

Vinculación entre política interna y política exterior en los Estados Unidos: la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Miguel Ángel Valverde Loya*

En junio de 1990, los presidentes Carlos Salinas de Gortari de México y George Bush de los Estados Unidos anunciaron su intención de iniciar las negociaciones para un tratado de libre comercio. Canadá se incorporó a las negociaciones en agosto del mismo año. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) propuesto dio lugar a una intensa campaña de cabildeo en el Congreso estadounidense, en lo que se convirtió en una gran batalla política para lograr su aprobación.

Con el TLCAN algunos intereses económicos se verían beneficiados y otros perjudicados. A los miembros del Congreso les preocupaban la pérdida de trabajos de baja especialización, así como algunos asuntos ambientales. Los intereses regionales se hicieron oír en la Cámara de Representantes. Una débil coalición de grupos de interés —que incluía a la AFL-CIO, a grupos de interés público y a organizaciones ambientales— coordinó la oposición al tratado. Del lado que estaba a favor del TLCAN, se encontraba un grupo *ad hoc* de corporaciones, llamadas USA-NAFTA, que incluían a la Asociación Nacional de Fabricantes (National Association of Manufacturers) y a la Cámara Estadounidense de Comercio (U.S. Chamber of Commerce). El gobierno mexicano montó una extensa campaña de cabildeo en favor del tratado.

Después de un intenso cabildeo en el Congreso, el presidente Bush consiguió la autorización *fast-track* para negociar el TLCAN. Las nego-

* División de Estudios Internacionales, CIDE. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

ciaciones concluyeron en agosto de 1992 y en diciembre del mismo año los presidentes Bush y Salinas, así como el primer ministro canadiense Mulroney, firmaron el tratado. Bill Clinton, entonces candidato a la presidencia, muy presionado por parte de distritos electorales clave del Partido Demócrata, apoyó el TLCAN "en principio", pero sólo si se incluían acuerdos complementarios respecto a la clase obrera y algunos puntos ambientales. Una vez en funciones, Clinton negoció estos "acuerdos laterales" con México y Canadá, pero todavía existía una fuerte oposición al TLCAN. Clinton buscó el apoyo del Congreso y en noviembre de 1993 una coalición de los dos partidos políticos aprobó el TLCAN. El tratado comercial entró en vigor el 1 de enero de 1994.

Para explicar el resultado del TLCAN necesitamos analizar cómo se formó la coalición interna o "conjunto ganador" que hizo posible la aprobación del Congreso. La hipótesis que guía este artículo es que las acciones específicas del ejecutivo inclinaron la balanza en favor del TLCAN. Para enmarcar el análisis, se aplica el modelo teórico del "juego de dos niveles" de Robert D. Putnam. Este modelo ofrece un marco útil para examinar el conjunto ganador del TLCAN, así como su relación con las condiciones de negociación entre varios estados. El modelo enuncia que, en negociaciones internacionales, los "jefes negociadores" necesitan primero conseguir la aprobación interna de un acuerdo internacional. Putnam implica que la política interna limita a los negociadores, pero ésta también puede ser una fuente de influencia en el ámbito internacional. Para ampliar el conjunto ganador, el jefe de negociadores manipula recursos e información utilizando las tres estrategias siguientes: "pagos laterales", acciones dirigidas a clientelas electorales extranjeras, y "vínculos sinérgicos".¹

Con el TLCAN, los presidentes Bush y Clinton se involucraron en una serie de compromisos políticos o "pagos laterales" con grupos y legisladores estadounidenses para ganar los votos del Congreso necesarios para su aprobación. El gobierno mexicano, considerando que los costos de no lograr el acuerdo serían muy altos, también ofreció compromisos para ganar el apoyo en el Congreso de los Estados Unidos. Los pagos laterales apuntaban principalmente a legisladores indecisos, y los hallazgos que presenta este estudio indican que las estrategias de los jefes de negociadores lograron llevar los votos hacia la parte que estaba a favor del TLCAN. Este artículo se centra en las negociaciones entre los Estados

¹ Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, vol. 42, núm. 3, verano de 1988, pp. 427-460.

