación internacional, como sucedió en la negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Durante las negociaciones con Canadá y México estudiadas en el capítulo V observamos demandas significativas de los legisladores para aprobar el acuerdo comercial. A pesar de que estas demandas eran para satisfacer intereses domésticos, los países que debían afrontar los costos de la difícil negociación interna fueron precisamente Canadá y en mayor medida México, los cuales consintieron la reapertura de las negociaciones para satisfacer las demandas de los congresistas, y de esta forma no arriesgar un acuerdo del que dependían las expectativas sobre el crecimiento de sus economías nacionales.

Por otra parte, en el capítulo VI demostramos que para conseguir la aprobación de la vía rápida solicitada en 1997 para iniciar las negociaciones de varios acuerdos comerciales internacionales relevantes, el Presidente William Clinton y sus funcionarios tenían que negociar internamente de nueva cuenta para lograr los 218 votos de la Cámara de Representantes y los 51 mínimos en el Senado para comenzar las pláticas internacionales. Pero las diferencias entre los actores internos lo obligó a configurar una agenda de negociación interna basada en tres áreas distintas: (1) sobre los términos de los objetivos laborales y ambientales en las negociaciones, (2) sobre otras iniciativas relacionadas con el comercio que atrajeran a los grupos de electores específicos del Partido Demócrata, y (3) sobre los acuerdos de menor envergadura cuyo propósito era asegurar el respaldo de pequeños grupos de legisladores.

Observamos que en lo referente a los términos de los objetivos laborales y ambientales, el hecho de que estos tuvieran un carácter limitado significó el triunfo de la propuesta de las empresas y de los congresistas Republicanos, pero esto desalentó el voto de los Demócratas y no se pudieron alcanzar los 70 votos de esta bancada. El principio de negociación que se impuso entonces fue que se podrían negociar tales acuerdos bajo la vía rápida en la medida en que no representaran un obstáculo al comercio, sino por el contrario lo incentivarán. Esto significaba la “muerte” de la eficiencia de los acuerdos paralelos buscados por los opositores a la vía rápida. Lo que se rescató para nuestro análisis fue la importancia de los comités en la enmienda realizada a la propuesta del Presidente Clinton, ya que ambos comités incluyeron el principio antes mencionado en la iniciativa enviada al pleno de ambas Cámaras. Aquí el jefe negociador pareció incapaz de encontrar una fórmula

que agregara las preferencias de los actores involucrados. Además, el asunto era relevante para la negociación internacional, ya que ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre los acuerdos paralelos, la mejor alternativa fue no negociar el ingreso de Chile al TLCAN sino crear un acuerdo estrictamente bilateral.

A diferencia de las negociaciones con México y Canadá, durante las negociaciones de 1997-98, los socios comerciales involucrados en la vía rápida de esos años no estaban dispuestos a afrontar los altos costos vinculados con los temas definidos por la política interna y que se pretendían incluir en la mesa de negociación internacional. A Chile, por ejemplo, se le dificultaba negociar los acuerdos complementarios similares a los incluidos en el TLCAN, y por eso se entiende que no haya realizado un amplio cabildeo dentro de los Estados Unidos a favor de la aprobación interna de la autoridad presidencial. Lo que observamos, en resumen, en estas negociaciones, es que los costos de las dificultades para llegar a acuerdos internos en los Estados Unidos sobre los temas de la agenda nacional, se transfieren cada vez más a la mesa de negociación internacional, en donde los socios comerciales de ese país deberán decidir si los asumen (dependiendo del grado de urgencia que tengan sobre la aprobación del acuerdo, como demostramos bajo el principio de Zeuthen), o si serán rechazados por resultar sus costos demasiado altos como para afrontar la responsabilidad de comprometerse a firmar un documento en donde los principales perdedores pueden ser sus intereses nacionales. Vemos así que las diferencias internas se suprimen momentáneamente con la vía rápida, a despecho de transmitir sus costos al exterior.

- Se ha presentado una tendencia notoria al incremento constante del voto opositor a la vía rápida, y paralelamente, los costos vinculadas con las demandas solicitadas por los congresistas han ido en aumento también.

Al renunciar a un estudio aislado de la vía rápida de los años 1997-98, mediante el análisis minucioso de los casos pasados en los que su aplicación fue exitosa, pudimos identificar en las primeras vías rápidas una preferencia notable de la mayoría de los congresistas a favor de aprobar el inicio de las negociaciones comerciales -y la instrumentación de las mismas- hasta el año de 1991; pero a partir de esa fecha y hasta 1998, las preferencias de algunos actores frente al libre comercio cambiaron notablemente hasta que en 1997-98 éstas no pudieron agregarse eficientemente para lograr la autoridad en esos años. El número de votos a favor de la vía rápida fue disminuyendo paulatinamente en la Cámara de Representantes como se puede observar en el siguiente cuadro:

Año	Votos a favor ¹
1974	278
1979	395
1984	358
1985	422

¹ Sobre un total de 435.

1988	366
1991	231
1993	234
1998	180
2001	215

En contrapartida, los costos vinculados con las compensaciones solicitadas por los congresistas se han incrementado. En los capítulos V, VI, y VII se insistió en uno de los patrones que para la presente tesis era relevante demostrar. Este patrón radica en que constantemente podemos identificar en las negociaciones entre ambos poderes el otorgamiento de mayores concesiones internas para minimizar la lista de los grupos que potencialmente pudieran ser perjudicados por el tipo de decisiones tomadas por sus representantes gubernamentales en la mesa de negociación internacional. Esas compensaciones, como hemos dicho, no sólo consisten en algún tipo de protección a través de la creación -o el respeto/imposición- de un arancel o de una barrera no arancelaria, sino que también asumen la figura de alguna cláusula jurídica para invocar la intervención del gobierno con la finalidad de proteger los intereses afectados.

En este contexto de escasos votos favorables y de solicitudes de concesiones internas abundantes y costosas, uno de los secretos de la victoria del TLCAN en 1993 fue la disposición del Presidente a negociar con respecto a casi cualquier punto que fuese de interés para los miembros del Congreso con tal de obtener el *win-set* para la aprobación del TLCAN. Vimos que se ganaron algunos votos negociando cartas complementarias con México (que afectaban el comercio de bienes específicos); otros se consiguieron prometiendo establecer un Banco de Desarrollo Norteamericano y otros proyectos que aportaban beneficios a grupos específicos, y otros votos más fueron canjeados por promesas tan diversas como las de financiar aeronaves militares, y el compromiso de extraditar a un criminal mexicano hacia los Estados Unidos. Algunas de estas negociaciones fueron incorporadas en la legislación que sanciona el TLCAN, mientras que otras fueron tratadas en diferentes instrumentos jurídicos o fueron simples arreglos de orden político.

En cambio, en 1997, no se pudo recurrir por lo menos a la “Cláusula Ciudad de México” como compensación, y el ofrecimiento de otras concesiones similares parecían resultar un juego suma-cero, pues los votos ganados a través de ellas ponían en peligro los votos favorables ya prácticamente obtenidos del otro partido político. La negociación interna parecía tener un tono más distributivo que integrativo como se pretendió demostrar con la matriz de pagos presentada en ese capítulo, en donde se observó que las preferencias de los congresistas eran difíciles de agregar.

Con relación a las otras iniciativas relacionadas con el comercio que atrajeran a los grupos de electores específicos del Partido Demócrata en 1998, las compensaciones fracasaron, en parte, debido a que no se pudo llegar a acuerdos en el asunto del alcance de los acuerdos paralelos, lo que redujo significativamente el valor de las otras concesiones ofrecidas. En este sentido, fracasó la iniciativa de ofrecer un TLC con África dirigido a

obtener el voto de los congresistas afro-americanos, y lo mismo podría decirse de la propuesta presentada sobre una "paridad con el TLCAN" para la Cuenca del Caribe. Algunos de los más fuertes defensores de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe eran miembros del *caucus* afro-americano, los cuales se sintieron defraudados al no lograr la aprobación de los nuevos beneficios comerciales para la Cuenca del Caribe, como parte del paquete fiscal aprobado en agosto de ese año. Fallida también fue la propuesta de acercamiento con los grupos hispanos ofreciéndoles más ayuda económica para sus comunidades.

Así pues, en los procedimientos de la vía rápida recientes podemos apreciar un voto declinante a favor de los acuerdos, el incremento de las concesiones demandadas, y una falta de habilidad cada vez mayor del jefe negociador para satisfacer esas peticiones, poniendo en dificultades la aprobación de las iniciativas.

-El jefe del Ejecutivo no es siempre el único jefe negociador o "broker" que pueda ofrecer compensaciones para ganar el apoyo interno para los acuerdos comerciales, pues pueden llegar a surgir otros (con sus propios recursos) durante el proceso de negociación que desafíen las iniciativas presidenciales, por lo tanto la teoría es incompleta al respecto.

