

6. Conclusiones

6.1 La teoría de los dos niveles de juego

*“La vulnerabilidad, como la anarquía,
es lo que el Estado hace de ella”
(Wendt 1992)*

La negociación de un acuerdo de integración económica regional como el TLCAN, puede ser sujeto de estudio y análisis a través del modelo descrito por Robert D. Putnam (1988) en su trabajo “Diplomacia y Política Doméstica: la lógica de los dos niveles de juego”. El uso de este modelo resulta especialmente útil para entender la dinámica de una negociación internacional entre dos países con asimetrías tan visibles que sería fácil predecir al ganador de una negociación.

No obstante, los resultados de un proceso de negociación no pueden ser explicados de forma lineal debido a la gran variedad de intereses existentes, y a la amplia gama de factores que afectan el proceso y determinan el reparto de costos y beneficios para cada nación.

El trabajo de Putnam explica como los términos de negociación internacional se vuelven contra los países aspirantes cuando el desarrollo de los grupos de oposición es bajo, con lo que obtienen una posición menos afortunada frente a su contraparte y el efecto de las instituciones sobre los resultados del proceso. (Eder, 2001).

Iniciar pláticas para negociar un tratado de apertura comercial con un país económicamente más poderoso y con mayores posibilidades de obtener concesiones, resultaría inútil y completamente insensato si no fuera por la gran variedad de intereses puestos sobre la mesa y cuyo resultado no es una suma cero.

Es por eso que explicar el resultado de una negociación partiendo únicamente del poderío económico de las naciones resulta insuficiente. De hecho, desde un punto de vista simple, si las asimetrías de poder derivadas del desarrollo económico son tan marcadas, entonces ¿cuál es la necesidad de negociar un pacto formal de comercio?, ¿no sería simplemente más fácil que el país poderoso impusiera sus condiciones sin mayor discusión? ¿o más aún que en lugar de negociar de forma bilateral utilizara su poder como primera economía mundial para impulsar reformas a través del GATT hoy OMC ?

Los intereses para Estados Unidos como para México eran distintos. Para George Bush el TLCAN era una forma de asegurar la transformación económica de México y de servir a los intereses de Estados Unidos, disminuyendo su propia vulnerabilidad ante otros bloques económicos. Esta transformación incluye la limitación del papel del

Estado en la economía nacional a través de un nuevo marco legal e institucional en que México viviera una nueva realidad.

En México, la firma del TLCAN representaba un compromiso de continuidad, era una forma de asegurar que los cambios en materia económica iniciados en los 80's no tendrían reversa. Sin embargo, un cambio de tal magnitud requiere una combinación balanceada para lograr que el proceso tenga éxito y resulte favorable para los grupos afectados. ¿Cómo puede el Estado combinar la política social y económica? Salinas de Gortari pensó que la estrategia más apropiada era mantener el control político mientras se implementaban fuertes medidas económicas de cambio, confirmando que su prioridad era asegurar la estabilidad social aún a costa de postergar la apertura política. (Heredia, 1994)

Influir en las asimetrías estructurales es sumamente difícil, ya que su proceso de formación incluye variables difícilmente manipulables y algunas otras toman años para generarse. Por ello el desarrollo de este trabajo, ha tratado de demostrar que las asimetrías entre México y Estados Unidos durante la negociación del TLCAN no fueron sólo estructurales sino también políticas.

El análisis se centrará en dos puntos. En primera instancia, se abordará el tema de las concesiones cedidas por México como resultado no sólo del enorme poder económico de Estados Unidos, sino de la diferencia en el desarrollo institucional que influyó fuertemente en el nivel de autonomía de la política doméstica en ambos países. En este trabajo se entiende como institución el conjunto de normas y reglas, formales e informales que regulan el comportamiento de los individuos y organizaciones de una sociedad. (Flores y Rello, 2002)

El segundo punto tocará el tema de las preferencias y coaliciones en el plano doméstico como resultado del capital social acumulado en la sociedad civil y su movilización.

El análisis conjunto de estas dos variables, permitirá abordar el tema del TLCAN desde otro punto de vista, explicando los resultados de la negociación no sólo desde el ángulo económico, sino social, con la finalidad de encontrar vertientes de acción que estén al alcance de la sociedad.

6.1.1 Las instituciones políticas en el segundo nivel.

Los procesos de ratificación interna afectan el tamaño del “win-set”, entendiendo “win-set” como el paquete de propuestas aceptadas domésticamente. Si el gobierno está fragmentado, puede convertirse en un activo al negociar, debido a que en la negociación

internacional se sabe que la ratificación del acuerdo será arduamente discutida. Si el gobierno es autónomo, los “win-sets” son más grandes porque lo que se acuerda en el nivel I, seguramente se ratificará sin mayor discusión en el nivel II.