Unidos y México, ya que la mayor parte del debate interno en aquel país estuvo relacionado con su vecino del sur.

La teoría del “juego de dos niveles”

Diversos estudios han tratado de explorar la relación entre la política económica exterior de los Estados Unidos y su política interna e internacional.² Sin embargo, dichos estudios han reducido alguno de estos dos elementos a una categoría “residual”, utilizando la teoría internacional para explicar el fenómeno interno, o viceversa. Al hacerlo, han desarrollado sólo un aspecto de la teoría, o no han logrado ofrecer un marco teórico que integre las teorías de manera convincente. El modelo teórico del “juego de dos niveles” de Putnam permite analizar el efecto combinado de los factores internacionales e internos, ofreciendo una mejor apreciación del proceso.

Al analizar el modelo del juego de dos niveles, Putnam señala que es necesario manejar dos niveles de análisis, haciendo énfasis en la política al estudiar los factores internos determinantes de la política exterior. Esto permite desarrollar teóricamente tanto el elemento internacional como el interno. En el ámbito nacional, los grupos internos “persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables, y los políticos buscan poder para construir coaliciones entre esos grupos”. En el ámbito internacional, “los gobiernos nacionales procuran maximizar su capacidad para satisfacer las presiones internas, al tiempo que minimizan las consecuencias adversas de los acontecimientos en el extranjero”.³ El “dirigente político nacional”, “hombre de Estado” o “jefe negociador” aspira a manipular ambos niveles a la vez, utilizando sus recursos en la organización

² Entre estos estudios se encuentran: James N. Rosenau, “Toward the Study of National-International Linkages”, en James N. Rosenau (ed.), *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems*, Nueva York, The Free Press, 1969, pp. 44-62; Henry A. Kissinger, “Domestic structures and Foreign Policy”, *Daedalus*, vol. 95, núm. 2, primavera de 1966, pp. 503-529; Peter J. Katzenstein, “International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States”, *International Organization*, vol. 30, núm. 1, invierno de 1976, pp. 1-45 (22); G. John Ikenberry, David A. Lake y Michael Mastanduno, “Introduction: Approaches to Explaining American Foreign Economic Policy”, *International Organization*, vol. 42, núm. 1, invierno de 1988, pp. 1-14; Peter Gourevitch, “The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics”, *International Organization*, vol. 52, núm. 4, otoño de 1978, pp. 881-911; y Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca, Cornell University Press, 1986.

³ Putnam, *op. cit.*, p. 434.

política interna para influir sobre la negociación internacional, o diseñando una estrategia internacional para modificar las limitaciones internas. Para fines analíticos, Putnam distingue dos etapas:

- 1) La negociación entre los negociadores, que conduce a un acuerdo tentativo. Este acuerdo está limitado y moldeado por factores internacionales. Cada lado es representado por un "negociador único" (nivel I).
- 2) Discusiones independientes dentro de cada grupo de distritos electorales acerca de si ratificar o no dicho acuerdo (nivel II).

La formulación de la política económica exterior se interpreta como el proceso político interno que genera el apoyo necesario para que el Congreso apruebe un acuerdo internacional.