A diferencia de las negociaciones que estrictamente se desarrollan en un solo nivel, en las cuales la teoría de los juegos se aplica comúnmente para explicar los resultados, nuestra propuesta del juego de los dos niveles presupone que el jefe negociador -en este caso el Ejecutivo de los Estados Unidos- participa como un tercer actor no contemplado en la matriz de pagos que se usa en la teoría de juegos; el cual se desempeña como un gestor o "broker"² que puede ampliar los pagos disponibles para los actores, para hacer atractiva la celda de la mutua cooperación mediante el ofrecimiento de compensaciones. Es por esto que en nuestra matriz de pagos presentada en el capítulo VII, resulta incompleta para dar una explicación en torno de las preferencias de los representantes Demócratas y los Republicanos que no coincidieron en 1997, o que lo hacían sólo en la táctica de la mutua deserción. Para completar la matriz presentada en aquel capítulo es necesario considerar al Presidente como un actor con la capacidad de ampliar el espacio para un acuerdo entre los dos bandos con posturas aparentemente irreconciliables. Esta fue la tarea en la que las compensaciones ofrecidas no lograron hacer más atractiva la táctica de la deserción aplicada por los Demócratas, llevando al Presidente a retirar por el momento la iniciativa para no enfrentar una derrota.

A partir de un estudio evolutivo de la vía rápida, lo que nos importa resaltar -en nuestra crítica a la aproximación teórica utilizada en esta investigación- es que los actores

² Bajo esta modalidad del "juego político", como lo es la vía rápida, realizada entre dos poderes distintos, el Presidente se convirtió en un actor que se desempeña como un "broker" o gestor que determina cuáles temas serán incluidos en la agenda de negociación internacional, pero esta capacidad de definir los temas que considere prioritarios dependerá de las estrategias aplicadas a nivel interno frente a las exigencias de los miembros del Congreso, que cuentan con la facultad de desaprobar las negociaciones incluso antes de iniciarlas.

internos no se limitan sólo al jefe negociador y a los congresistas y/o los grupos de presión, mediante el desarrollo de un juego en donde cada actor lleva a cabo un papel o rol jerarquizado claramente definido (que consiste básicamente en que el Presidente es el único que ofrece compensaciones y los congresistas los encargados de aprobar los acuerdos), pues pueden existir congresistas que desafíen el papel del jefe negociador o que desempeñen paralelamente un rol parecido, ofreciendo compensaciones para sacar adelante el apoyo interno para sus agendas.

En este sentido, las negociaciones internas de 1997-98 nos mostraron que en realidad a nivel interno pueden surgir varios gestores o "brokers" desafiando al jefe negociador y a su agenda como lo mostró la aparición de los líderes del Congreso que buscaban convertirse en candidatos presidenciales en el año 2000, y que se dedicaron a cabildear sus propias agendas cuando la vía rápida fue presentada, ofreciendo compensaciones más atractivas que las presentadas por el propio Presidente.

- Los cambios en el puesto del jefe negociador –atribuibles a los procesos electorales internos- pueden alterar significativamente la agenda de negociación interna e internacional. La sustitución de un jefe negociador durante un proceso incompleto de negociación, puede significar cambios sustanciales en los temas de la agenda.

La teoría no nos aporta elementos para explicar los cambios en el puesto del jefe negociador –y sus consecuencias para el proceso- cuando las negociaciones o la aprobación de un acuerdo comercial están en desarrollo. En 1993 pudimos apreciar que el Presidente George Bush padre, Perdió las elecciones antes de la aprobación del Congreso del TLCAN, ganando la presidencia un actor político –William Clinton- cuyas bases electorales rechazaban o sugerían una modificación del acuerdo negociado con Canadá y México, permitiendo la reapertura de algunos temas ya negociados, e incluyendo otros no considerados con antelación.

El proyecto de negociación de George Bush padre quedó a medio camino de aprobación, siendo el jefe negociador sustituto de un partido político distinto y con bases de apoyo completamente diferentes, lo que permitió reabrir las negociaciones para incluir dos acuerdos complementarios. Por lo tanto, otro gran vacío de esta teoría del Juego de los Dos Niveles consiste en considerar a la realidad como una que es continua, y que no sufre grandes modificaciones, como si las negociaciones internacionales se desarrollaran en el vacío, y como si la política (el gran fenómeno que esta teoría quiere entender) estuviera ausente en algunas de sus dimensiones.

En resumen, pueden presentarse transformaciones en el papel del jefe negociador durante una negociación, que son atribuibles a los procesos electorales, los cuales pueden modificar sustancialmente los temas de la agenda, y la configuración de las coaliciones ganadoras.

- Las estrategias de negociación del Presidente no se limitan a tres únicamente (side-payments, vinculación sinérgica y reverberación). La manipulación de los temas de la agenda es una estrategia adicional, así como otras que pueden surgir

dependiendo de las características del proceso mismo, o de los cambios presentados en la política interna e internacional. Los recursos disponibles para el jefe negociador son los que determinan el tipo de estrategias que se pueden emplear y crear.

A partir de la aprobación de la vía rápida en el año 2001-02 se pudo percibir que el jefe negociador puede manipular la importancia de los temas frente al Congreso convirtiéndose ésta en una cuarta estrategia de negociación. En este caso el Presidente George W. Bush después de los atentados del 11 de septiembre del 2001, presentó ante la opinión pública a las negociaciones comerciales internacionales como un tema de seguridad nacional, y por lo tanto de aprobación prioritaria, pidiendo públicamente a los congresistas asumir una posición al respecto, y enfrentando una posible desacreditación nacional en el caso de negarse a la misma.

Con esto se puede comprobar que el Presidente no sólo cuenta con tres estrategias de negociación -para incrementar la posibilidad de formar una coalición ganadora- que garantice la aprobación interna de los acuerdos internacionales, sino que las estrategias son una forma de manipulación de los temas y de las agendas a nivel internacional e interno, que también puede estar condicionada por otros eventos que se presentan en ambos niveles (interno e internacional).

- La vía rápida no suprime completamente las enmiendas a los acuerdos concluidos en el nivel internacional, por lo que no es ésta su principal ventaja como un proceso legislativo expedito. Es necesario desmitificar a este procedimiento como uno en el cual un legislador sólo tiene dos alternativas frente al acuerdo que se le somete a aprobación: “sí” o “no”, dado que el abanico de opciones frente al voto en el Congreso son múltiples: “sí, pero necesito una protección a mis industrias...”, por ejemplo.

Existe entre los analistas de la política comercial de los Estados Unidos, la tendencia a afirmar que el principal atributo y cualidad de la vía rápida consiste en no permitir enmiendas del Congreso al momento de someter a aprobación los acuerdos. De hecho esta sería una de las razones por las cuales este mecanismo puede ser llamado como *fast-track*, pero lo cierto es que ésta no es la esencia del procedimiento, ya que como observamos en las negociaciones con México en 1993, y en las demandas solicitadas por los congresistas en la vía rápida de 1997-98 es posible abrir algunos temas selectos durante la etapa final de aprobación a petición de los legisladores, lo cual convierte a esto en una enmienda *de facto*. Por supuesto que para que tal solicitud tenga éxito esto depende de dos factores:

- a) la necesidad que tenga el otro país de lograr la aprobación interna en los Estados Unidos, según se demostró al presentar el principio de Zeuthen, y
- b) la importancia que tenga el o los congresistas que hacen la solicitud dentro del número de votos que se disputan para aprobar o desaprobar el acuerdo.

Como apreciamos en las negociaciones con Israel a mediados de la década de los ochentas, había demandas excesivas por parte de algunos legisladores que finalmente nunca fueron tomadas en cuenta por el amplio apoyo interno que tenía el acuerdo dentro de los Estados Unidos. Por otra parte, en las negociaciones con México a principios de los noventas, el peso que tuvo el voto de los legisladores de Florida y Louisiana era tan determinante para el acuerdo, y era tanta la necesidad del gobierno de México por obtener la aprobación, que se logró obtener las cartas paralelas sobre el comercio del azúcar, enmendándose de esta forma lo originalmente logrado en las negociaciones previas con el Presidente Bush.

- El hecho de que la vía rápida no se consiguiera en 1997-98, no significa que como mecanismo de agregación de preferencias esté agotado, como lo demuestra su otorgamiento en el año 2002 al presidente George W. Bush. La reforma solicitada por algunos especialistas a este procedimiento estará determinada por los cambios en los temas de la agenda comercial internacional. El tipo de temas que se negocian involucran más las leyes internas de los Estados Unidos, por lo que es difícil que el Congreso se desentienda de sus atribuciones para legislar sobre estos temas de la nueva agenda comercial internacional (derechos laborales, medio ambiente, propiedad intelectual, comercio electrónico, etc).

Al analizar con detalle los casos en los que la vía rápida funcionó adecuadamente, esto nos permite afirmar que las “reglas del juego” incluidas en la vía rápida permitieron aprobar por lo menos 6 procedimientos expeditos desde 1979 hasta el año de 1995, y sólo sirvieron de marco para rechazar uno en 1998, por lo cual este fracaso aún no es una condición suficiente para modificar sustancialmente este procedimiento bajo el argumento de que es ineficiente para agregar las preferencias de los actores internos. Para calificar como “ineficiente” la vía rápida debió haberse aprobado en 1998 a pesar de que una mayoría se oponía a ella. En la teoría de la Elección Social existen dos criterios para describir la ineficiencia de los métodos de decisión, uno de ellos consiste en que una regla de decisión permita a una minoría imponer sus preferencias; otro criterio consiste en que el método genere una lista amplia de perdedores sin compensación alguna para resarcir su pérdida al momento de que sus preferencias no fueron incorporadas en la decisión final adoptada.

