

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO Y EL ORGANO LEGISLATIVO ESTADOUNIDENSE

Hugo Alejandro CONCHA CANTU *

SUMARIO: Introducción; I. El Congreso estadounidense y la política exterior; II. El Congreso encuentra su papel: la política comercial de los Estados Unidos, y III. El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica.

Introducción

La posibilidad de concertar un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá ha provocado un profundo cuestionamiento sobre la orientación política que México adoptará al inicio del siglo XXI. Innumerables estudios y análisis han descrito este acuerdo económico y explicado sus orígenes y efectos, tanto en el plano político y jurídico como también en el económico y social. En esta diversidad de trabajos es posible distinguir un elemento común: éstos se basan en una perspectiva mexicana.

Si bien resulta lógico e indispensable abarcar ampliamente el estudio de este Tratado a través de un enfoque nacional, es claro que un mejor conocimiento de los enfoques de Canadá y principalmente de los Estados Unidos, permitirá contar con una visión más clara de este acontecimiento, sus causas, orígenes, procesos de formación y, sobre todo, de sus efectos y perspectivas.

* Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (1989) y maestro en relaciones internacionales por la John Hopkins' University (1991).

El presente trabajo intenta aportar algunos elementos para el estudio del Tratado de Libre Comercio desde la perspectiva de los Estados Unidos, por medio del análisis del órgano legislativo norteamericano. Se intentará explicar la importancia que el Congreso guarda con la política comercial de los Estados Unidos, dentro del contexto general de su política exterior, así como también la estructura, funcionamiento y posibles objetivos ideológicos de este órgano, todo ello para comprender mejor el alcance del tan referido tratado de libre comercio.

En la primera parte del artículo se intenta establecer la relación entre el órgano legislativo y la formulación de la política exterior estadounidense, desde una perspectiva constitucional e histórica.

En la segunda parte se hace un análisis de la forma en que el Congreso norteamericano ha elaborado o influido en la política económica, específicamente comercial, a partir del periodo entre las dos conflagraciones mundiales. En esta sección se describen tanto los acontecimientos como los elementos que han fortalecido el papel del Congreso como principal responsable de la política comercial estadounidense.

En la tercera sección se analiza al Tratado de Libre Comercio, en lo particular, y el contexto en el que éste se desenvuelve. Se analizan, brevemente, tanto los factores internos como los factores externos que determinan la posición del Congreso en la actualidad. Así, por una parte se analizan las grandes tendencias ideológicas predominantes en los Estados Unidos y sus formas de manifestación a través de los partidos políticos y los grupos de interés, tendencias que sustentan y moldean la política comercial de los Estados Unidos, y por otra se describe al contexto internacional contemporáneo que da lugar al Tratado.

Finalmente se hace una breve explicación del proceso de formación de este acuerdo comercial, incluyendo la aprobación de la vía rápida o *fast track*, que fuera tan comentada en México y en los Estados Unidos.

I. *El Congreso estadounidense y la política exterior*

Como es bien sabido, la Constitución norteamericana de 1787 (ratificada en 1788) creó un interesante y complejo sistema de gobierno, el federalismo,

en donde se logró establecer un perfecto equilibrio entre la exigencia de descentralización del poder político por parte de las colonias, mediante la existencia de gobiernos estatales con un alto grado de autonomía, y la necesidad de preservar cierta unidad en aquellas áreas medulares para la nación, mediante el establecimiento de un gobierno central.

Entre las materias que se consideraban esenciales para la sobrevivencia de la nueva unión de colonias se encontraba la política exterior. A pesar de que el término de política exterior o asuntos exteriores no quedó establecido de manera literal en esta Constitución existen diversas disposiciones que, de manera directa o indirecta, se refieren a este conjunto de facultades del gobierno central.

El reconocimiento constitucional a la importancia fundamental de la política exterior no fue sino el reconocimiento que haría la incipiente nación norteamericana de una evidente realidad histórica. Desde su establecimiento, las colonias dependieron de su habilidad para manejar sus relaciones con el exterior. Frente al despojo mercantilista de la Gran Bretaña, las colonias buscaban incrementar su prosperidad comerciando ilegalmente con Francia y Holanda, a través de las Indias Occidentales. Cuando la corona inglesa intentó frenar este comercio y aumentar los impuestos coloniales entre 1763 y 1765, las trece colonias manifestaron su inconformidad. Cuando las hostilidades estallaron entre las fuerzas británicas y la milicia norteamericana, en abril de 1775, Francia y Holanda se apresuraron a dar préstamos secretos y ayuda al Congreso Continental, órgano de gobierno de la confederación de colonias. Como se puede ver, desde sus inicios el órgano legislativo de los Estados Unidos tenía por objetivo resolver los problemas de política exterior.

En abril de 1776, alentado por las ideas de Thomas Paine¹ y la ayuda francesa, el Congreso decidió abrir los puertos norteamericanos al mundo entero. Los primeros días de julio del mismo año, el Congreso Continental aceptó la Declaración de Independencia presentada por Thomas Jefferson y tan sólo dos semanas después John Adams presentó un modelo de tratado internacional para hacer alianzas extranjeras y obtener la ayuda necesaria

¹ Ver Thomas Paine, *Los derechos del hombre*, Editorial Aguilar, Buenos Aires, 1954.

para derrotar a la Gran Bretaña. Este “tratado modelo”, que en realidad se dirigía a Francia, antiguo rival de la corona inglesa, ofrecía mercancías norteamericanas a cambio de barcos, armas y dinero. Ante lo poco atractivo del tratado, los embajadores de la confederación, encabezados por Benjamín Franklin, ofrecieron a la corona francesa las Indias Occidentales y a España la ayuda de las colonias para que se anexara Portugal, siempre y cuando estas potencias ayudaran a vencer a la Gran Bretaña.

Con la ayuda decisiva de Francia en 1781, la confederación obtendría la victoria y su independencia formal de la Gran Bretaña en 1783. Sin embargo, la nueva nación no podría olvidarse de sus vínculos y su real subordinación con el exterior. En el periodo que siguió al tratado de paz con Inglaterra entre 1783 y 1786, una terrible depresión económica puso en riesgo la independencia recién lograda. Gran Bretaña obstaculizaba el comercio de los Estados Unidos mediante prácticas discriminatorias y el cierre de puertos clave. En los estados circulaba una docena de monedas diferentes, todas con escaso valor. Los estados vecinos se aplicaban impuestos recíprocamente sobre sus bienes. Las legislaturas estatales se negaban a pagar las deudas contraídas durante la guerra de independencia. En una búsqueda desesperada de recursos económicos, los Estados Unidos firmaron tratados comerciales con Francia, Holanda, Suecia, Prusia y Marruecos. En 1784, salió el primer barco norteamericano en búsqueda de mercados orientales, la “Emperatriz de China”.