Los dos elementos se afectan mutuamente por medio de dos vínculos formales: 1) la aprobación o desaprobación de una formulación de política o de un acuerdo internacional por medio de un mecanismo de política interna (en el caso del TLCAN, por parte de una legislatura electa en un sistema constitucional en donde las ramas del gobierno comparten poderes), y 2) el papel del hombre de Estado (la cabeza del gobierno, en este caso, el jefe del Ejecutivo). El requisito de que un acuerdo de nivel I deba ser ratificado en el nivel II ofrece un "vínculo teórico crucial" entre la política interna y la internacional. Putnam sugiere la conveniencia de pensar que la ratificación es una función parlamentaria, presentada en un voto de "sí o no", ya que cualquier modificación del acuerdo significa rechazarlo, a menos de que sea aprobado por todas las partes. En la política comercial estadounidense, una disposición específica, la "autoridad *fast-track*", proporciona una elaborada programación de los procedimientos con el fin de apresurar los acuerdos. Ésta exige que el Congreso vote un pacto comercial y toda la legislación relacionada con su aplicación dentro de 90 días legislativos, sin enmiendas, en un voto de "sí o no". El segundo "vínculo formal" indica que el jefe de negociadores utiliza recursos estratégicos para equilibrar las inquietudes internacionales e internas. Implica, también, que el hombre de Estado tiene preferencias propias respecto a las políticas públicas, que a menudo difieren de las de sus distritos electorales. El hombre de Estado "normalmente dará prioridad a sus cálculos internos", considerando su posición política y las perspectivas de su reelección.⁴

⁴ *Ibid.*, pp. 456-457.

En el nivel II, el esquema del juego de dos niveles exige analizar la formación de los "conjuntos ganadores" internos que hacen posible adoptar una política o, en este caso, aprobar un acuerdo internacional. El éxito de un acuerdo depende del tamaño del conjunto ganador, el cual se define como el "conjunto de todos los acuerdos de nivel II posibles que podrían 'ganar', es decir, obtener la mayoría necesaria entre los distritos electorales cuando se vota sí o no". Los conjuntos ganadores más grandes "hacen más probable que sea posible un acuerdo al nivel I". Un acuerdo exitoso cae dentro de los conjuntos ganadores de nivel II de cada lado, de modo que cuanto mayor sea el conjunto ganador, mayor será la posibilidad de que se traslapen. Por otro lado, los conjuntos ganadores pequeños pueden convertirse en una ventaja en negociaciones internacionales. En la política comercial, el ejecutivo negocia con la autoridad delegada del Congreso. Se supone que el procedimiento *fast-track* preserva la credibilidad de los negociadores estadounidenses; sin embargo, la dificultad de ganar la ratificación del Congreso puede utilizarse (como sucede a menudo) como fuente de influencia. Según Putnam, tres conjuntos de factores determinan el tamaño del conjunto ganador en el nivel II:

- 1) La distribución del poder, las preferencias y las coaliciones posibles entre los distritos electorales del nivel II.
- 2) Las instituciones políticas del nivel II.
- 3) Las estrategias de los negociadores del nivel I.

En el nivel I, la economía global y la cada vez mayor interdependencia económica —en particular, los crecientes flujos comerciales— favorecen la creación de un tratado de libre comercio entre México y los Estados Unidos. La parte más débil, México, se encuentra en una posición que le permitiría afectar el resultado mediante la negociación política, vinculando temas o encontrando aliados internos en la nación más fuerte.⁵ Desde la perspectiva de la negociación mexicana, lazos económicos y comerciales más estrechos con los Estados Unidos podrían conducir a una mayor cooperación en temas como la lucha contra el tráfico de drogas y el mejoramiento del ambiente fronterizo. Una economía mexicana más fuerte, producto de más inversión estadounidense y de mayores vínculos comerciales, supuestamente significaría

⁵ Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, 2a. ed., Nueva York, Harper Collins, 1989.

menos inmigración ilegal hacia el norte y mejores oportunidades para la estabilidad política. México podría impulsar el TLCAN, argumentando el potencial para el crecimiento económico conjunto, consciente de las ventajas desde el punto de vista de la seguridad nacional de los Estados Unidos.

Además, Robert O. Keohane ha señalado que cuanto más fragmentado esté políticamente un gobierno, menos coherente y comprometido estará en sus relaciones con otros. Por lo tanto, según Keohane, un gobierno fuertemente comprometido (no necesariamente el del país "más fuerte") está por lo general en una mejor posición de negociación.⁶ Por lo tanto, la concentración del poder en la presidencia le permitió a México presentar una posición unificada (a pesar de que existía disenso interno),⁷ lo cual supuestamente le dio un margen sobre los Estados Unidos, cuyo proceso de elaboración de políticas está caracterizado por complejos intereses internos.