En este caso, los casos más recientes de la vía rápida han arrojado listas más amplias de perdedores (es decir, los legisladores que votaron en sentido opuesto a los vencedores), pero nuestro argumento principal consiste en sostener que el problema de la generación de una lista amplia de perdedores no es atribuible al procedimiento sino a las estrategias llevadas a cabo por el Jefe Negociador.

¿Vale la pena redefinir las reglas del juego contenidas en la vía rápida para la negociación de los acuerdos comerciales? Consideramos que, en virtud de que las propias reglas son el resultado de una negociación interna, la vía rápida es un procedimiento sumamente flexible como lo muestran las ocasiones en las que se logró la aprobación a través de la elaboración de las leyes comerciales *ómnibus*. Los tres únicos procedimientos más ágiles que se pueden crear para sustituir al “espíritu” de la vía rápida podrían ser a) La aplicación de un

procedimiento similar a la RTAA (esto es, una delegación completa de la autoridad) pero esta vez aplicada para reducir las barreras arancelarias y las no-arancelarias; b) la aprobación de la vía rápida únicamente a través de los Comités de Medios y Procedimientos y de Finanzas sin necesidad de que las iniciativas y los acuerdos negociados vayan a los plenos de ambas Cámaras; c) la eliminación de una de las dos etapas de aprobación, esto es, que el Congreso se reserve únicamente la aprobación inicial de la autoridad, o la ratificación de los acuerdos negociados.

Cualquiera de estas tres opciones significaría relegar aún más el papel del Congreso, algo que resultaría inaceptable para los propios congresistas, sobre todo si se toma en cuenta que las negociaciones comerciales tocan cada vez más aquellos temas de aparente jurisdicción exclusiva del Legislativo. En resumen, la complicación de las negociaciones internacionales se atribuye a los temas que se abarcan en cada negociación y que tienen que ver más con la política interna de los Estados. Cuando se creó la vía rápida no estaba en la agenda multilateral la negociación de los temas laborales, los ambientales, el comercio electrónico, la propiedad intelectual, etc. La complejidad de la interdependencia económica y la globalización exigirá seguramente la creación de un método de decisión más ágil que la vía rápida, ya sea para tomar decisiones inmediatas, o para quitarle a los opositores de la liberalización la capacidad de influir en el rumbo de la política comercial (a pesar de que quizá sus preferencias sean mayoritarias). Si el objetivo llegase a ser el segundo, muy seguramente los intereses proteccionistas presionarán en el Congreso para impedir que la vía rápida se reforme.

Por lo tanto argumentamos que la vía rápida podrá seguir siendo utilizada como el mejor mecanismo para agregar las preferencias internas, ya que las dos alternativas disponibles, el predominio del Ejecutivo (como ocurrió en los años de 1934 a 1974), o la supremacía del Congreso (como se presentó desde 1798 hasta 1934), permite el primero que los grupos de presión sean excluidos de la toma de decisión sobre la política comercial, y la supremacía del legislativo provoca que no haya una voz unificada que negocie en nombre del Estado a nivel internacional los temas comerciales relevantes, y propicia (la preeminencia del Congreso) un ambiente de incertidumbre sobre la posible ingerencia constante de los legisladores para modificar los acuerdos comerciales negociados con otros Estados a través de las enmiendas.

- La política interna y la política internacional no son realidades continuas. Los cambios que se presentan en ambos niveles pueden llegar a afectar la negociación, ensanchando o restringiendo el espacio para que hayan acuerdos.

Una crítica adicional que podemos hacer a la teoría del Juego de los Dos Niveles consiste en la dificultad para explicar el tipo de transformaciones que se pueden presentar a nivel internacional, la aprobación de la vía rápida en el año 2001-02 nos mostró como los cambios suscitados en el nivel internacional, a través de los atentados terroristas, incrementaron significativamente la capacidad de negociación del Presidente Bush a nivel interno, logrando fortalecer su posición frente al Congreso y sacando adelante su agenda, a pesar de no estar coordinada con las preferencias de los otros actores políticos que participan en las decisiones sobre los acuerdos comerciales, o eclipsando las demandas de

los grupos proteccionistas. Una de las aportaciones que nos brinda el estudio histórico de la vía rápida es que la realidad internacional no es constante, sin cambios en el terreno político o económico que pudieran influir en el resultado final de la negociación; por el contrario pueden suceder eventos que modifiquen las preferencias de los actores internos.

- La disputa entre el Ejecutivo y el Legislativo en torno a la definición de la política comercial no ha sido resuelta de manera definitiva a través de la vía rápida, a pesar de que los roles asumidos por cada institución están claramente definidos en ella; la presión política recibida por parte de los grupos de interés obliga a ambas partes a reclamar una mayor participación dentro del procedimiento. Esto es claro cuando los grupos de presión económicos solicitan que otros comités más allá del de Medios y Procedimientos y de Finanzas vigilen la conducta de los negociadores norteamericanos durante las pláticas internacionales.

Cuando se analizó la estrategia del logrolling se pudo apreciar que los legisladores hasta antes de 1934, solicitaban la protección a una industria en particular, pidiendo para ella la elevación de los aranceles a cambio de respaldar otras propuestas similares de sus colegas, obteniendo como resultado una legislación proteccionista nacional. Este mecanismo fracasó ya que las consecuencias internacionales fueron las represalias proteccionistas de varios países hacia los Estados Unidos. El fracaso internacional evidenció, así, un método de decisión en el que los grupos de presión ejercían una influencia significativa a través del Congreso. Con la RTAA el Legislativo pretendió sacudirse la presión de estos grupos y volcarla hacia otra rama del gobierno; en este sentido cabe preguntarse ¿la RTAA eliminó la presión de los grupos económicos en torno de la liberalización? La respuesta es positiva pero válida únicamente para el Congreso, ya que con el nuevo procedimiento la influencia de estos grupos se dirigió hacia el Presidente, figura política a la cual le sirvió bastante el hecho de que después de la segunda guerra mundial, los actores económicos más poderosos respaldarán una política comercial liberal.

Fue otra vez la presión de los grupos económicos la que propició una reforma en 1962 a la ley comercial, para quitarle atribuciones al Departamento de Estado sobre la conducción de las negociaciones comerciales internacionales, y nuevamente estos grupos presionaron para crear la vía rápida y compartir la conducción de la política comercial entre ambos poderes de gobierno. A través de ella, los grupos dejaron sentir su influencia en la Ronda Tokio del GATT, particularmente por medio del mecanismo de consultas y las observaciones realizadas por los comités del sector privado. Posteriormente el Presidente, recibiendo la presión de los grupos favorables al libre comercio, desoyó las propuestas de los grupos en contra de la liberalización comercial, y estos tuvieron que recurrir a los legisladores para obtener alguna protección a través de los *side-payments*. Esta estrategia originalmente aplicada para satisfacer algunas demandas individuales de protección, evolucionó para que adicionalmente algunos congresistas solicitaran prebendas presidenciales independientes del tema comercial que se estaba negociando.

El estancamiento de la vía rápida en 1997-98 nos mostró lo relevante que resulta la presión de los grupos políticos y económicos organizados para definir el rumbo de la política comercial, al tiempo que evidenció que, pese a los esfuerzos de ambas instituciones

de gobierno para crear una agenda que responda a los intereses nacionales, la presión de estos grupos pueden decidir la agenda final que deberá de instrumentarse independientemente de las preferencias de los otros grupos que apoyan una agenda contraria.

- El gran debate actual sobre las atribuciones del Congreso y del Presidente en el diseño de la política comercial, es una parte adicional de la gran contradicción que se presenta en el hecho de que “toda la política norteamericana es local”, pero “la economía de Estados Unidos esta cada vez más globalizada”.

La vía rápida pretendía estar a medio camino entre la preeminencia del Congreso y de la Presidencia en la formulación de la política comercial de los Estados Unidos, pero mientras que la primera institución parte del principio de que -como se dice comúnmente en la jerga política norteamericana- “toda política es local”, su forma de actuar puede llegar a ser demasiado miope para observar las oportunidades comerciales que se pueden presentar para el país en las negociaciones comerciales internacionales.

En contrapartida, mientras que en efecto mucha de la política norteamericana está determinada por los asuntos y los grupos locales, la característica principal de la economía (que al mismo tiempo fue una de las razones para que los Estados Unidos decidieran no regresar a una política aislacionista después de la Segunda Guerra Mundial) es que ésta se encuentra cada vez más y más globalizada, lo cual justifica la negociación constante de las reglas comerciales internacionales. Esta contradicción entre la política local y la economía globalizada podría llevar a que en el corto plazo, y en la medida en que nuevos temas comerciales dominen la agenda de los Estados Unidos, se tengan que redefinir las reglas del juego contempladas en la vía rápida, y se exija quizá que el proceso sea aún más expedito.