La crisis llegó a un punto culminante tanto en el interior como en el exterior. En Massachusetts el dinero prácticamente desapareció y los deudores, amenazados con la pérdida de sus tierras, atacaron las cortes bajo la organización de Daniel Shays. Aun cuando la rebelión interna fue sofocada, la independencia de la nación también fue cuestionada por el exterior cuando España tomó el control del río Mississippi y condicionó la navegación estadounidense a cambio de la apertura comercial, mediante el tratado Jay-Gardoqui.

La única solución aparente era el establecimiento de un gobierno fuerte y unificado que fuera capaz de discriminar a las mercancías y barcos británicos, hasta que el gobierno inglés abriera los puertos de las Indias Occidentales y concediera más derechos a los buques estadounidenses. Sin embargo, esta discriminación no era posible bajo los artículos de la Confederación, donde cada estado contaba con el derecho de controlar su comercio.

Durante seis meses de debate secreto en la ciudad de Philadelphia, en 1787, una nueva convención creó una Constitución que transformaría la habilidad de la nación para manejar los problemas de política exterior.

La nueva estructura de gobierno establecía ciertas facultades centralizadas para eliminar el riesgo de que la nación se fragmentara. El sistema de gobierno establecido en la Constitución estadounidense de 1787 obedeció a la necesidad de contrarrestar el mercantilismo europeo. El federalismo fue el mecanismo ideado para frenar las prácticas monopólicas del mercantilismo.

Así, la política exterior se convirtió en el eje central de la transformación económica y política de los Estados Unidos y continuaría siéndolo hasta la mitad del siglo XIX.

Las facultades del nuevo gobierno central se basaron en el principio de la división de poderes. Siguiendo las ideas del ilustre Carlos de Secondat, Barón de Montesquieu, los redactores de la Constitución federal norteamericana concebían dicho principio como uno de los mecanismos más eficaces para evitar el abuso del poder y asegurar la libertad de los ciudadanos.

Sin embargo, el propio James Madison reconocería en uno de los célebres artículos de *El Federalista* que la división de poderes en la práctica nunca podría ser absoluta.² Aun cuando la nueva unión norteamericana que sustituiría a la confederación de colonias, debía de contar con un gobierno central dividido para su ejercicio en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, las facultades federales difícilmente se podrían llevar a cabo sin la cooperación entre estos poderes.

De esta manera, el conjunto de atribuciones necesarias para que el gobierno central se relacionara con otros países, no recaía de manera exclusiva en el poder ejecutivo ni en el poder judicial. Aun cuando sería el Presidente de la República el encargado de celebrar tratados internacionales, nombrar a embajadores y cónsules, y dirigir el ejército y la armada, sería el Congreso de la Unión el competente para ratificar los tratados y algunos nombramientos (el Senado específicamente), declarar la guerra, regular el comercio, imponer impuestos, derechos y contribuciones, regular el levantamiento

² Véase *El Federalista*, número 48, en Hamilton, Jay y Madison, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p. 210.

to y mantenimiento de fuerzas armadas, regular la migración y en general dictar todo tipo de reglas para el gobierno.

Lo que los creadores de la Constitución federal de 1787 buscaban, era el establecimiento de un poder ejecutivo con facultades amplias y generales para maniobrar, pero que al mismo tiempo estuviera controlado y guiado por el Congreso. Sería el Congreso de la Unión el que determinaría los objetivos de la política exterior estadounidense, de una manera plural y democrática.

Fue así como el 4 de marzo de 1789 se reunió el primer Congreso sometido a la Constitución federal en la ciudad de Nueva York, frente al cual tomaría posesión George Washington como primer Presidente de los Estados Unidos el 30 de abril siguiente.

De acuerdo con el nuevo documento constitucional en su artículo 1, sección 8a., el Congreso de la Unión quedó facultado en materia de política exterior para crear y recaudar impuestos, derechos y contribuciones; para tomar dinero en préstamo; para regular el comercio con naciones extranjeras y entre los distintos estados del país; para establecer una regla uniforme de naturalización; para acuñar moneda, regular su valor y el de las monedas extranjeras; para establecer oficinas y rutas de correo; para garantizar la propiedad intelectual; para definir y castigar actos de piratería y delitos graves que se cometan en alta mar, así como las infracciones al derecho internacional; para declarar la guerra, conceder patentes de corso y represalia; para formar y mantener ejércitos y una marina de guerra; y finalmente, de acuerdo con la cláusula llamada "necesaria y apropiada", para dictar las leyes necesarias y apropiadas para el ejercicio de los poderes y todas las demás facultades que la Constitución le confería al gobierno de los Estados Unidos o cualquier secretario o funcionario del mismo.

Por su parte, el artículo 2, sección 2a., facultó al Senado a dar su consejo y consentimiento para que el Presidente celebrara tratados internacionales (mediante la anuencia de dos terceras partes de los senadores presentes) y para aprobar el nombramiento presidencial de embajadores y cónsules.

A pesar de que los creadores de la Constitución norteamericana intentaron hacer del Congreso el órgano que dominara el proceso político, una realidad distinta se conformó. Desde el inicio de la presidencia de Washington, el poder ejecutivo se convirtió en el pivote de la política exterior. Diversas

necesidades como la discreción con los embajadores y cónsules, la inmediatez en la toma de decisiones, así como algunas circunstancias tales como el manejo de información y especialistas, provocaron el creciente predominio del Ejecutivo.