Sin embargo, en el nivel II las divisiones internas dentro de los Estados Unidos complicaron la negociación. Los grupos internos politizaron el tema y trataron de influir en las instituciones políticas, involucrando a la opinión pública y generando un debate más amplio. La parte de la negociación exterior se involucró en la lucha interna. La presión política se maneja por medio de mecanismos institucionales como el *fast-track*, pero la política electoral enfoca la atención hacia las demandas de los grupos de interés. El jefe negociador de los Estados Unidos obtiene concesiones de la otra parte en la negociación, buscando reunir una coalición de apoyo interna, y el jefe negociador del exterior, con el apoyo de factores institucionales de su país, puede llevar a cabo acciones dirigidas a los distritos electorales estadounidenses.

En el caso del TLCAN, el jefe negociador mexicano buscó entablar comunicación con los actores internos de los Estados Unidos con el fin de ampliar la coalición de apoyo, particularmente en las comunidades de negocios y la de hispanos.⁸ Preocupado por las ganancias relativas,

⁶ Robert O. Keohane, "El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas", en Blanca Torres (coord.), *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990, pp. 73-75.

⁷ Véase Jorge G. Castañeda y Carlos Heredia, "Another NAFTA: What a Good Trade Agreement Should Offer", en Ralph Nader et al., *The Case Against Free Trade*, San Francisco, Earth Island Press-North Atlantic Books, 1993, pp. 78-91.

⁸ Véase The Center for Public Integrity, *The Trading Game: Inside Lobbying for the North American Free Trade Agreement*, Washington, The Center for Public Integrity, 1993; y Bob Davis, "Mexico Mounts a Massive Lobbying Campaign to Sell North American Trade Accord in U.S.", *The Wall Street Journal*, 20 de mayo de 1993.

el jefe negociador mexicano consideró que el costo de no lograr un acuerdo era mayor que otorgar concesiones dirigidas a grupos estadounidenses específicos o a miembros del Congreso que se oponían al TLCAN. El jefe negociador de los Estados Unidos ofreció pagos laterales sobre temas no comerciales a actores internos, inquieto no tanto por anular una ventaja en la negociación para la contraparte extranjera como por la necesidad de que el Congreso aprobara lo que se había convertido en una importante batalla política para la Casa Blanca. Además, las divisiones internas permitieron que el jefe negociador de los Estados Unidos obtuviera concesiones de México, incorporando en el acuerdo las demandas de grupos políticamente importantes, lo cual a fin de cuentas hizo posible la aprobación del Congreso. El TLCAN provocó un intenso debate interno y una gran movilización, y los actores internos no fueron simplemente manipulados por las estrategias del jefe negociador, sino que fueron capaces de darle forma a la agenda para negociaciones internacionales e influir en el contenido político del acuerdo, así como en otras áreas de políticas públicas no relacionadas.

Las estrategias del “jefe negociador”

De acuerdo con Putnam, cuando una política se presenta como un “bien público”, el estadista tiene una considerable autonomía para enmarcar la discusión en el debate político. Putnam ha señalado que el presidente o el “jefe negociador” se encuentra en una posición que le permite manipular recursos e información, afectando así el tamaño del “conjunto ganador” necesario para lograr que el Congreso apruebe un acuerdo internacional. El jefe negociador utiliza tres estrategias: “pagos laterales”, o concesiones a actores políticos específicos; acciones dirigidas a clientelas electorales en el extranjero que mejoren las oportunidades de llegar a un acuerdo exitoso, y la creación de opciones de políticas internas por medio de disposiciones de negociación en el ámbito internacional.⁹

Respecto a la primera estrategia, el enfoque teórico del juego de dos niveles hace hincapié en que el valor de un pago lateral

⁹ Putnam, *op. cit.*, pp. 450-456.