Una alternativa sería dar más peso a los comités y dejar sólo a los plenos de ambas cámaras del Congreso la aprobación final de los acuerdos para que la negociación interna sea más ágil y sólo se realice en una etapa y no en dos. No es el objetivo de la presente investigación aportar ideas sobre un nuevo procedimiento que debiera ser instrumentado, sin embargo es pertinente recordar que la vía rápida no es un proceso intocable; más bien fue -enfaticamos- el producto de un acuerdo político. El objetivo final de esta investigación -acerca de entender cómo funcionan las reglas del presente juego que aún da señales de poderse seguir aplicando, y la aplicación de las estrategias para tener éxito dentro de esas propias reglas- se ha cumplido.

Palabras Finales.

Es así como podemos sostener que la negativa del Congreso de los Estados Unidos a otorgar al poder Ejecutivo la autoridad para negociar acuerdos comerciales internacionales en 1997-98 puede ser explicada a la luz de acontecimientos vinculados con la política interna estadounidense, al ser el Congreso la institución que actúa como una caja de resonancia de todos los conflictos de interés que se presentan en la determinación de la agenda nacional, es en ese poder donde hallaremos representados a los grupos a favor del

libre comercio y a los que se oponen a él, librando una batalla para influir de manera determinante en la política comercial de los Estados Unidos.

Para terminar, es importante reconocer que a ausencia de una autoridad para negociar puso en entredicho el liderazgo de los EU en las iniciativas de apertura comercial internacional, y en los intentos de regionalización (concretamente la negociación del ALCA). Con esto se puede observar que las pugnas internas en los EU tienen consecuencias internacionales, y que la firma de los acuerdos comerciales internacionales están muy lejos de ser procesos automáticos, en los cuales las preferencias de los estados estén dadas únicamente por las inclinaciones liberales de sus líderes. La conjunción de un número significativo de intereses (para el caso de los EU principalmente, pero no es el único), entre los principales grupos político y económicos es lo que define la agenda de negociación internacional. Es imperativo conocer cómo se definen los intereses comerciales al interior del Congreso estadounidense para definir el grado de probabilidad de aprobación que un acuerdo comercial puede llegar a tener.

BIBLIOGRAFÍA

- AARONSON, Susan Ariel. Trade and the American Dream: A Social History of Postwar Trade Policy, Lexington, University Press of Kentucky, EU, 1996.
- ACUA, Gustavo. “Las Implicaciones del Procedimiento de la Vía Rápida En el Congreso de Estados Unidos para la Integración de las Américas”, en *Perfiles Latinoamericanos*, FLACSO sede México, no 23 nueva época, diciembre de 2003.
- “ADVISORY FROM THE COMMITTEE ON WAYS AND MEANS. SUBCOMMITTEE ON TRADE”. September 25, 1997 No. TR - 17
<http://waysandmeans.house.gov/legacy/trade/105cong/tr-17.htm>.
- ALLPOLITICS. “Bill Clinton Speaks To A Meeting Of Newspaper Editors”, 11 de abril de 1997, CNNTimes <http://www.cnn.com/ALLPOLITICS/1997/04/11/fdch/>.
- ALTBACH, Eric. “US Foreign Economy Policy. Who Is in Charge? Jei Report, no. 40, 24 de octubre de 1997, <http://www.jei.org/Archive/JEIR97/9740f.html#development>
- AMERICAN FARM BUREAU FEDERATION. “Congress Urged to Again Approve MFN Status for China”, *The Voice of Agriculture Pressroom*, 3 de junio de 1998, <http://www.fb.com/news/nr/nr98/nr0603.html?print=y>
- ARMACOST, Michael H. et. al. “The China Trade Vote: Another Crisis in U.S.-China Relations?”, A Brookings Press Briefing, Thursday, July 22, 1999.
<http://www.brook.edu/dybdocroot/comm/transcripts/19990722.htm>
- ARRIAGA, Víctor. “El Tratado de Reciprocidad Comercial de 1883 entre México y Estados Unidos”, en BORJA Arturo y STEVENSON Brian (editores) Regionalismo y Poder en América: los Límites del Neorrealismo, editorial Miguén Angel Porrúa, México 1996.
- ARROW, Kenneth. “Valores Individuales y Valores Sociales” en Joseph Colomer, Lecturas de Teoría Política Positiva, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España, 1991.
- ARROW, Kenneth. Elección Social y Valores Individuales, Editorial Planeta-Agostini, España, 1994.
- AUGER, Vincent A. Human Rights and Trade: The Clinton Administration and China, Pew Case in International Relations, publicado por el Instituto para el Estudio de la Diplomacia de la Universidad de Georgetown, Estados Unidos. Caso no. 168, 1995.
- AYALA, José. Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado, Editorial Miguel Angel Porrúa-Facultad de Economía de la UNAM, segunda edición, julio del 2000.

- BAILEY, Michael, GOLDSTEIN Judith y WEINGAST Barry R., “The Institutional Roots of American Trade Policy”, en *World Politics*, abril 1977.
- BALDWIN, Robert E. Congressional Trade Votes: from NAFTA Approval to Fast-Track Defeat. Institute for International Economics. Policy Analyses in International Economics, no. 59, Septiembre 2000.
- BARLETT, Bruce The Truth about Trade in History, National Center for Policy Analysis, <http://www.free-trade.org/pubs/freetotrade/chap2.html>.
- BARRIE, Robert. Congress and the Executive: The Making of the United States Foreign Trade Policy 1789-1968. Garland Publishing, Nueva York, EU, 1987.
- BERNAL, Richard L. "From NAFTA to Hemispheric Free Trade, en *Columbia Journal of World Business*, otoño de 1994, vol. 29, no. 3 pp. 24-28.
- BLAIR, Peggy. A US-Israel Free Trade Area: How both Sides Gain, American Israel Public Affairs Committee papers on US-Israel Relations, no. 9, Washington D.C., 1984.
- BLACK, Duncan. The Theory of Committees and Elections, Cambridge University Press, 1958.
- BRAINARD, Lael y SHAPIRO, Hal. “Fast Track Trade Promotion Authority”, Policy Brief # 91, December 2001, publicado en el website: noviembre del 2001, <http://www.brook.edu/dybdocroot/comm/policybriefs/pb91.htm>
- BRAMS, Steven. Negotiation Games, Applying Game Theory to Bargaining and Arbitration, Routledge, Nueva York, Estados Unidos, 1990.
- BLOCK, Fred L. Los Orígenes del Desorden Económico Internacional. Fondo de Cultura Económica. México D.F., 1989.
- BUCHANAN, James y TULLOCK, Gordon. El Cálculo del Consenso, Editorial Agostini-Planeta, España, 1993.
- CAMERON, Maxwell A. and TOMLIN, Brian. The Making of NAFTA. How the Deal Was Done. Cornell University Press, Ithaca, 2000.
- CANADA-UNITED STATES FREE TRADE AGREEMENT (FTA). En sitio de Internet: <http://www.agr.ca/itpd-dpci/ta3.html>
- CENTER FOR PUBLIC INTEGRITY, The Trading Game. Inside Lobbying for the North American Free Trade Agreement. Washington D.C. 1999.
- CHASE, Kerry. Domestic Coalitions and Congressional Trade Votes: NAFTA versus Fast Track, Center for International Affairs, Harvard University, septiembre 2001.

- COHEN, Stephen, *et. al.* Fundamentals of U.S. Trade Policy, Westview Press, 1996.
- COHEN, Stephen. The Making of United States International Economic Policy, 4ta. Edición. Praeger, Connecticut, EU, 1994.
- COLOMER, Joseph, Lecturas de Teoría Política Positiva, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España, 1991.
- COSTIGLIOLA, Frank. “Kennedy, the European allies, and the Failure to Consult”, en *Political Science Quarterly*, primavera de 1995, vol. 110, no. 1.
- DECLARACIÓN DEL EMBAJADOR CHARLENE BARSHEFSKY, “Fast Track Authority Renewal: Senate Finance Committee”, 17 Septiembre de 1997.
- DEPARTAMENTO DE TEORÍA Y POLÍTICA ECONÓMICA, “La Teoría de la Elección Social”, Publicación del Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Santa Fé de Bogotá, Colombia.
http://ladb.unm.edu/econ/content/cuadeco/1998/july/anuncio_nobel.html
- DESTLER, I. M. “American Trade Politics in the Wake of the Uruguay Round”, Institute for International Economics, Washington D.C. 2001, http://www.iie.com/publications/chapters_preview/66/6iie2350.pdf. pp. 116-119.
- DESTLER, I. M. , “US Trade Policy-Making”, Institute for International Economics, junio 2000, <http://www.ustdrc.gov/research/destler.pdf>.
- DESTLER, I. M. American Trade Politics. Third Edition. Institute for International Economics, 1995.
- DESTLER, I. M. Making Foreign Economic Policy, Brookings Institution, Washington D.C. EU, 1980.
- DESTLER, I. M. “United States and the Tokyo Round: Lessons of a Success Story”, en *The World Economy*, 3 de junio de 1980.
- DEVEREAUX, Charan. “Fast Track Derailed: The 1997 Attempt to Renew Fast Track Legislation”, *Case Studies in Public Policy and Management*, no. 1660.0, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, enero de 2002, 44 pp.
- DOLAN, Chris J. “Presidential Coordination Efforts in Economic Policy Making: an Historical Analysis, 1945-1992”, en *White House Studies*, primavera de 2003, vol. 3 issue 2.
- DORNBUSCH, Rudiger W. “Policy Options for Freer Trade: the Case for Bilateralism” en LAWRENCE, Robert y SCHULTZE, Charles, An American Trade Strategy, Options for the 1990s, The Brookings Institution, Washington, D.C. 1990.