Para reunir y conciliar los intereses del sector privado en México se creó la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE), bajo la influencia directa de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI). La COECE fue el primer intento formal de reunir al sector privado en México. Su estructura estaba muy centralizada, dejando las decisiones importantes en manos de Jaime Serra y del Presidente de México Carlos Salinas.

Otra de las desventajas de este organismo, además de su falta de experiencia, es que agrupó a las cámaras de comercio más grandes e importantes en México, pero no consideró a los pequeños y medianos productores o a los grupos de interés fragmentados, por lo que su representación fue muy débil. La estructura de la COECE finalmente sólo favorecía a los grandes grupos empresariales. (Thacker, 1999)

La estructura vertical y centralizada de la COECE no permitía que los negociadores de cada grupo pudieran avanzar a un ritmo estable en los acuerdos, ya que cada decisión debía ser previamente consultada con los jefes de más alto nivel. (Cameron y Tomlin, 2000). Como consecuencia, en el momento en que era necesario conservar la calma, se tomaron decisiones inapropiadas como el ofrecimiento de abrir por completo el mercado del maíz mexicano en febrero de 1992.

El flujo de la información dentro de las instituciones para crear un acuerdo, fue también una debilidad. La función simbólica de la SECOFI era reunir y compartir información, sin embargo, ésta estaba disponible únicamente para personas en altos mandos, lo cual por un lado incrementaba los errores cometidos por negociadores carentes de los datos necesarios y por otro, disminuía la participación de los pequeños grupos afectados ya que los más de 80 informes sectoriales encargados a la COECE, tampoco estuvieron disponibles para la consulta pública. (Pastor y Wise, 1994)

La forma de elegir a los funcionarios de alto nivel de la COECE carecía de democracia. Estos funcionarios eran directamente nombrados por el Presidente Carlos Salinas y era finalmente él mismo el negociador en jefe de todo el tratado, por lo que la representatividad en el sistema consultivo mexicano no era una amenaza para los intereses estadounidenses. Bajo el mandato de Salinas, el manejo de la economía y la toma de decisiones se concentró en las manos de tecnócratas con ideas liberales, útiles a los intereses estadounidenses. (Pastor y Wise 1994)

En Estados Unidos el panorama fue distinto. Su sistema se estableció en 1974, por lo que llevaba cerca de dos décadas conciliando los intereses domésticos e internacionales en materia de comercio. Aún cuando la coordinación de este organismo estaba a cargo de la Oficina de Comercio de Estados Unidos, su estructura no estaba centralizada. Los 3 niveles en que se dividía este organismo (descritos en el capítulo 5) conservaban suficiente autonomía para investigar sobre su sector en particular y cabildear a su favor. El uso de este amplio sistema, ayudó a George Bush a identificar áreas de conflicto, trabajar en ellas y lograr el apoyo que necesitaba.

La relevancia de este sistema consultivo radicaba en la influencia que su presión ejercía en la aprobación del tratado por parte del congreso. Los tres niveles de gobierno de Estados Unidos se mostraron separados, por lo que los procesos de cabildeo fueron intensos. En el caso particular del poder legislativo, la ley estadounidense exige una mayoría simple en la aprobación de un acuerdo de comercio internacional en ambas cámaras.

El proceso legislativo para aprobar el tratado en Estados Unidos se da de la siguiente manera: (Avery, 1998)

1. La aprobación de la facultad al presidente para negociar el tratado conocida como “fast-track” es el primer paso.
2. La consideración de otorgar al presidente la autoridad “fast-track”, representa para el congreso la notificación oficial de que el presidente planea alcanzar un acuerdo comercial.
3. El tratado no debe firmarse antes de 90 días de iniciado el proceso, para permitir que el congreso tenga la oportunidad de enriquecerlo.
4. Después de que el presidente emite el documento final del acuerdo, se anexa un suplemento con las leyes que deberán modificarse para cumplir con lo que se ha pactado, además de los cambios regulatorios necesarios. En este momento el congreso cuenta con 90 días para emitir el dictamen final.

La aprobación de la autoridad “fast-track” por el congreso delega autoridad al presidente para negociar el acuerdo en su representación renunciando a la posibilidad de enmendarlo o hacerle algún tipo de cambio. En el momento de la aprobación el congreso sólo puede decir si o no.