debería calcularse en términos de su contribución marginal a la probabilidad de ratificación, y no con base en su valor general para la nación receptora. Lo que importa [en el ámbito interno] no son los costos y los beneficios nacionales totales, sino su incidencia, en relación con las coaliciones y las proto-coaliciones [*sic*] existentes.¹⁰

Por tanto, las concesiones muy generales son menos efectivas que las específicas (o “discretas”) que inclinan la balanza conforme oscilan los votantes o sus grupos. El jefe negociador debe tratar de maximizar la efectividad del costo de los pagos laterales utilizados para asegurar la ratificación. Las disposiciones incluidas en el TLCAN como acuerdos laterales, así como los pactos específicos entre el gobierno y los miembros del Congreso, pueden considerarse pagos laterales.

Durante el debate del TLCAN, los presidentes Bush y Clinton hicieron uso de los pagos laterales a distritos electorales estratégicos. El presidente Bush ofreció consultar con los miembros del Comité de Finanzas del Senado y con el Comité de Formas y Medios de la Cámara de Representantes. Funcionarios del gobierno de Bush se reunieron con más de 150 miembros del Congreso para escuchar sus inquietudes. Bush envió al Congreso un “plan de acción”, en el que se comprometía a invertir en la capacitación de trabajadores, en el que se disponía a ayudar a las industrias estadounidenses amenazadas por el tratado comercial y en donde negaba que se estuvieran debilitando las leyes ambientales de los Estados Unidos. El documento ayudó a conseguir el apoyo necesario para obtener la aprobación del *fast-track*, incluido el de Richard Gephardt (demócrata por Michigan), líder de la mayoría de la Cámara de Representantes, quien posteriormente cambió su posición respecto al TLCAN. Cuando el gobierno ofreció recibir asesoría de las principales organizaciones ambientales, logró dividir a este movimiento.

El presidente Clinton utilizó en gran número los “pagos laterales”. Éstos pretendían abordar las inquietudes de algunos distritos electorales críticos del Partido Demócrata. Clinton realizó un gran trabajo de cabildeo que incluía pactos específicos con legisladores, con el fin de asegurar su apoyo al TLCAN. Al gobierno de Clinton se le acusó de “comprar votos”, pues participó en acuerdos que iban desde ofrecer disposiciones para proteger bienes o sectores económicos en particular, hasta ofrecer programas federales para el distrito del legislador. Es

¹⁰ *Ibid.*, p. 450.

probable que la práctica de “negociar astutamente” (*horse-trading*) entre la Casa Blanca y los legisladores sea tan vieja como la república misma; sin embargo, en muy pocos casos de la historia reciente ha habido tantos actores implicados en negociaciones tan intensas. Estos pagos laterales, planeados por el gobierno de Clinton apenas unas semanas antes de la votación del TLCAN, fueron cruciales para su aprobación por parte del Congreso.

La segunda estrategia de que dispone el jefe negociador es la “reverberación”, es decir, acciones que alteran las expectativas de los grupos internos en un país extranjero, mejorando así las posibilidades de un acuerdo exitoso. Los jefes negociadores están confabulados en cierta medida, ya que supuestamente a todos les interesa ratificar el pacto. “Por lo general, se esperaría que reforzaran mutuamente su posición respecto a sus distritos electorales”,¹¹ y conocieran el conjunto ganador de su contraparte, reduciendo la incertidumbre de las posibilidades de ratificación. Estos esfuerzos buscan evitar la posibilidad de lo que Putnam llama “deserción involuntaria”, que es cuando un jefe negociador no puede entregar un acuerdo porque un pequeño conjunto ganador ocasiona que fracase la ratificación.

En el caso del TLCAN, el presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari estableció conexiones con los distritos electorales de los Estados Unidos, e instrumentó una serie de políticas para abordar las inquietudes de grupos y legisladores estadounidenses. El gobierno de Salinas se identificó mucho con el TLCAN, vinculando perspectivas económicas e incluso políticas del país con el destino del pacto comercial. Una derrota del TLCAN se interpretaría como una derrota tanto política como personal para el presidente mexicano, amenazando el movimiento hacia una economía más orientada al mercado y sacudiendo el apoyo político del PRI. Por lo tanto, el costo de fracasar se tornó alto. El objetivo de la estrategia de “reverberación” de Salinas no fue aumentar la influencia de México, sino ampliar el conjunto ganador interno en los Estados Unidos, lo que hacía más probable la aprobación del acuerdo.