- DUMBAUGH, Kerry. "Voting on NTR for China Again In 2001, and Past Congressional Decisions", *CRS Report for Congress*, abril 27, 2001. <http://www.ncseonline.org/NLE/CRSreports/Economics/econ-87.cfm?&CFID=13221221&CFTOKEN=92705970>
- DUNKEL, Arthur. "The Relationship between an Evolving GATT and an Evolving European Economic Community". En *Atlantic Economic Journal*, septiembre de 1990, vol. 18, no. 3.
- ECKES Alfred E. Jr. "U.S. Trade History", en LOVETT, William A. et. al. U.S. Trade Policy. History, Theory and the WTO, editorial E.M. Sharpe, Armonk New York, 1999.
- ECKES Alfred E., Jr. Opening America's Market. U.S. Foreign Trade Policy Since 1776. University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1995.
- EISENSTANDT, Todd A. "El Auge del Cabildeo Mexicano en Washington: Más Lejos del Cielo y más Cerca de Estados Unidos", en MABIRE, Bernardo México, Estados Unidos, Canadá 1997-1998. El Colegio de México, 2000.
- FAST TRACK DERAILED: THE 1997 ATTEMPT TO RENEW FAST TRACK LEGISLATION. Kennedy School of Government, Case Program NR15-02-1660.0.
- FIORINA, Morris. "Los Modelos Formales en Ciencia Política", en COLOMER, Joseph, Lecturas de Teoría Política Positiva, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España, 1991.
- FISHER, Ronald Las Nuevas Caras del Proteccionismo, Dolmen Ediciones, Santiago de Chile, 1997.
- FOREMAN-PECK, James Historia Económica Mundial. Relaciones Económicas Internacionales desde 1850, segunda edición Prentice-Hall, España, 1995.
- FRENKEL, Orit. Constraints and Compromises: Trade Policy in a Democracy. The Case of the U.S.-Israel Free Trade Area, Garland Publishing, Inc. New York, 1990.
- GALLARDO, Sofía. "El Debate sobre el Acuerdo de Cooperación Ambiental", en *Estados Unidos. Informe Trimestral*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. III, no. 4 invierno de 1993.
- GIBSON, Martha Conflict Amid Consensus in American Trade Policy, Georgetown University Press, 2000.
- GILLIGAN, Michael J. Empowering Exporters: Reciprocity, Delegation, and Collective Action in American Trade Policy, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1997.
- GILPIN, Robert. The Political Economy of International Relations. Princeton University Press, Princeton New Jersey, EU, 1987.

- GODDARD, Roe. International Political Economy, Lynne Rienner Publishers, Boulder Colorado, EU.
- GOLDSTEIN, Judith. Ideas, Interests and American Trade Policy, Cornell University Press, Ithaca, EU, 1994.
- GRISWOLD, David T. "Free Trade, Free Markets: Rating the 105th Congress", Center for Trade Policy Studies, <http://www.freetrade.org/pubs/pas/tpa-006.pdf>.
- GUPTA, Devashree. "Coalitions in Theory and Practice: A Critical Review of Existing Research", Seminar on Modern European Politics, Cornell University, abril 30 de 2003, <http://www.people.cornell.edu/pages/dg78/documents/coalitions.pdf>.
- HAGAN, Joe et. al. "Foreign Policy by Coalition: Deadlock, Compromise and Anarchy", en *Journal of International Studies*, International Studies Association, 2001.
- HAGGARD, Stephan. "The Institutional Foundation of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934", en *International Organization*, vol. 42, no. 1, invierno de 1988.
- HARSANYI, John. : Rational Behavior and Bargaining Equilibrium in Games and Social Situations, Cambridge University Press, Nueva York, 1977.
- HART, Michael. Decision at Midnight. Inside the Canada-US Free Trade Negotiations, University of British Columbia, 1995.
- HAVEN, Don R. NAFTA, How the Day Was Done, The Industrial College of the Armed Forces, National Defense University, version electrónica, <http://www.ndu.edu/library/ic6/94S14.pdf>
- HERITAGE FOUNDATION, "Fast Track Promotion Authority Act", <http://www.heritage.org/Research/TradeandForeignAid/em549.cfm>, 2001.
- HINICH, Melvin. "Desarrollo Expositivo de un Modelo Matemático del Proceso Electoral", en COLOMER, Joseph, Lecturas de Teoría Política Positiva, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España, 1991, pp. 377-440.
- HISCOX, Michael J. "The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization". En *International Organization*, vol. 53, no. 4 otoño de 1999.
- HOLMES, Kim R. "Fast Track, Saddam Hussein, and Other Challenges to Clinton's Legacy", Heritage Foundation Backgrounder #1148, <http://www.heritage.org/Research/PoliticalPhilosophy/BG1148.cfm>.
- HOPMANN, Terrence, The Negotiation Process and the Resolution of International Conflicts, University of South Carolina Press, 1998.

- HORNBECK, H. F. The U.S.-Chile Free Trade Agreement: Economic and Trade Policy Issues, CRS Report For Congress, Julio 25, 2003. pp. 2-3. <http://fpc.state.gov/documents/organization/23586.pdf>.
- IKENBERRY, John. "Congress and Foreign Trade", en PASTOR, Robert y FERNANDEZ DE CASTRO, Rafael editores, The Controversial Pivot: The U.S. Congress and North America, Brookings Institution Press, 1998.
- IKENBERRY, John. "Constituencies, Congress, and US Trade Policy," en DEARDORFF, Alan y STERN, Robert, Constituent Interests and U.S. Trade Policies, University of Michigan Press, 1998.
- IKENBERRY, John, *et. al.*, The State and American Foreign Economic Policy, Cornell University Press, Ithaca, EU, 1988
- IKENBERRY, G John. "Manufacturing Consensus: The Institutionalization of American Private Interests in the Tokyo Trade Round". en *Comparative Politics*, vol. 21, no. 3, abril 1989.
- IRWIN, Douglas A. y KROSZNER, Randall S. "Log-Rolling and Economic Interests in the Passage of the Smoot-Hawley Tariff", University of Chicago, Center for Study of the Economy and the State, 1101 E. 58th Street Chicago Illinois, 6063, 24p
- IRWIN, Douglas A. y KROSZNER, Randall S. "Interests, Institutions and Ideology in the Republican Conversion to Trade Liberalization, 1934-1945". Center for the Study of the Economy and the State, julio de 1997, pp. 17-23.
- IRWIN, Douglas A. "From Smoot-Hawley to Reciprocal Trade Agreements: Changing the Course of U.S. Trade Policy in the 1930s", Working Papers from National Bureau of Economic Research, Inc, no. 5895.
- KAHLER, Miles "Bargaining with the IMF: Two-Level Strategies and Development Countries", en EVANS, Peter B. y PUTNAM, Robert, Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics, University de California Press, 1993.
- KAPSTEIN, Ethan. "Trade Liberalization and the Politics of Trade Adjustment Assistance", en *International Labour Review*, invierno de 1998, vol. 137, issue 4.
- KEOHANE, Robert O. Instituciones Internacionales y Poder Estatal, grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1993.
- KEOHANE Robert O. y MILNER, Helen. Internationalization and Domestic Politics, Cambridge University Press, Nueva York, reimpresión 1997.
- KRASNER, Stephen. "State Power and the Structure of International Trade", en *World Politics*, no. 28.

- KRUEGER, Anne O. editora, The Political Economy of American Trade Policy, University of Chicago Press for the National Bureau of Economic Research, 1996.
- KUSNET, David Kusnet y SCOTT, Robert E., “Fast-Track: Why Now?”, *Viewpoints*, Economic Policy Institute,
http://www.epinet.org/content.cfm/webfeatures_viewpoints_fasttrack
- “LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA” en MORISON, Samuel Eliot, et. al. Breve Historia de los Estados Unidos. Fondo de Cultura Económica, México. Tercera edición, 1987.
- LAKE, David. Power, Protection, and Free Trade: International Sources of U.S. Commercial Strategy, 1887-1939, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1988.
- “LETTER TO CONGRESSIONAL LEADERS ON FAST TRACK AUTHORITY EXTENSION AND THE NORTH AMERICAN FREE TRADE AGREEMENT”, May 1, 1991 <http://bushlibrary.tamu.edu/papers/1991/91050102.html>.
- LOHMANN, Susanne y O'HALLORAN, Sharyn “Divided Government and U.S. Trade Policy: Theory and Evidence”. en *International Organization*, otoño de 1994, vol. 48. no. 4.
- MACARTHUR, John R. The Selling of "Free Trade". NAFTA, Washington, and the Subversion of American Democracy. Hill and Wang, New York, USA, 2000.
- MARCH, James G. y OLSEN, Johan P. El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política. Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, Fondo de Cultura Económica, primera edición, México D.F., 1997.
- MARGOLIS, Lawrence. Executive Agreements and Presidential Power in Foreign Policy, Nueva York, Praeger Publishers, 1986.
- MASSÓ, Jordi “La Teoría de la Elección Social: Métodos de Votación no Manipulables”, Departamento de Economía e Historia Económica y CODE, Universitat Autònoma de Barcelona, 1996, <http://hotelling.uab.es/~JMasso/SBOLETIN.PDF>
- MAYER, Frederick. “Managing Domestic Differences in International Negotiations: The Strategic Use of Internal Side-Payments”, en *International Organization* no.4 vol 46, 1992.
- MAYER, Frederick “Negotiating NAFTA: Political Lessons for the FTAA”, Terry Stanford Institute of Public Policy, Duke University, working paper SAN01-117, Julio 2001.
- MAYER, Frederick. “El Congreso y las Negociaciones para el Libre Comercio en América del Norte: Lecciones de la “Vía “Rápida”, en VEGA, Gustavo (coordinador)

Liberación Económica y Libre Comercio en América del Norte: Consideraciones Políticas, Sociales y Culturales, El Colegio de México, 1993.