Delegar al presidente toda la autoridad para negociar el acuerdo podría parecer como una dotación de autonomía ilimitada, sin embargo, esto lo somete a la muy importante restricción de no obtener el apoyo en el congreso si los legisladores están en

desacuerdo con algún punto del acuerdo, rechazándolo en su totalidad. Es por ello que durante desarrollo de la negociación el Presidente debe asegurarse de satisfacer los intereses domésticos necesarios para obtener la mayoría del voto legislativo a favor del acuerdo.

Cuando el cargo presidencial pasó a Bill Clinton, éste tuvo que negociar los acuerdos suplementarios que le aseguraran la mayoría en el congreso. Con estos acuerdos se le otorgaron concesiones extras a los grupos agrícolas estadounidenses a costa de los intereses mexicanos. En el caso de los cítricos, las concesiones extras consistieron en otorgar precios de salvaguarda a la producción de Estados Unidos que aplicaría en caso de que el precio de sus productos cayera por debajo del promedio de los 5 años anteriores. (Ver anexo 4). Otras de las concesiones consistieron en que los aranceles en cualquier forma de cítricos frescos o procesados no se disminuirían en más del 15% de lo pactado en la Ronda de Uruguay organizada por el GATT.

Ganar el apoyo del congreso es importante cuando se trata de un gobierno fragmentado, cuyos poderes ejecutivo y legislativo se encuentran bien separados. Ni el presidente ni los negociadores son autónomos de la política doméstica debido a que su sistema político es de naturaleza descentralizada, sus agencias gubernamentales para el año de la firma del TLCAN llevaban dos décadas de establecidas y poseían reglamentos y regulaciones que hacían claro su modo de operación.

En México la situación en 1993 era distinta. La constitución mexicana faculta únicamente a la cámara de Senadores para aprobar un acuerdo de la naturaleza del TLCAN. Tomando en cuenta la situación vivida en las elecciones de 1988 donde los resultados fueron calificados como fraudulentos y la historia política en México desde los años 20's en que un solo partido (el PRI) había gobernado al país, no es posible calificar a México como un país democrático. Eder (2001) indica tres características del sistema político mexicano que disminuyeron su poder de negociación.

1. **La fusión existente entre el poder ejecutivo y el legislativo.** Esta fusión daba al gobierno mexicano credibilidad en los compromisos adquiridos durante la negociación ya que la aceptación estaba garantizada por el presidente. Sin embargo, disminuía el poder que los negociadores tenían para rechazar situaciones desfavorables para la economía mexicana, “el congreso nunca aceptará esta propuesta” era una frase no creíble para los estadounidenses, debido a la falta de pluralidad en el senado mexicano. Según datos proporcionados por la Base de datos políticos de las Américas (1999), el Senado

Mexicano electo en 1988 60 de los 64 lugares en este organismo estaban ocupados por representantes priístas (ver anexo 5)

2. **El estatismo mexicano.** Como se revisó en el capítulo cuatro, el Estado siempre jugó un papel central en el manejo de la economía. Su intervención para modelar el mercado era mucho mayor que la del sector privado. En Estados Unidos, el caso es inverso.
3. **El Presidencialismo.** Carlos Salinas de Gortari fue el negociador principal del acuerdo, su autoridad no era discutida por los demás poderes de la unión y mantenía fuerte control sobre las fuentes de información. Salinas consideraba al TLCAN como la meta principal de su administración y la clave de otras reformas.

En Estados Unidos las cosas fueron distintas. Su gobierno dividido incrementó su poder de negociación. La década de los 80's y principios de los 90's fue un período en que el gobierno estadounidense estaba dividido. (Karol, 2000) los representantes demócratas en la Casa de los Representantes y en el Senado tenían una visión más proteccionista que los republicanos. En el momento del voto para aprobar el TLCAN el Senado estaba integrado por 57 demócratas y 43 republicanos, en tanto que la Casa de los Representantes se componía de 258 demócratas y 178 republicanos.

La negociación del TLCAN en su mayoría fue llevada a cabo durante la gestión de Gorge Bush, representante del partido republicano. Este partido no contaba en noviembre de 1993 de la mayoría en ninguno de los dos órganos legislativos, por lo que la ratificación del acuerdo sería sometida a un intenso debate. Como ya habíamos mencionado, Bill Clinton se vio obligado a negociar acuerdos suplementarios para lograr el apoyo de la mayoría en el congreso.