Durante el siglo XIX los Estados Unidos se consolidaron y expandieron geográficamente de manera exitosa gracias, en buena medida, al manejo diplomático eficaz por parte del poder ejecutivo. De esta manera, los Estados Unidos obtuvieron el territorio de Louisiana, de Francia, en 1803; un segundo triunfo militar sobre Gran Bretaña en 1814; el territorio de Florida, de España, en 1819; la hegemonía hemisférica desde 1823 a través de la Doctrina Monroe y el Destino Manifiesto; el exterminio y despojo territorial de las tribus indias entre 1820 y 1840; el territorio de Texas, de México, en 1836 (si bien la anexión formal ocurre hasta 1846); el territorio de Oregon, de la Gran Bretaña, en 1846; el territorio de California y Nuevo México, de México, en 1848, y Arizona, en 1853; el territorio de Alaska, de Rusia, en 1867; y finalmente las islas Filipinas y Puerto Rico, de España, en 1898.

En todos estos procesos el Congreso norteamericano se limitó a convalidar decisiones hechas por el Ejecutivo, puesto que nunca existió la verdadera necesidad de retar a quien encabezaba la expansión y el "éxito" militar y comercial del país, aun cuando en muchas ocasiones el Presidente se excedió en sus atribuciones. Como ejemplo, cabe mencionar que en 1845 el Presidente saliente, John Tyler, decidió dejar su huella en la historia al anexar Texas, no mediante el mecanismo constitucional que exigía las dos terceras partes de los votos del Senado, sino mediante una resolución común que requirió tan sólo de la mayoría simple del Senado y la Cámara de Representantes. El poder judicial de igual manera, desde 1836, a través del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, John Marshall, determinó que el Presidente era el único órgano del gobierno federal encargado de conducir las relaciones internacionales.³

En el siglo XX esta desequilibrada situación empezó a cambiar. La transformación substancial de las relaciones internacionales, especialmente después de la segunda guerra mundial empezó a requerir una actitud integral

³ En el célebre caso US vs. Curtiss-Wright Export Company.

y mucho más compleja del gobierno estadounidense. Los nuevos retos a los que se enfrenta el Estado contemporáneo modificaron la naturaleza de la agenda doméstica e internacional, requiriendo una mayor y más intensa participación del órgano legislativo. De la misma manera, los excesos, abusos y mal uso de las atribuciones presidenciales, culminando con la guerra de Vietnam y el caso Watergate, indujeron al Congreso a limitar la acción presidencial y restablecer un balance de poderes.

II. *El Congreso encuentra su papel: la política comercial de los Estados Unidos*

Al inicio del presente siglo la distinción entre formulación de política exterior y conducción de ésta era una distinción vacía, puesto que el Ejecutivo era el conductor y formulador de la política internacional de los Estados Unidos.

Durante la administración del presidente Theodore Roosevelt (1901-1909), las tropas estadounidenses entraron a países latinoamericanos no menos de veinte veces. Cuando el Congreso se negó a declarar la guerra o aprobar tratados para el establecimiento de aduanas, el Presidente simplemente lo ignoró.

No fue sino hasta el final de la primera guerra mundial cuando la Presidencia perdió por primera ocasión parte de su fuerza y apoyo incondicionado en el área de política exterior. La desilusión provocada en los Estados Unidos por la paz de Versalles alentó al Congreso para rechazar el tratado de paz y la entrada del país a la Liga de las Naciones, así como para criticar severamente a la administración del Presidente Wilson.

Por primera vez los Estados Unidos compartían la responsabilidad de establecer un nuevo orden internacional. Durante la década de los años veinte los Estados Unidos firmaron diversos tratados internacionales con el fin de desmilitarizar a las grandes potencias y dieron diversos préstamos para rehabilitar sus economías. Sin embargo, esta política basada en la rehabilitación financiera de las grandes potencias carecía de una estrategia integral. Una vez que las economías europeas tuvieron la capacidad de producir y comerciar, una guerra comercial se desató. El proteccionismo comercial alcanzó niveles nunca antes visto. La sobrecapacidad industrial, la caída del comercio y el

colapso del mercado de valores y el sistema de intercambio internacional, provocaron la mayor depresión económica en la historia de los Estados Unidos. Estas nuevas circunstancias con efectos domésticos e internacionales, empujaron al Congreso a tomar medidas.

El Congreso marcó una nueva etapa en las relaciones gubernamentales al aprobar, en 1930, la Ley Smoot-Hawley, por la que se establecían altas tarifas a las importaciones. Sería la última vez que el Congreso establecería tarifas sobre bases individuales de producto a producto, pero también sería el inicio de una relación más equilibrada entre los poderes.

El presidente Franklin D. Roosevelt (1933-1945) se esforzó constantemente por mantener vínculos con el Congreso y evitar la experiencia de Wilson. Dentro de la estrategia del "New Deal", Roosevelt diseñó dos instrumentos para mantener la posición comercial de los Estados Unidos: el primer Banco Ex-Im (Exportaciones-Importaciones) para dar préstamos internacionales y la Ley de Comercio Recíproco. Ambos instrumentos dependían en gran medida del Congreso.

El Banco Internacional fue limitado por la aprobación de la Ley Johnson en 1934, donde el Congreso prohibió a la administración hacer préstamos a aquellas naciones que habían incumplido en el pago de créditos estadounidenses. Con la Ley de Comercio Recíproco, el Congreso reafirmó sus facultades al delegar poder temporal al Presidente para reducir tarifas en algunos productos sobre bases bilaterales y la cláusula de la nación más favorecida.

El Congreso norteamericano daba un giro a la práctica gubernamental de los Estados Unidos y su relación con el resto del mundo, mediante la reafirmación de sus propias facultades, específicamente en el área de política económica.

Desde 1934 el Congreso determinó los principios centrales que guiarían la política comercial de los Estados Unidos: la reducción de tarifas y barreras comerciales sobre bases equitativas; el Ejecutivo sería el órgano que negociaría con los gobiernos extranjeros y el Congreso evitaría el imponer tarifas sobre productos en lo individual, función que de cualquier manera no podía cumplir eficazmente; el principio de reciprocidad gobernaría los nuevos acuerdos; y el proceso de liberalización sería gradual, permitiendo

excepciones temporales a los fabricantes de productos específicos que fueran vulnerables a importaciones severas o injustas.

En 1947, después de que el Congreso había renovado y ampliado la delegación de facultades al Ejecutivo para negociar la reducción del 50% de las tarifas existentes desde 1945, los Estados Unidos sustituyeron la negociación sobre bases bilaterales, a una sobre bases multilaterales, dentro del marco del acuerdo general, multinacional, sobre tarifas y aranceles, hoy conocido como GATT.