MAYER, Frederick. "Juego de Dos Niveles: las Negociaciones del TLCAN", en En BORJA, Arturo (coordinador) Para Evaluar al TLCAN, Editorial Miguel Angel Porrúa- CIDE, México, 2001.

MAYER, Frederick. Interpreting NAFTA. The Science and Art of Political Analysis. Columbia University Press, 1998.

MERLE, Marcel. "International Negotiation: A Process Worthy of Reexamination". En MAUTNER-MARKHOF, Frances. Processes of International Negotiations, Westview Press, Colorado, Estados Unidos, 1979.

MILNER, Helen y ROSENDORFF, Peter B. "Trade, Negotiations, Information and Domestic Politics: The Role of Domestic Groups", en *Economics and Politics*, no. 8, 1996,

MILNER, Helen. "The North American Free Trade Agreement and the Maastricht Treaty on European Monetary Union, 1989-1993", en Interests, Institutions and Information. Domestic Politics and International Relations, Princeton University Press, New Jersey, 1997.

MILNER, Helen V. Interests, Institutions and Information. Domestic and International Relations, Princeton Paperbacks, Princeton University Press, Estados Unidos, 1997.

MILNER, Helen. Resisting Protectionism: Global Industries and the Politics of International Trade, Cornell University Press, Ithaca, EU, 1988.

MOYANO, Angela y VELASCO, Jesús. "Los Artículos de la Confederación" en EUA. Documentos de su Historia Política I, Instituto Mora, México, 1988.

NIVOLA, Pietro S. "Commercializing Foreign Policy? American Trade Policy, Then and Now", en *Brookings Review*, verano de 1997, vol. 15, no. 2.

NORTH, Douglas. Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

OFICINA DEL REPRESENTANTE COMERCIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS, Reporte Comercial de 1997, <http://www.ustr.gov/reports/nte/1997/nte97pub.pdf>

O'BRIEN, Robert. "North American Integration and International Relations Theory", en *Canadian Journal of Political Science*, Vol. XXVIII, no. 4, diciembre de 1995.

O'HALLORAN, Sharyn. Politics, Process and American Trade Policy. The University of Michigan Press, 1994.

- ODELL, John. Negotiating the World Economy, Cornell Paperbacks, Cornell University Press, Ithaca, New York, Estados Unidos, 2000.
- OLSON, Mancur. La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públicos y la Teoría de Grupos, Editorial Limusa-Noriega, 1992, pp. 11-76.
- ONLINE FOCUS. “Fast Track Derailed. Interview with Charlene Barshefsky”, 10 de noviembre de 1997. http://www.pbs.org/newshour/bb/congress/july-dec97/fasttrack_11-10.html
- PASTOR, Robert. Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy 1929-1976. University of Colorado Press. Los Angeles, 1980.
- PIZARRO, Rodrigo y CARREÑO, Rodrigo, El Tratado de Libre Comercio y Estados Unidos: Mitos y Realidades, Publicaciones Terram, Análisis de Políticas Públicas, no. 6, Santiago de Chile, www.terram.cl.
- PLATT, Alexander. Free Trade with Israel: a Legislative History. International Law Institute, Washington D.C., 1988.
- PREGELJ, Vladimir N. “Normal-Trade-Relations (Most-Favored-Nation) Policy of the United States”, CRS Report for Congress. No. IB93107, <http://www.ncseonline.org/NLE/CRSreports/international/inter-47.cfm?&CFID=10153392&CFTOKEN=7872234>
- PREPARATA, Guido Giacomo. “Protecting the Infant Industry: Cosmopolitan versus Nationalist Economists”, en *Journal of Social Economics*, febrero de 1996, vol. 23, no. 2.
- PRESIDENT BUSH LETTER TO CONGRESS, US Department of State Dispatch, Vol 2, No 18, May 6, 1991. Versión electrónica: <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dispatch/1991/html/Dispatchv2no18.html>
- PUBLIC CITIZEN, The Record on Deals for Trade Votes: Don't Get Fooled Again. Lessons from NAFTA and China PNTR Deal-for-Vote Swapmeets. www.citizen.org/documents/fast_track_deals.PDF
- PUBLIC CITIZEN GLOBAL TRADE WATCH, “NAFTA Broken Promises”, enero de 1997, <http://www.citizen.org/trade/nafta/jobs/articles.cfm?ID=1767>
- PUTNAM, Robert D “Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games”. En EVANS, Peter y PUTNAM, Robert. Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics. University of California Press, 1991.
- RAY, Edward John “Changing Patterns of Protectionism: the Fall in Tariffs and the Rise in Non-Tariff Barriers”, en FRIEDEN, Jeffrey A. y LAKE, David (editores) International Political Economy, St. Martin's Press, Nueva York, 1995.

- REICH, Simon. "The Reagan Administration, the Automobile Producers, and the 1981 Agreement with Japan", *Pew Case Studies in International Affairs*, Case # 119, Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University.
- RIKER, William. The Theory of Political Coalitions, Yale University Press, 1967.
- RIVERA, Sandra A. "After NAFTA: Western Hemisphere Trade Liberalization and Alternative Paths to Integration", en *The Social Science Journal*, octubre de 1995, vol. 32, no. 4.
- ROBERT, Maryse. Negotiating NAFTA. University of Toronto Press, Canada, 2000.
- ROGOWSKI, Ronald. Commerce and Coalitions. How Trade Affects Domestic Political Alignments. Princeton University Press, Princeton New Jersey, EUA, 1989.
- ROSAS, María Cristina. "Chile y EEUU: Asociación estratégica en tiempos de recesión", en *La Insignia*, junio de 2003, http://www.lainsignia.org/2003/junio/econ_012.htm.
- ROSAS, María Cristina. La Economía Internacional en el Siglo XXI. OMC, Estados Unidos y América Latina. Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- ROSEN, Howard. "The U.S. Israel Free Trade Area Agreement : How Well is it Working and What Have We Learned?" en SCHOTT, Jeffrey J. Free Trade Areas and U. S. Trade Policy, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1989.
- ROTHGEB, John. U.S. Trade Policy. Balancing Economic Dreams and Political Realities. Congressional Quarterly Press, Washington. D.C. E.U. 2001.
- ROWLEY, Charles K. Public Choice Theory, Volumen III. The Separation of Powers and Constitutional Political Economy, Blackwell, Reino Unido, 1993.
- SAMET, Andrew James y GOLDBERG, Moshe (eds.). The U:S:-Israel Free Trade Area Agreement. Business Laws, Inc., 1989.
- SAATYA, Thomas L. y chob, Yeonmin. "The Decision by the US Congress on China's Trade Status: A Multicriteria Analysis", <http://www.andrew.cmu.edu/user/johnson2/Ntr.pdf>
- SCHATTSCHNEIDER, E. E. Politics, Pressures and the Tariff. A Study of Free Enterprise in Pressure Politics, as Shown in the 1929-30 Revision of the Tariff, New York, Prentice-Hall, 1933.
- SCHELLING, Thomas. La Estrategia del Conflicto, Editorial Tecnós, España, 1964.
- SHEPSLE, K.A. The Giant Jigsaw Puzzle, University of Chicago Press, EU, 1978.
- SCHOTT, Jeffrey J. editor, The World Trading System: Challenges Ahead, Institute for International Economics, Washington D.C. 1996.