El jefe negociador de los Estados Unidos ofreció pagos laterales que respondían a la presión de grupos de interés, particularmente grupos laborales y ambientales, y también a miembros específicos del Congreso sobre temas no relacionados con el contenido del TLCAN. El objetivo no era tan sólo neutralizar la influencia potencial de México

¹¹ *Ibid.*, p. 451.

al atraer a estos grupos, sino también ampliar el conjunto ganador. Los pagos laterales que ofreció el jefe negociador de los Estados Unidos obligó a que México aceptara negociar acuerdos laterales e implicó cambios en la política interna.

La tercera estrategia a disposición del jefe negociador, según Putnam, es el uso de “estrategias de vínculos sinérgicos”, o creación de opciones de políticas internas mediante la negociación de disposiciones en el ámbito internacional. Supóngase que una mayoría de distritos electorales internos se opone a un acuerdo respecto a los trabajos de baja especialización, pero que algunos miembros de dicha mayoría estarían dispuestos a modificar su voto a cambio de disposiciones específicas que apoyaran trabajos de mano de obra calificada. De acuerdo con Putnam, “Si la negociación se limita [a la arena interna], dicho intercambio no es técnicamente posible, pero si el jefe negociador puede intervenir por un acuerdo internacional que permita más trabajos [...] puede, en efecto, volcar el resultado inicial en la mesa interna”.¹² Esta estrategia no cambia las preferencias de los distritos electorales internos, pero crea “una opción de política [...] que anteriormente estaba más allá del control interno”.¹³

El gobierno de Clinton negoció con el mexicano disposiciones que garantizaban la protección de los derechos de propiedad intelectual de las compañías estadounidenses, así como otros términos que hicieron que el mercado mexicano fuera más atractivo para la inversión de negocios estadounidenses. Estos acuerdos favorecieron un mayor apoyo al TLCAN en la comunidad de negocios de Estados Unidos. En las páginas siguientes se analizará el uso que hicieron de estas tres estrategias los jefes negociadores durante el debate del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Pagos laterales

La estrategia de los “pagos laterales” apunta a una inquietud específica de un distrito electoral político en particular. Como se dijo antes, el presidente Bush elaboró un “plan de acción” que abordaba las preocupaciones de los grupos laborales y ambientales, expresadas por

¹² *Ibid.*, p. 447.

¹³ *Ibidem.* En cierto sentido, una “estrategia de vínculos sinérgicos” puede considerarse un pago lateral internacional.

medio de algunos miembros del Congreso, si bien constituía tan sólo una promesa y no una lista de compromisos específicos. El candidato a la presidencia Bill Clinton, presionado por parte de la comunidad laboral y ambiental, ofreció negociar "acuerdos laterales" al TLCAN, abordando las preocupaciones de esos grupos. Si bien resistió las demandas de la clase obrera para rechazar o renegociar el acuerdo, supo cuán importante era no distanciarse, ya que ofrecía un apoyo crucial durante las campañas de los candidatos demócratas.

Un acuerdo lateral tenía que ver con disposiciones ambientales, otro con temas laborales y un tercero con la protección de ciertos sectores económicos estadounidenses (industriales y agrícolas), en el caso de una ola de importaciones provenientes de México y Canadá. Por lo tanto, para obtener apoyo político durante su campaña presidencial y en los primeros meses de su gestión, Clinton utilizó pagos laterales para liberarse de ciertos grupos políticos clave. Sin embargo, después de que concluyeron las negociaciones de los acuerdos laterales, la clase obrera y otros grupos que se oponían al pacto no estaban satisfechos con los resultados. Podían lanzar una resuelta campaña contra el TLCAN durante los meses previos al voto en el Congreso. No obstante, Clinton fue capaz de lograr su objetivo de asegurar apoyo político durante la campaña presidencial y estuvo dispuesto a negociar en otros frentes para obtener los votos necesarios del Congreso para aprobar el acuerdo.