El Congreso también incrementó su participación en la política exterior de los Estados Unidos al ser el órgano que debía aprobar la ayuda financiera para reconstruir a Europa. Se trató de una atribución de importancia crítica, pues la seguridad internacional de la postguerra dependía de ella. Ante la inminente expansión comunista, el Presidente Harry Truman formularía la célebre doctrina Truman en abril de 1947, cuando solicitó ayuda económica al Congreso para los gobiernos de Grecia y Turquía.

Un año más tarde, pocos días después del golpe de Estado en Checoslovaquia (apoyado por el ejército stalinista), el Presidente Truman obtendría nuevamente la aprobación por parte del Congreso para destinar fuertes cantidades de dinero para la reconstrucción europea. El Plan Marshall se instrumentaría así con un doble propósito: la reconstrucción de las economías europeas para el propio beneficio de la actividad comercial estadounidense y la reconstrucción de sistemas de gobierno democrático para contener la amenaza comunista.

Sin embargo, el Congreso no fue el único que vio modificadas sus funciones por el creciente papel de los Estados Unidos en asuntos internacionales. En 1947 el propio Congreso aprobó la Ley de Seguridad Nacional por la que se aumentó y centralizó el poder presidencial, principalmente en áreas relacionadas con inteligencia, información estratégica y control militar. Dicha legislación creó al Consejo de Seguridad Nacional (NSC), al Departamento de Defensa (unificando el Departamento de Guerra y el Departamento de Marina) y a la Agencia Central de Inteligencia (CIA).

La Presidencia nuevamente empezaba a desplegar su inmenso poderío, cuando en 1950 obligó al Congreso a ratificar la guerra ya existente en Corea.

Durante la Presidencia de Dwight D. Eisenhower (1953-1961) el Congreso intentó limitar la acción presidencial en 1953 mediante el establecimiento de la enmienda Bricker, por la cual todo acuerdo internacional, incluyendo los acuerdos ejecutivos, requerirían de la autorización del órgano legislativo. La enmienda no pasó por diferencia de un voto en el Senado.

Pero en esta ocasión no se presentaría un conflicto entre ambos órganos. Bajo la retórica de la guerra fría, la Presidencia bajo Eisenhower, Kennedy y Johnson, no rivalizó completamente con el Congreso, sino que formó una sólida alianza para lograr sus fines. Si bien es cierto que las operaciones secretas, fuera de la supervisión del órgano legislativo aumentaron, como fueron las intervenciones de la CIA en Irán, Guatemala, Indonesia, Egipto, Laos y Cuba, también es cierto que el Congreso puso especial énfasis en proveer ayuda militar y financiera a aquellos países que se consideraban aliados en contra de los gobiernos comunistas. En el año de 1961 la amenaza de una agresión directa por parte de los regímenes comunistas fue substituida por el miedo de la primera fase de la guerra fría, en donde los comunistas se aprovecharían de los países que experimentarían problemas de pobreza. Así, el Congreso aprobó paquetes de asistencia dirigidos a los países más atrasados y pobres. Con este fin se crearon en 1961, la Agencia para el Desarrollo Internacional y la Alianza para el Progreso. Los objetivos de seguridad enmarcaron y dieron unidad a la acción presidencial y a la del órgano legislativo.

Asimismo, el Congreso participó activamente en la formulación de la política económica. Sugirió diversos procedimientos para involucrarse directamente en las negociaciones comerciales del GATT, puesto que en la Ronda Dillon (1960-1961), y especialmente en la Ronda Kennedy (1964-1967), las tarifas se redujeron a tal nivel, que diversos asuntos domésticos pasaron a ser el objeto de la negociación en la mesa internacional, tales como las restricciones cuantitativas o las regulaciones de salubridad y seguridad. A medida que más áreas de la economía doméstica tienen que ajustarse a los requerimientos del comercio internacional, el Congreso incrementa su participación.

Cabe mencionar que en 1962 el Congreso transfirió la responsabilidad de conducir las negociaciones comerciales del Departamento de Estado al Representante Especial de Comercio, quien dependería directamente de la Casa Blanca. De la misma manera, cambió la técnica de reducción de las tarifas

sobre una base individual, a una técnica basada en la reducción lineal en donde las tarifas de todo un sector de productos podrían ser reducidas.

Las administraciones del presidente Richard Nixon (1969-1974) marcarían en definitiva la preponderancia del Congreso en algunas áreas claves de la política exterior. En 1969 el Presidente resolvió bombardear Camboya de manera secreta, sin avisar al Congreso o a la opinión pública. La reacción no se hizo esperar y la legislatura aprobó la Resolución de Compromisos Nacionales, en donde se hacía un llamado a la Administración a reconsiderar sus omisiones. Un año después, en 1970, el Congreso prohibió la re-entrada de soldados o asesores a Camboya. Nixon aprobó entonces la invasión a Laos, pero el conflicto con el Congreso y la opinión pública ya había crecido a dimensiones insalvables.

El año de 1971 es considerado la fecha en que termina el consenso que apoyó por tantos años a la política exterior dirigida por la Presidencia. A partir de esa fecha numerosos cambios estructurales fortalecerían el papel del Congreso. Mediante la Ley de Reorganización Legislativa, de ese año, el Congreso incrementó sus fuentes de información y modificó su estructura y funcionamiento. Mediante reformas aparentemente sencillas, se incrementó la responsabilidad de los legisladores para participar en asuntos relacionados con la política exterior. Una de estas reformas estableció la prohibición de que algún miembro de la Cámara de Representantes pudiera dirigir más de un comité o más de dos subcomités. Esto provocó un gran aumento en el número de subcomités y en el número de posiciones de liderazgo. De igual manera se estableció que cualquier pieza legislativa en análisis tuviera que pasar primero por los subcomités legislativos antes de los comités, causando con ello que numerosos legisladores jóvenes se vieran involucrados en distintas áreas, en vez de que fueran sólo los decanos. Una reforma más estableció la posibilidad abierta para que cualquier legislador, sin importar el comité o subcomité de su adscripción, pudiera presentar enmiendas o iniciativas de ley.

A partir de 1971 el personal de apoyo de los legisladores creció drásticamente, tal y como se ve en la tabla 1.