1.1.2 Las preferencias y coaliciones en el nivel doméstico

En materia de consulta cívica y empresarial México era un país poco desarrollado en el momento de la negociación del TLCAN. De igual forma, el paso de esta nación hacia la democracia aún no se encontraba consolidado, por lo que el ambiente político carecía de representatividad y pluralidad. El capital social rural aún era incipiente, poco consciente de su importancia y del valor de la asociación solidaria como instrumento para demandar la rendición de cuentas y balancear el poder del Estado. No pretende indicarse que México carecía de acumulación de capital social por completo, más bien no se entendía la forma en que la sociedad civil bien organizada podía influir en las decisiones del Estado. Gramsci (1971) calificó a la sociedad civil mexicana como una

arena para el reto y la rivalidad más que un área de consenso. La inmensa mayoría de las asociaciones civiles que aparecieron durante los 80's fueron asociaciones independientes, de membresías pequeñas y que no contaban con un rol significativo en la formulación de políticas públicas. (Woda, 2005)

La comunidad rural es una red compleja de relaciones sociales. La sociedad rural no se encontraba bien organizada debido a la fragmentación de intereses, el gran número de pequeños propietarios de las plantaciones y la falta de información. Las sociedades que defendían los intereses agrícolas, no estaban formalmente instituidas. Para lograr representación en los grupos de trabajo de la COECE, era necesario contar con una acreditación por parte de una cámara o asociación de productores por lo que aquellos sectores que no estuvieran estructurados carecerían de presencia.

Parte del bajo nivel de organización de los sectores campesinos, puede explicarse a partir de la historia del campo en México. Después de la Revolución Mexicana en 1910, el sistema de propiedad comunal llamada "ejido" limitó la tenencia de la tierra, años después bajo el modelo de industrialización, el sector agrícola fue dejado en segundo término y finalmente en los 80's cuando se inician las acciones hacia un México con miras a entrar en los mercados internacionales, los apoyos al campo disminuyen o se eliminan. Todos estos cambios y acciones tomadas por el gobierno, dejaron a la población dedicada al campo en una situación poco ventajosa. Baste decir que en 1994 cerca de 25% de la población económicamente activa se dedicaba al campo y que en contraste su producción representaba poco más del 5% del PNB. (Cámara de Diputados, 2004). Así, los niveles de pobreza tienen su máximo índice en el campo y su conciencia sobre la utilidad de la asociación era diminuta. Los grupos agrícolas existentes estaban afiliados al gobierno, no incluían a la totalidad de los agricultores afectados y eran inestables. Sus redes de apoyo político e influencia en la opinión pública eran limitados. (Olvera, 1997)

La participación de este tipo de grupos era controlada por el gobierno. Aquellos agricultores que no estuvieran afiliados al PRI, aunque fueran cruciales en el TLCAN podían participar en la discusión, pero no tendrían influencia en los puntos realmente importantes. (Heredia, 1994)

Como indica Fukuyama (1999) una forma en que el Estado puede influir negativamente en la creación de capital social, es organizando todo. En México la fuerte influencia del gobierno en los organismos creados para representar los intereses de la sociedad privada, limita la participación de esta última haciéndola dependiente de las

acciones y decisiones del Estado. Otra de las proposiciones de Fukuyama que tienen sentido en este análisis, es que el otorgamiento de los derechos de propiedad incrementa la capacidad de generar capital social. En México, los derechos de propiedad en el campo no eran claros, fueron modificados poco tiempo antes del inicio de la negociación, así que la sociedad civil tenía poco tiempo de asimilarlo y de crear redes sociales efectivas.

En Estados Unidos, el cabildeo y la oposición al TLCAN tuvo tres etapas (Chase, 2003):

1. Los grupos de interés presionan a los miembros del congreso para influenciar los términos y condiciones bajo las cuales se le delegará la autoridad “fast-track” al Presidente.
2. En la segunda etapa, los grupos de interés se organizan para presionar a la Oficina de Comercio de los Estados Unidos y a otras agencias responsables de la estrategia comercial estadounidense.
3. En la última etapa está en manos del congreso aceptar o rechazar el acuerdo, siempre bajo la presión de satisfacer las preferencias de sus representados, quienes siguen presionando y condicionando su voto a la obtención del mayor número de concesiones en el tratado.

La política doméstica en Estados Unidos, está siempre bajo el escrutinio público. La información fluye oportunamente y existen redes bien estructuradas que dan seguimiento a lo ocurrido durante las negociaciones. Aún a pesar de que el número de personas afectadas por la apertura económica en Estados Unidos era menor que en México, la movilización en el primero fue mucho mayor. El cabildeo fue una parte importante de las acciones para proteger sus intereses.