- SCHNIETZ, Karen E. Y NIEMAN, Timothy. "Politics Matter: The 1997 Derailment of Fast Track Trade Authority", en *Business and Politics*, vol. 1, no. 24, 1999.
- SCHNIETZ, Karen E. "The Institutional Foundation of U.S. Trade Policy: Revisiting Explanations for the 1934 Reciprocal Trade Agreements Act", en *Journal of Policy History*, vol. 12, no. 4, 2000.
- SCHNIETZ, Karen E. "Globalization Derailed? Multinational Investors' Response to the 1997 Denial of Fast-Track Authority", *Journal of International Business Studies*; Vol.32, no.3, 2001, pp. 479-496.
- SCHNIETZ, Karen E. "The Reaction of Private Interests to the 1934 Reciprocal Trade Agreements Act", borrador por publicarse en *International Organization*, no. 56, 2002.
- SCOTT, James M. editor. After the End: Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World, Duke University Press, 1998.
- SEAY, Douglas y SMITH, Wesley. "Free Trade's Forgotten Amigos", en *Policy Review*, no 65.
- SELA, El Difícil Camino de la Vía Rápida, Antena del Sistema Económico Latino América en los Estados Unidos, Secretaría Permanente del SELA, No. 40 - Octubre 1997.
- SELA, La Balanza de los Riesgos: Crisis Económica Global y Parálisis Política, Antena del Sistema Económico Latino América en los Estados Unidos, Secretaría Permanente del SELA N° 48 - Septiembre 1998.
http://www.sela.org/public_html/aaK2/es/antena/antena48.htm
- STEIN, Arthur. Why Nations Cooperate, Cornell University Press, Ithaca NY, 1990.
- STIGLER, George. "The Theory of Economic Regulation", en *Bell Journal of Economics and Management Science*, no. 2.
- "THE NEED FOR FAST TRACK AUTHORITY" testimonio de I. M. Destler ante el Subcomité de Comercio, del Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes, 30 septiembre de 1997.
- SULLIVAN, Bruce. "House Renews China Most Favored Nation Status", *In-Depth*, Conservative News Service, 22 de Julio de 1998,
<http://www.conservativenews.org/InDepth/archive/199807/IND19980722n.html>.
- TALLBERG, Jonas. "The Power of the Chair in International Bargaining", documento preparado para su presentación en al convención anual de la Asociación de Estudios Internacionales (ISA), New Orleans, marzo 24-27 2002.
<http://www.isanet.org/noarchive/tallberg.html>.
- TORRES, Blanca. "Las ONG Ambientalistas en las Relaciones México-Estados Unidos", en *Foro Internacional*, Vol. XXXIX, nos-2-4, 1999.

- TORRES, Blanca. “Redes y coaliciones en el proceso de negociación y aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en BORJA, Arturo y STEVENSON, Brian Regionalismo y Poder en América: los Límites del Neorrealismo. Editorial Miguel Angel Porrúa- CIDE, México, 1996.
- TRUBOWITZ, Peter. Defining the National Interest: Conflict and Change in American Foreign Policy, University Chicago Press, EU, 1998.
- TSEBELIS, George Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics. Berkeley, University of California Press, 1990.
- TSIPMAN, Philipp “Institutions, Politics, and U.S. Trade Policy”,
<http://www.cs.tufts.edu/~ptsipman/usforecpolicyb.doc>
- TWIGGS, Joan E. The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, University Press of America, 1997.
- TWIGGS, Joan. E. The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations. A Case Study in Building Domestic Support for Diplomacy. Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, 1987.
- VALVERDE, Miguel Angel. “Cómo Bush y Clinton Lograron Vender el TLCAN al Congreso de Estados Unidos, y lo que aprendimos de ello”. En BORJA, Arturo (coordinador) Para Evaluar al TLCAN, Editorial Miguel Ángel Porrúa- CIDE, México, 2001.
- VALVERDE, Miguel Angel. The Politics of NAFTA: Presidential Use of “Side-Payments”. Cuaderno de Trabajo no. 34, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1997.
- VANGRASSTECK, Craig, “The Uneven Rise and Fail of U.S. Trade Barriers” en Three Dimensions of U.S. Trade Policy, Washington Trade Reports, <http://www.washingtontradereports.com/Analyses/Chapter2.pdf>.
- VANGRASSTECK, Craig, “U.S. Law and Policy on the Linkage Between Labor Rights and Trade”, Washington Trade Reports, 2000,
<http://www.washingtontradereport.com/LaborRights.htm>.
- VANGRASSTECK, Craig. “The Fast Track: A Long and Winding Road”, en Globalization and the External Relations of Latin America and the Caribbean, Edition N° 53. January-June 1998. <http://lanic.utexas.edu/~sela/AA2K/EN/cap/N53/rcapin534.htm>
- VEGA, Gustavo “Las Negociaciones de Gas Natural entre México y los Estados Unidos y la Utilidad del Enfoque de la Interdependencia”, en TORRES, Blanca (editora) Interdependencia ¿Un Enfoque Útil para el Análisis de las Relaciones México-Estados Unidos?, El Colegio de México, 1990.

- WALTON, Gary y ROCKOFF, Hugh. History of the American Economy, sexta edición, editorial Harcourt, Estados Unidos, 1990.
- WALTON, Richard y MCKERSIE, Robert. A Behavioral Theory of Labor Negotiations, McGraw-Hill, New York, segunda edición, 1991
- WANNACOTT, Paul The United States and Canada: the Quest for Free Trade, Institute for International economics, Washington D.C. March 1987.
- WATSON, Alexander F. "The NAFTA Experience: Chile and the Future of Hemispheric Trade", en *US Department of State Dispatch*, 30 de octubre de 1995, vol. 6, no. 44.
- WEINGAST, Barry R. y MORAN, Mark. "Bureaucratic Discretion or Congressional Control: Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission," en *Journal of Political Economy*, no. 91, octubre 1983.
- WEINTRAUB, Sidney "The importance of Trade in the Western Hemisphere. (Special Issue: The Summit of the Americas)", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, otoño de 1994, vol. 36, no. 3, p.164.
- WELLS, Gary J. International Economics. A Course for Non-Economist, <http://jsnelling.hopto.org/tommy/Econ%20310/Chapter%25207%2520U.S.%2520policy.pdf>
- WINHAM, Gilbert. "The Prenegotiation Phase of the Uruguay Round" en *Journal of International Affairs*. 44, 1988-89.
- WINHAM, Gilbert. International Trade and the Tokyo Round Negotiation, Princeton University Press, 1986.
- WINHAM. Gilbert R. The Evolution of International Trade Agreements, University of Toronto Press, Canada, 1992.
- WITTMAN, Donald. "Why Democracies Produce Efficient Results", en *Journal of Political Economy*, vol. 97, no. 6. diciembre de 1989.
- WOLFF, Alan, "The Uruguay Round Achievements: A Watershed for Trade Policy?", Institute for International Economics, Washington, septiembre de 1994 D.C <http://www.dbtrade.com/publications/182476a.htm>.
- ZAMORA, Stephen. "Allocating Legislative Competence in the Americas: the Early Experience under NAFTA and the Challenge of Hemispheric Integration", en *Houston Journal of International Law*, primavera de 1997, vol. 19, no. 3.
- ZARTMAN, William. "Negotiation as a Joint Decision-Making Process", en *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 21 No. 4. December 1977 Sage Publications.
- ZARTMAN, William. The 50% Solution, Doubleday, Anchor, Garden City, N.Y, 1987.

ZEILER, Thomas W. "Kennedy, Oil Imports, and the Fair Trade Doctrine", en *Business History Review*, verano de 1990, vol. 64, no. 2.

Hemerografía

ASSOCIATED PRESS. "Lobbyist Push Presidential Trade Power", *Richmond Times Dispatch*, 10 de octubre de 1997.

ASSOCIATED PRESS. "Clinton Blast Democrats Who Oppose Trade Policy", *St. Louis Dispatch*, 28 de octubre de 1997.

ASSOCIATED PRESS. "Gingrich Democrats Try to Build Consensus on 'Fast Track' Trade Bill", *The Washington Times*, 29 de octubre de 1997.

ASSOCIATED PRESS. "House Prepares for 'Fast Track' Vote", *Kansas City Star*, 30 de octubre de 1997.

ASSOCIATED PRESS. "Gore Urges 'Fast Track' Trade Bill Passage", *The Boston Globe*, 2 de noviembre de 1997.

ASSOCIATED PRESS. "House Postpones Fast Track Vote", 10 de noviembre de 1997.

BAKER, Peter. "Richardson to Lobby for 'Fast Track' Bill", *The Washington Post*, 23 de octubre de 1993.

BAKER, Peter y YANG, John. "House Sets Trade Authority Vote for Nov. 7", *The Washington Post*, octubre 30, 1997.

BAKER, Peter y YANG, John. "Slow Start on 'Fast-Track Forces White House into Come-From-Behind Mode", *The Washington Post*, 2 de noviembre de 1997.

BENNET, James. "Clinton Says He Will Win New Powers for Trade", *The New York Times*, 14 de octubre de 1997.

BORRUS, Amy. "Business in a Hurry for Fast-Track", *Business Week*, 15 de septiembre.

BUSINESS WIRE. "California Manufacturers Association Strongly Supports 'Fast Track'", 9 de octubre de 1997.

CALMES, Jackie. "For 'Fast Track,' Clinton Feels Approval Will Be Now or Never", *The Wall Street Journal*, 16 de octubre de 1997.

CHEN, Edwin. "For Lawmaker, Trade Bill Leads to Trade-Offs", *Los Angeles Times*, 10 de noviembre de 1997.