Así, el monopolio de información del Ejecutivo llegó a su fin con el crecimiento de personal de apoyo y de sistemas de información, causando con

Tabla 1. Aumento del personal de apoyo del Congreso, 1955-1974.⁴

	<i>C. Representantes</i>	<i>Senado</i>	<i>Total</i>
1965	5,672	3,219	8,891
1970	7,134	4,140	11,274
1974	12,444	5,284	17,728

ello que los miembros del Congreso no fueran intimidados por los miembros de la Administración.

Desde 1970 el Congreso creó dos instituciones y reorganizó significativamente otras dos, para proveer a sus miembros y comités con toda la información necesaria para crear iniciativas o reformas, o analizar las sugerencias provenientes del Ejecutivo, así como para ejercer sus responsabilidades para supervisar el cumplimiento de algunas tareas del Ejecutivo. Las instituciones creadas fueron la Oficina del Presupuesto y Comités (*Budget Office and Commitees*) y la Oficina de Supervisión Tecnológica (*Office of Technology Assessment*) que entraron en vigor en 1974, y las instituciones ya existentes que fueron modificadas fueron la Oficina General de Contabilidad (*General Accounting Office*) y el Servicio de Referencia Legislativa de la Biblioteca del Congreso (*Legislative Reference Service of the Library of Congress*).

La Oficina del Presupuesto dio al Congreso lo que el Ejecutivo obtuvo desde 1921 con la Ley de Presupuesto y Contabilidad: un mecanismo para revisar el presupuesto de manera integral y coherente, cotejando los ingresos con los egresos, y fijando las prioridades fiscales. Esta Oficina cuenta con personal de apoyo en la Cámara de Representantes, en el Senado, y en una unidad central.

⁴ Fuente: Robert A. Pastor, *The Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy*, University of California, 1980, p. 18.

La Oficina de Supervisión Tecnológica funciona como una unidad de asesoría para ayudar al Congreso a planear los usos de la tecnología.

La Oficina General de Contabilidad asiste directamente al Congreso en planear legislación económica y evaluar programas federales.

El Servicio de Referencia Legislativa elabora análisis para el Congreso en todo tipo de materia.

Por otra parte, el Congreso comenzó a utilizar instituciones de investigación públicas y privadas de la ciudad de Washington, muchas de ellas conocidas como *Think Tanks*, por su vinculación con la formulación de programas de gobierno. También los grupos de interés que se reúnen con los miembros del Congreso para tratar de convencerlos del apoyo o rechazo a ciertas políticas, proveen de increíbles sistemas de información y análisis.

Con un proceso legislativo más abierto, más general y más sólido, mediante el crecimiento de sistemas de apoyo y personal profesional, el Congreso inició la evaluación de programas de gobierno alternativos, de manera sistemática y con una mayor profundidad. A partir de ese fenómeno el Ejecutivo requiere de un verdadero acuerdo con el órgano legislativo para poder implementar cualquier política, especialmente en el área de política exterior comercial.

En el mismo año de 1970, el GATT inició una nueva y muy importante ronda de negociaciones, inicialmente conocida como la Ronda Nixon, pero que después de la renuncia del mandatario sería conocida como la Ronda de Tokio. Durante este ciclo de negociaciones que se extendió hasta 1979, el Congreso nuevamente hizo uso pleno de sus facultades mediante la aprobación de la Ley de Comercio de 1974, mediante la cual el Congreso estableció un sistema de tarifas preferenciales para las manufacturas provenientes de los países menos desarrollados, pero sobre todo se trató de la legislación a través de la cual delegaba su autoridad al Ejecutivo, pero con una nueva modalidad; esta modalidad fue la famosa "vía rápida". Se trata de un procedimiento por el cual el Congreso cuenta con un periodo de sesenta días para discutir y, en su caso, aprobar o rechazar, pero sin poder enmendar, los acuerdos comerciales que el Ejecutivo haya negociado. Lo que el Congreso buscó, mediante esta nueva disposición, fue el otorgar credibilidad al Ejecu-

tivo en una mesa de negociaciones cada vez más compleja y que se entrometía en áreas que originalmente eran de exclusiva competencia legislativa.

De cualquier forma, el Congreso tuvo una representación durante las negociaciones de Tokio. Estas negociaciones involucraron numerosos aspectos. A pesar de sus fracasos en las cuestiones de agricultura y comercio con los países menos desarrollados, la Ronda de Tokio fue un éxito en lo relativo a las barreras no arancelarias. Diversos códigos de conducta fueron establecidos en varias áreas; mecanismos de supervisión gubernamental; procedimientos de valoración aduanal uniformes; regulaciones técnicas para seguridad, salud, seguridad nacional y el medio ambiente; subsidios gubernamentales; salvaguardas o "cláusulas de escape", así como reglas para el *dumping* (práctica que se considera desleal, en donde se introducen mercancías de importación a un precio menor de aquél, determinado por su propio mercado doméstico, o menor a sus propios costos de producción, con el fin de perjudicar a los productos nacionales). Estos códigos especificaban, con diversas medidas y detalle, los programas y procedimientos gubernamentales, y cada código involucraba un comité del GATT para ayudar a resolver las posibles disputas en el área correspondiente.

De esta manera a partir de la década de los setenta y hasta nuestros días, pasando por las negociaciones de la Ronda de Uruguay, iniciada en 1986, el Congreso estadounidense instrumentó cuatro herramientas comerciales fundamentales, consistentes con el GATT, que pueden ser utilizadas por los Estados Unidos, o usarse como amenazas para obtener una cuota voluntaria de exportación de otros países.

A través de estos mecanismos, el Congreso consolidó su participación en la formulación y orientación de la política comercial de los Estados Unidos.

El primero de estos mecanismos se refiere a las provisiones de salvaguarda o "cláusula de escape". Desde 1974 cualquier industria que se vea afectada puede invocar esta cláusula ante la Comisión Internacional de Comercio, la que analizará su caso y determinará las causas de la afectación. Si esta afectación es justificada, la Comisión recomendará acciones específicas al Presidente. Estas acciones pueden consistir en establecer asistencia, o bien en protecciones en la forma de derechos más elevados, cuotas o acuerdos mercantiles. El Presidente puede modificar o rechazar las recomendaciones, pero el Congreso puede pasar por alto al Presidente.