En Estados Unidos, los ciudadanos cuentan con las siguientes formas de influenciar la acción de sus representantes en el congreso (Mayer, 1998)

1. Los ciudadanos establecen preferencias políticas al evaluar las proposiciones y los efectos esperados de la adopción de esas políticas en su sector.
2. La sociedad civil elige entre los candidatos propuestos evaluando tanto la posición política del candidato como el efecto de la política pública en su área de interés.
3. Los legisladores seleccionan las propuestas basándose en las preferencias estimadas de la sociedad civil y la probabilidad de que ésta tome la decisión de

voto basada en las acciones previas de los legisladores. Su primera preocupación es la reelección.

La sociedad civil y sus intereses mantenían una fuerte unión con los legisladores en Estados Unidos. Este país se reconoce como una nación democrática en la que sus representantes son elegidos por el pueblo. Ambas cámaras son electas cada dos años por lo que es importante asegurar la preferencia electoral, tratando de satisfacer los intereses de los representados.

En el sector agrícola, los grupos más afectados por la negociación fueron los de Florida representados en la “Coalición de Florida”, este grupo se mantuvo en contacto continuo con sus representantes dentro de los comités técnicos y con los miembros del congreso que representaban a su Estado. El resultado de esta intensa movilización fue la negociación de los acuerdos suplementarios con lo que obtuvieron concesiones extras para su sector (Ver anexo).

Sin embargo, no todo fueron pérdidas. Como resultado de las negociaciones los aranceles para los productos mexicanos en Estados Unidos cayeron del 2.07% a 0.65%. (Eder, 2001) para obtener esta concesión México tuvo que comprometerse y ceder en lo necesario para asegurar la ratificación del acuerdo en Estados Unidos, aceptando condiciones que le acarrearían significantes costos de ajuste.

Resumiendo, la asimetría entre Estados Unidos y México durante la negociación del TLCAN se refuerza en el plano social, cuando los grupos más severamente afectados por la liberalización económica en Estados Unidos pueden llevar su caso a la opinión pública y debatirlo más seriamente. Los negociadores del país norteamericano se fortalecen por un gobierno dividido y por una sociedad abierta y vigilante.

En este punto conviene reflexionar acerca del papel del Estado como proveedor de las condiciones requeridas para que el potencial del Capital Social se materialice. Margarita Flores y Fernando Rello (2003) indican que las condiciones presentes fuera del grupo social, tales como el estado de la economía, las políticas públicas, las instituciones rurales, la estructura de poder local, etc influyen el comportamiento de la sociedad civil y fortalecen o disminuyen su habilidad para asociarse.

Aunque es imposible generalizar las conclusiones de este estudio, por tratarse de un estudio de caso, la evidencia muestra que el Estado puede convertirse en su propio enemigo al no contar con instituciones que garanticen la participación de la sociedad en los procesos que la afectan.

En el caso de la negociación del TLCAN encontramos “*Un sistema político mexicano que suprimió las presiones del pueblo y permitió la acción definitiva de su presidente*” (Mayer, 1998, p. 339). Sin duda, nuevos acuerdos serán negociados, la sociedad seguirá evolucionando y el proceso mundial de liberación financiera y de comercio seguirá su curso, por lo que la capacidad del Estado para regular el mercado no será suficiente.

Es necesario advertir que la capacidad de asociación no es prueba en si sola de nada. En la actualidad tenemos casos que así lo afirman, podemos citar el caso de los campesinos de San Salvador Atenco, que tuvieron la capacidad de organizarse y de evitar la construcción del aeropuerto en Texcoco. Si bien el resultado de esta organización ayudó a evitar el avance del proyecto, los medios para lograrlo fueron violentos y fuera de la ley. El reto está en encontrar formas de participación social que lleven al consenso y no al uso ilegítimo de la violencia.

Una de las tareas más importantes por parte del gobierno, es fortalecer el marco institucional de interacción con la sociedad civil, creando un escenario que facilite la acumulación de capital social. Por parte de la sociedad civil, es necesario que los individuos tomen conciencia de la importancia de su participación en los asuntos que los afectan a través de una actitud crítica y reflexiva que acompañe y de curso al poder gubernamental.

Si bien resulta muy difícil tratar de igualar el poderío económico de una nación como Estados Unidos, es posible trabajar en el fortalecimiento de las instituciones y dar la importancia que la sociedad civil merece como motor de cambio y como activo en las negociaciones que ayude a balancear los costos y beneficios de la inserción de México en la economía mundial.

En conclusión, el cambio en el modelo de desarrollo, no trajo consigo solo cambios económicos, sino cambios sociales. México continúa su paso hacia el desarrollo que será posible únicamente si la sociedad lo promueve.