- DAVIS, Bob. “‘Fast-Track’ Pact is Reached by Clinton and Ways and Means Chairman Archer”, *The Wall Street Journal*, 8 de octubre de 1997.
- DAVIS, Bob y HITT, Hregt. “Fast Track Bill Advances, as Lott Plans a Senate Vote as Soon as Possible”, *The Wall Street Journal*, 22 de octubre de 1997.
- DAVIS, Bob. “Pledges Made To Democrats On Fast Track”, *The Wall Street Journal*, 4 de noviembre de 1997.
- DAVIS, Bob. “Senate Panel Votes to Give President Fast Track Negotiating Authority”, *The Wall Street Journal*, 1 de octubre de 1997.
- DELEVERT, Peter. “Debate Continues over Fast Track’s Effect on Local Biz”, *New Orleans Business Journal*, 20 de octubre de 1997.
- DEWAR, Helen. “In Reversal, Clinton to Push ‘Fast Track’ in Senate Initially”, *The Washington Post*, 22 de octubre de 1997.
- DEWAR, Helen. “‘Fast Track’ Backers Switch to High Gear. Clinton Mixes Concessions, Warnings on Trade Measures”, *The Washington Post*, 4 de noviembre de 1997.
- DEWAR, Helen. “‘Fast Track’ Passes First Test in Senate. Trade Bill’s Prospects Improving in House”, *The Washington Post*, 5 de noviembre de 1997.
- DUNNE, Nancy. “Boost for Clinton’s Fast Track Hopes”, *The Financial Times*, 8 de octubre de 1997.
- DUNNE, Nancy. “Fast Track Lift for Clinton”, *The Financial Times*, 30 de octubre de 1997.
- FAIOLA, Anthony. “Chile Takes Trade Elsewhere”, *The Washington Post*, 25 de diciembre de 1997.
- HARRIS, John. “Clinton Hits ‘Fast Track’ Opponents President Makes Vow ‘To Fight Everyday’”. *The Washington Post*, 28 de octubre de 1997.
- HITT, Greg. “Fast Track Bill Advances, as Lott Plans a Senate Vote as soon as Possible”. *The Wall Street Journal*, 22 de octubre de 1997.
- INSIDE U.S. TRADE, “Daschle Letter on Fast Track, Vol 15, no. 32, Agosto 8 de 1997, pp. 25-26.
- INSIDE U.S. TRADE, “U.S. Green Groups Reject NWF Plan to Negotiate Fast-Track Demands”, Vol 15, no. 36, Septiembre 5 de 1997, pp. 4.
- INSIDE U.S. TRADE, “Agriculture Letter on Fast Track”, Vol 15, no. 21, Noviembre 21 de 1997, pp. 24-25

- INSIDE U.S. TRADE, "Gephardt Fast-Track Proposal Held Back at request of White House", Vol 15, no. 48, Noviembre 28 de 1997, pp. 4-5.
- INSIDE U.S. TRADE, "AFL-CIO Letter on Fast Track", Vol 16, no. 29, Julio 24 de 1998, pp. 25-26.
- INSIDE U.S. TRADE, "China MNF Supporters Could Lose Up to 20 votes in Bid for Renewal", Vol 16, no. 28, Julio 17 de 1998, pp. 1 y 20.
- INSIDE U.S. TRADE, "Environmentalists' Letter on Trade Bill", Vol 16, no. 30, Agosto 7 de 1998, pp. 23-24.
- INSIDE U.S. TRADE, "Republicans Target 155 House Members for Fast Track Lobbying", Vol 16, no. 32, Agosto 14 de 1998, pp. 1 y 22.
- INSIDE U.S. TRADE, "USCIB Defends Fast Track Bill Against Environmental Criticism", Vol. 16, no. 32, Agosto 14 de 1998, pp. 14-15.
- INSIDE U.S. TRADE, "Farm Groups Letter on Fast Track", Vol 16, no. 36, Septiembre 11 de 1998, pp. 10-11
- INSIDE U.S. TRADE, "House Prepares Rule for Fast-Track Vote", Vol. 16, no. 38, Septiembre 25 de 1998, pp. 1 y 19.
- KOFFLER, Keith. "Lagging Support May Dim Chances for Fast-Track Vote", *Congress Daily AM*, 15 de septiembre de 1989.
- KOSTERLITZ, Julie. "Muddy Track", *National Journal*, 8 de septiembre de 1997.
- LAMBRO, Donald. "Clinton, DLC Take on Foes of Fast-Track", *The Washington Times*, 28 de octubre de 1997.
- LATINOLINK NEWS SERVICE, "Congress Isn't Rushing to Heed Chile's Plea to Join NAFTA", 27 de febrero de 1996,
http://www.owl.net.rice.edu/~poli354/Chile_pages/Chile.html
- LEWIS, Finlay. "House Defeats Fast-Track Trade Bill: President Can't Single-Handedly Negotiate Deals", *The San Diego Tribune*, 28 de septiembre de 1998.
- LEWIS, Neil A. "Senate Panel Lets Trade Bill Easily Clear the First Hurdle", *The New York Times*, 2 de octubre de 1997.
- LOS ANGELES TIMES. "Delas Fly in Push for Fast-Track Trade Bill", 8 de noviembre de 1997.
- MAGGS, John. "Senate Panel OKs Fast-Track Compromise", *Journal of Commerce*, 2 de octubre de 1997.

MITCHELL, Alison. "President Issues a Last-Minute Plea for Free Trade Measure", *The New York Times*, 7 de noviembre de 1997.

MITCHELL, Alison. "Clinton Clears Hurdle on Fast Track Trade Legislation", *The New York Times*, 4 de noviembre de 1997.

NATIONAL JOURNAL'S CONGRESS DAILY. "House Leaders Say Support Building for Fast Track Vote". 29 de octubre de 1997.

O'QUINN, Robert P. "Congress Cleans Up Clinton's Fast-track Bill", Heritage Foundation Executive Memorandum #497, 16 de octubre de 1997
<http://www.heritage.org/Research/TradeandForeignAid/EM497.cfm>

PAGE, Susan y WISEMAN, Paul. "Clinton Sweetens Fast-Track Plan Trade Authority Bill in Jeopardy", *USA Today*, 28 de octubre de 1997.

PAGE, Susan. "Trade Defeat Seen as Sign of Weakness" *USA Today*, 11 de noviembre de 1997.

PETERSON, Jonathan. "Democrats Call House Defeat of Fast-Track Trade Bill to Humiliate Tehem", *Los Angeles Times*, 28 de septiembre de 1998.

PINE, Art. "'Fast Track' Trade Bill Gains Steam With Panel's Vote", *Los Angeles Times*, 2 de octubre de 1997.

REUTERS. "White House Confident on 'Fast-Track' Progress", 3 de octubre de 1997.

REUTERS. "House Panel Approves Fast-Track Trade Bill", 9 de octubre de 1997.

REUTERS. "Clinton Makes Case for Trade Powers", 1 de noviembre de 1997.

REUTERS. "Clinton Postpones House Vote on Trade Legislation", 10 de noviembre de 1997.

RYAN, Richard. "Albright Urges Passage of 'Fast Track'. *The Detroit News*, 24 de octubre de 1997.

SELINGER, Marc. "Fast Track Support Increases in Hill", *The Washington Times*, 6 de agosto de 1998.

SIMENDINGER, Alexis. "Slowspoke On Fast-Track", en *National Journal*, 6 de junio de 1997.

SHRIBMAN, David. "Free-Trade Consensus in US is Now in Peril", *The Boston Globe*, 11 de noviembre de 1997.

SMITH, Donna. "Clinton's 'Fast Track' Passes Key Senate Test", *Reuters*, 4 de noviembre de 1997.

- STONE, Peter H. "Business Gives Boost to Fast Track". en *The National Journal*, 27 de septiembre de 1997.
- TAI, Wendy, "As More Countries Talk Trade, the United States Waits for 'Fast Track' Negotiating Authority". *The Cargill Bulletin*, Septiembre de 1997, vol. 5 no. 3.
- THE ECONOMIST, "Maybe, But How: Pan-American Free Trade", 17 de diciembre de 1994, vol. 333, no. 7894, p 44-45.
- THE WALL STREET JOURNAL. "Business Allies Are Sought for 'Fast Track' Approval", 24 de octubre de 1997.
- TODAY'S NEWS. "Agriculture Coalition Applauds President for Renewing the Fast-Track Campaign During the State of the Union Address", editorial, 28 de junio de 1998.
- TOEDTMAN, James. "Rubin, Albright on Fast Track", *Newsday*, 24 de octubre de 1997.
- VANDERHEI, Jim. "White House Tells Democrats to Sit Out 'Fast Track' Debate", *National Journal*, 3 de agosto de 1998.
- WEINTRAUB, Sydney y CHISHOLM, Jeff. "Extend the Benefits of Free Trade", *The Wall Street Journal*, 26 de febrero de 1998.
- WISEMAN, Paul. "Gingrich Agrees on Vote on 'Fast Track' Authority". *USA Today*, 30 de octubre de 1997.
- WIESEMAN, Paul. "Clinton Gaining Allies for 'Fast Track' Authority", *USA Today*, 4 de noviembre de 1997
- WOELLERT, Lorraine. "House Republicans Set Vote on 'Fast Track' Trade Legislation", *Washington Times*, 30 de octubre de 1997.
- WOELLERT, Lorraine. "'Fast Track' Trade Bill Gets Boost from Senate Vote", *The Washington Times*, 8 de noviembre de 1997.