La "cláusula de escape" se ha utilizado en numerosas ocasiones, aunque no siempre ha tenido como resultado un mayor proteccionismo. En años recientes, la cláusula se ha convertido en una importante influencia implícita hacia la concertación de acuerdos mercantiles; el Presidente tiene un incentivo para negociar dichos acuerdos y evitar confrontaciones con el Congreso y la Comisión Internacional de Comercio, mientras que los gobiernos de otros países enfrentan la amenaza de encontrarse con las recomendaciones de la Comisión, o con el Congreso, si no llegan a un acuerdo con el Presidente.

El segundo mecanismo está constituido por los derechos *anti-dumping*. Estos derechos son fijados a las importaciones que son vendidas en los Estados Unidos a un precio menor que el del país de origen, o menor a sus costos de producción (lo que se conoce como *dumping*). Estos derechos tienen por objeto eliminar el precio diferencial y han sido establecidos por diversos países, siendo uno de los códigos negociados internacionalmente en la Ronda de Tokio. De acuerdo a la legislación estadounidense, le corresponde al Departamento de Comercio investigar todas las quejas para determinar si las mercancías están sufriendo de este tipo de prácticas, mientras que simultáneamente la Comisión Internacional de Comercio analiza la extensión del daño para los intereses domésticos. Si se encuentra justificada la queja, el Departamento de Comercio hará una estimación de los derechos atribuibles, para que el Congreso finalmente los apruebe.

Aun cuando pareciera que el *dumping* atribuye beneficios a un mercado por ofrecer productos a un menor costo, es importante señalar que la importancia radica en que el *dumping* suele ser una manifestación monopólica sobre mercados nacionales e internacionales. Esta situación es altamente peligrosa si se llega a consolidar, pues entonces el monopolio tendría a su entera discreción el cambio en los precios.

Un tercer mecanismo de gran importancia en el comercio estadounidense e internacional está constituido por los derechos compensatorios. Estos son impuestos sobre las importaciones que recibieron subsidios por parte del gobierno del país exportador. El objetivo de estos derechos, es precisamente el cancelar el efecto del subsidio en el país importador. Estos derechos fueron también incorporados en las legislaciones de numerosos países, a partir de las negociaciones del GATT. De acuerdo al derecho estadounidense, le corresponde también al Departamento de Comercio administrar estos impuestos.

El cuarto mecanismo de gran importancia en la regulación comercial son las regulaciones en contra de lo que se conoce como práctica comercial desleal, conocidas en los Estados Unidos como la "Sección 301". De acuerdo con esta sección de la Ley Comercial de 1974, el Presidente tiene la facultad de excluir aquellos bienes que han contado con prácticas de importación desleal, como un medio para monopolizar el comercio de los Estados Unidos. Asimismo, la Sección 301 provee mecanismos de compensación contra aquellos países que han restringido injustamente sus mercados a las exportaciones estadounidenses. Las industrias afectadas por prácticas desleales presentan sus quejas ante el Representante Especial de Comercio, quien investigará la procedencia de la queja y hará recomendaciones, en su caso, al Presidente. El Ejecutivo podrá, entonces, imponer sanciones, las que consistirán en cuotas o tarifas sobre los productos provenientes de la nación que ofendió con sus prácticas comerciales.

La Sección 301 dio inicio a lo que se conoce actualmente como "comercio estratégico", en referencia a un cambio radical en las prácticas comerciales, incluyendo el surgimiento de nuevas formas de proteccionismo. Esta regulación difiere de otros instrumentos comerciales, puesto que en vez de proveer formas de protección a las industrias estadounidenses que compiten con las importaciones, otorga formas agresivas de negociación, o incluso amenazas para eliminar las restricciones de otras naciones sobre las exportaciones estadounidenses.

La Ley Omnibus de Comercio y Competitividad de 1988 agregó una nueva "Super 301". Mientras que la Sección 301 trataba de disputas sobre bienes específicos, la Super 301 se utiliza para acusar a países de cometer una serie de prácticas comerciales desleales. Los países, así acusados, deben de llegar a un acuerdo con el Representante Especial de Comercio de los Estados Unidos en un plazo de 12 a 18 meses, o hacer frente a las medidas compensatorias de los Estados Unidos. Durante 1989 Japón, India y Brasil fueron clasificados dentro de esta sección. Otros ocho países fueron puestos en una lista de observación prioritaria, debido a su supuesta protección inadecuada de propiedad intelectual, así como también otros diecisiete países fueron avisados de estar siendo observados por la misma insuficiencia. México se encontró en ese grupo.

Estas nuevas prácticas establecidas por el Congreso estadounidense, y seguidas por innumerables países, tienen también un propósito político, que

es el de acabar con las demandas domésticas para incrementar el proteccionismo.

III. *El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica*

Toca ahora pasar al estudio de las demandas internas, así como de las exigencias internacionales que han moldeado la política comercial reciente de los Estados Unidos, actuando sobre el Congreso, para así ubicar al Tratado de Libre Comercio que se intenta celebrar con México.

Aun cuando la política comercial de los Estados Unidos es formulada por el Congreso y conducida o ejecutada por la Administración, los intereses que dirigen esta política se originan en las propias estructuras sociales y tendencias ideológicas que subyacen al sistema y a las instituciones políticas norteamericanas. En los Estados Unidos, quizá más que en ningún otro país en la historia de la humanidad, los procesos económicos y políticos se originaron como claras manifestaciones de las aspiraciones individuales. Sin entrar a mayores profundizaciones, esto se explica en el hecho de que los Estados Unidos surgieron como un país de composición heterogénea, carente, en un principio, de mecanismos sociológicos y culturales que dieran un sentido y orientación común al comportamiento de los habitantes, sentido o identidad que fue creado por los mecanismos económicos del dinero y el mercado, así como por las instituciones políticas diseñadas específicamente por la propia sociedad.⁵

El propio sistema político y sus instituciones fueron el resultado de un compromiso entre las principales tendencias ideológicas. A través de este sistema se daría cauce a la solución de todos los conflictos sociales y políticos. Los principios liberales del pluralismo y de la representación de intereses se concibieron dentro de un sistema que buscara la deliberación y el

⁵ Los temas del surgimiento "excepcional" de los Estados Unidos, así como de la identidad de los estadounidenses han sido tratados con profundidad por numerosos autores. Algunos de los más importantes son Daniel Boorstin, *The Genius of American Politics*, University of Chicago, Chicago, 1953; Robert E. Osgood, *Ideals and Self-Interest in America's Foreign Relations*, University of Chicago, Chicago, 1953, y Daniel Bell, "The End of American Exceptionalism", en Nathan Glazer e Irving Kristol, *The American Commonwealth*, Basic Books, Nueva York, 1976.

consenso. El sistema democrático estadounidense no es sino la consolidación de instituciones y mecanismos que crean consenso para así tomar decisiones y evitar rupturas. El mecanismo fundamental de este régimen político fue la creación de un sistema bipartidista por el que las diferencias ideológicas son reducidas a materias particulares, para ser sometidas a negociaciones y crear así decisiones basadas en el consenso.

El Congreso mismo está integrado por los dos partidos. Tanto los miembros del Partido Demócrata como los del Partido Republicano compiten por organizar el Congreso, las presidencias de los comités y las asignaciones presupuestarias para cada comité. Sin embargo, el sistema partidista está tan desideologizado que en la práctica es difícil clasificar a los distintos grupos que actúan en el órgano legislativo: tradicionalmente existen los demócratas norteros, generalmente urbanos y liberales; los demócratas sureños, rurales y conservadores; los republicanos liberales, usualmente de las ciudades del norte, suburbios y áreas rurales; los republicanos conservadores, del medio oeste rural, suburbios californianos y partes urbanas del sur; y finalmente los moderados, demócratas y republicanos, ambos minorías, pero de gran influencia, puesto que son indispensables para formar mayorías.

Todos estos grupos trabajan en conjunto, mediante deliberaciones, transacciones, alianzas y pagos indirectos para llegar a acuerdos y legislar, pero ninguno de ellos es fiel representante de las tendencias ideológicas predominantes en la historia de los Estados Unidos.

Por una parte, la tradición conservadora, que se originó en las ideas de Alexander Hamilton, postula entre otras cosas la no-intervención del gobierno en la economía y en la vida de los ciudadanos en lo general. Esta tendencia es partidaria de la doctrina de los derechos naturales, del *laissez-faire* económico, así como de las ideas sobre razas superiores y supervivencia de los mejores, concibiendo a las clases más poderosas como aquellas superiores, ya que han logrado sobrevivir de mejor manera. Muchos partidarios de esta tradición suelen desconfiar de las ideas democráticas o concebir a la democracia como una forma de control social por parte de las clases superiores. En cuanto a relaciones exteriores, los conservadores suelen hacer hincapié en la política del poder, la expansión ideológica de los principios liberales (el anticomunismo), la búsqueda de la seguridad nacional mediante grandes armamentos y la defensa vigorosa de los derechos de propiedad y los intereses de las corporaciones internacionales.

Por otra parte, el liberalismo norteamericano, cuyas raíces se remontan a la Declaración de Independencia y a las obras de Thomas Jefferson y James Madison, concibe al país como una nación formada por pequeños empresarios, granjeros, abogados, médicos y profesionales que trabajan por su cuenta. Esta tendencia postula la libre competencia, pero compatible con un papel interventor y responsable del Estado, para brindar todos aquellos servicios necesarios y evitar los abusos de los individuos tanto en la economía, en la forma de monopolios, como en la sociedad, mediante la explotación indebida. Se trata de la tendencia que sustentó toda la legislación de seguridad y beneficencia social. Asimismo, es una tendencia partidaria del uso de la política fiscal cuando el Estado así lo requiere, causa fundamental del endeudamiento económico de los Estados Unidos. Para esta tendencia los derechos humanos se encuentran antes que cualquier otro tipo de derecho. En cuanto a las relaciones internacionales, postula un orden internacional pacífico, pero bajo el liderazgo ilustrado de las democracias liberales. En vez de defender la intervención directa de los Estados Unidos en los distintos conflictos internacionales, los seguidores del liberalismo estadounidense creen que el ejemplo universal del país como la mejor fórmula para solucionar los conflictos.

Ambas tendencias ideológicas, con todas sus variantes y matices, se encuentran íntimamente vinculadas dentro de la sociedad y las instituciones políticas estadounidenses.

Dentro de los grupos que afectan directamente al Congreso, por su influencia económica y poder de persuasión, se encuentran los llamados grupos de interés. Estos grupos, aun cuando no dictan órdenes al órgano legislativo, como algunos autores han tratado de mostrar, sí constituyen una fuerza que activa y motiva al Congreso para que delibere y se ocupe de ciertas materias.

Uno de los grupos con mayor influencia y poder es el representado por las comunidades de crédito, banca e inversión. En el núcleo de este sistema se encuentran los líderes políticos de mayor nivel del país, dentro o fuera de puestos públicos.

Un segundo grupo amplio, con influencia en el gobierno, es el de las empresas manufactureras y publicitarias, tales como la *General Motors*, *Procter and Gamble* y la *Ford Motor Company*. A este grupo le siguen

las firmas de abogados, como importante lazo de conexión entre la comunidad financiera, la comunidad industrial y el gobierno.

A partir de 1942 el grupo de los militares se ha convertido en una fuerza importante en la toma de decisiones. Algunos estudios han mostrado cómo antiguos militares de alto rango han ocupado puestos ejecutivos de alto nivel en la industria estadounidense.

Finalmente cabe mencionar a los servicios de información y comunicación. En años recientes las principales redes de televisión y radio —NBC, CBS y ABC— han superado en importancia a las cadenas periodísticas.

Es muy importante señalar que estos grupos constituyen el núcleo de interés más importante dentro del sistema estadounidense, pero que sus intereses están diversificados en diversas áreas. No existe un patrón de conducta rígido para estos grupos, ya que reaccionarán de distinta manera, según sus intereses entren en juego.

Sin embargo, no sólo las corrientes ideológicas manifestadas en intereses e inclinaciones partidistas determinan la conducta del órgano legislativo o, visto desde otro punto de vista, estas corrientes ideológicas y sus manifestaciones no son inmutables e inflexibles. Ellas también sufren de los acontecimientos internacionales.

Es así como el Congreso norteamericano representa el interés comercial de los Estados Unidos en un acuerdo de libre comercio, como la respuesta necesaria del país frente a las dramáticas transformaciones internacionales de los últimos años.

Tanto Estados Unidos como Canadá tienen interés en la posibilidad de incrementar sus ventajas económicas comparativas a través de este acuerdo. Estos países, junto con México, tienen la posibilidad de conformar el mercado más grande en la historia: 360 millones de consumidores y un producto final equivalente a casi 6 billones de dólares (entendiendo por billón un millón de millones).

Sin embargo, para los Estados Unidos el Tratado no es tan sólo la manifestación de una nueva estrategia económica, sino que constituye también

una nueva estrategia geopolítica. La aparición de rivales comerciales como Europa, Japón y los países del este y sudeste asiático, el fin de la guerra fría y la caída del bloque comunista, así como los crecientes problemas de endeudamiento, sobrepoblación y pobreza de los países menos desarrollados, especialmente los latinoamericanos, requieren de una nueva conducta de la primera potencia mundial. Estados Unidos se ve ante la necesidad de instrumentar una nueva conducta internacional a fin de retomar su liderazgo, o cuando menos de revertir las tendencias deficitarias de su economía. Las posibilidades de establecer y dirigir el mercado de mayor tamaño internacional, así como las conveniencias de eliminar la eventual inestabilidad política y social en su frontera sur, aunada al inicio de una nueva relación hemisférica, son los objetivos estadounidenses fundamentales que subyacen al Tratado de Libre Comercio.

Para los Estados Unidos es claro que un acuerdo de libre comercio en Norteamérica es el paso necesario para participar y dirigir el sistema comercial internacional en un momento en que su crecimiento económico depende del crecimiento de sus exportaciones. De manera particular, Estados Unidos tiene interés en negociar con México ciertos puntos fundamentales que garanticen sus objetivos: un libre flujo de capitales y un ambiente propicio para la inversión; la apertura de industrias clave, tales como los servicios y el petróleo que hasta ahora están reservadas al capital mexicano (lo que no significa la pérdida para México de dichas industrias, ya que por ejemplo, aun cuando la explotación del petróleo se mantenga reservada a México, Estados Unidos busca garantías de abasto y comercialización); la apertura adicional en áreas como servicios bancarios, de seguros y de transporte; el cumplimiento efectivo de los derechos de propiedad intelectual; el que México haga más eficiente su mercado, privatizando los monopolios estatales (a excepción de Pemex); garantizar la permanencia de la apertura comercial y las facilidades a la inversión extranjera; y, finalmente, una mayor integración regional de los productos generados en la zona.

Sin embargo, pareciera ser que el lograr estos objetivos no es una meta compartida por todos los miembros del Congreso. La Ley Omnibus de Comercio y Competitividad Internacional de 1988 extendió la autoridad del Ejecutivo para negociar acuerdos comerciales bajo la vía rápida hasta el primero de junio de 1993, siempre y cuando el Presidente solicitara su extensión antes del primero de marzo de 1991 y que ninguna Cámara del Congreso emitiera su desaprobación antes del primero de junio del mismo año.

Fue en ese momento en que algunos grupos opositores al tratado vieron una buena oportunidad para detener la propuesta de negociación del acuerdo comercial con México, presentada el 5 de febrero de 1991. Cabe señalar que la gran mayoría de los grupos opositores no se oponían a un tratado de libre comercio por sí mismo, sino a la propuesta manejada por los grupos que apoyaban al tratado, ya que de acuerdo con esta propuesta habría trabajadores estadounidenses que quedarían desplazados, un empeoramiento del medio ambiente, así como una situación por demás desventajosa en lo que se refiere a la regulación de propiedad intelectual.

Los debates más intensos tuvieron lugar entre febrero y mayo del presente año, dirigidos fundamentalmente por los voceros de los intereses empresariales y laborales, así como por los representantes de intereses ambientales. El sector agrícola se vio ante la disyuntiva de apoyar la vía rápida para defender sus intereses en las negociaciones del GATT, Ronda de Uruguay, y la de oponerse a ésta para prevenir un incremento en las importaciones agrícolas mexicanas.

Dentro del Congreso, la división más profunda se dio entre los miembros del partido demócrata. Mientras que para los demócratas de los estados del oeste (encabezados por el ex gobernador de Arizona, Bruce Babbitt) era necesario el acuerdo para solucionar el flujo de trabajadores mexicanos a sus estados, para los demócratas del este la amenaza de perder empleos mediante el desplazamiento de industrias textiles era causa suficiente para apoyar la oposición de los sindicatos, agrupados principalmente en la Federación Americana del Trabajo (AFL) y el Congreso de Organizaciones Industriales (CIO).

Sin embargo, para el 24 de mayo ambas Cámaras del Congreso votaron en favor de extender la autoridad al Ejecutivo para negociar, vía rápida, el Tratado de Libre Comercio con México. El Congreso aprobó, de igual manera, una propuesta del líder de la mayoría, Richard Gephardt, que condicionaba la autoridad de la vía rápida a la inclusión en las negociaciones de temas laborales, ambientales y de salud pública. Sería él mismo, de acuerdo con su propio discurso, quien vigilaría de cerca las negociaciones.

De esta manera, el Congreso estadounidense intervendrá hasta el fin de las negociaciones y la presentación del Tratado por parte del Ejecutivo para su aprobación. Cuando ese momento llegue, es muy probable que intensos

debates tendrán lugar ya que diversas áreas económicas de los Estados Unidos se verán afectadas.

Del análisis del Congreso y su trayectoria como formulador de la política comercial, es posible ver que la verdadera interrogante que subyace a la negociación del Tratado de Libre Comercio, no radica en la simple disyuntiva de libre comercio o proteccionismo, sino en la búsqueda de las formas en que la economía mundial puede mantenerse abierta, funcionando e incorporando a la mayor cantidad de países de manera constructiva, así como en hallar los mecanismos que minimicen los rápidos ajustes económicos tanto en México como en Estados Unidos.

De igual forma, el debate entre autoridad discrecional o restringida para negociar los tratados comerciales ha sido malinterpretado. El Congreso, como órgano englobador de los intereses y corrientes ideológicas de la sociedad norteamericana, no intenta restringir el comercio, sino garantizar que éste sea verdaderamente equitativo. Cuando el Congreso se ha empantanado en alguna faceta de negociación comercial, no ha sido para hacer caso de grupos de interés en lo particular, sino para asegurar que la Oficina del Representante Especial de Comercio y la Comisión Internacional de Comercio se encuentren en la mayor libertad, distantes de toda influencia distorsionadora, incluyendo la del propio Congreso.