En los meses previos al voto decisivo, la Casa Blanca pudo obtener concesiones de México, argumentando que eran necesarias para ganar más votos en el Congreso. Los líderes de las cámaras enviaron al gobierno el documento "Recomendaciones para implantar la legislación", que contenía las preocupaciones de muchos sectores industriales y sugería la creación de un Centro para el Estudio del Comercio en el Hemisferio Occidental, con sede en Texas. El paquete legislativo que envió el gobierno al Congreso incluía el proyecto de ley para su instrumentación (sobre el cual tenía que votar), los acuerdos laterales y una declaración que presentaba las acciones que emprendería el gobierno por sí solo, en respuesta a las múltiples preocupaciones del Congreso y como resultado de los diversos pagos laterales.

El primer pago lateral que ofreció el gobierno fue la creación del Banco de Desarrollo de América del Norte, que se dirigía a los representantes de la frontera entre México y los Estados Unidos. Sin embargo, el trato produjo sólo un voto inmediato, el del representante Esteban Torres (demócrata por California), en lugar de los seis que

esperaba Clinton. El mensaje que transmitió dicho trato fue que los legisladores podrían conseguir algo a cambio de su voto a favor. El resultado fue una mayor incertidumbre por reunir los votos, ya que los legisladores se resistían a hacer un acuerdo tan rápido, ya sea porque la presión política era muy intensa o porque la posibilidad de obtener concesiones de la Casa Blanca se había vuelto muy grande. Clinton asumió el riesgo de crearse una reputación de ceder a las demandas de pagos laterales sobre muchos temas, lo que complicaba aún más la negociación internacional.

Al buscar los votos del Congreso para aprobar el TLCAN, la Casa Blanca apuntó hacia legisladores de distritos con importantes intereses agrícolas y de bienes, quienes serían más receptivos a hacer tratos que los de distritos industriales con una fuerte presencia de la clase obrera organizada. Las inquietudes y reservas de los grupos agrícolas y de bienes se centraron en cómo afectaría el pacto a productos y cultivos particulares, preocupaciones que podrían manejarse con maniobras técnicas y legales en el lenguaje de la legislación. Los problemas de la clase obrera organizada eran más generales (compañías estadounidenses se irían a México en busca de salarios más bajos) y difíciles de abordar. Una vez que la asociación o el grupo agrícola respectivo había respaldado el pacto, después de los acuerdos ofrecidos por el gobierno, los legisladores se sentían más cómodos del lado de la Casa Blanca.

Para ganar el apoyo de los estados productores de azúcar, el gobierno negoció una "carta lateral" que contenía un compromiso para impedir que México exportara azúcar a los Estados Unidos en el futuro cercano. Los productores estadounidenses temían que, con el TLCAN, México podría empezar a utilizar endulzantes de jarabe de maíz para refrescos y exportar azúcar a los Estados Unidos, con lo que se reduciría el precio del azúcar y se captaría el mercado. Según la disposición negociada, México no podría hacer dicha sustitución y sólo podría aumentar las exportaciones como resultado de un incremento en la producción. El senador John Breaux (demócrata por Lousiana) instó al presidente Salinas para que aceptara dicha "clarificación" del pacto comercial, y cuando menos 10 representantes anunciaron su intención de apoyar el TLCAN si se hacía dicha clarificación. Una vez completo el acuerdo, los productores de azúcar estadounidenses dejaron de financiar actividades en contra del TLCAN y les pidieron a los miembros del Congreso que no utilizaran las inquietudes respecto al azúcar como razón para oponerse al tratado.

Según Julius Katz, antiguo vicerrepresentante comercial de los Estados Unidos y jefe negociador del TLCAN en el gobierno de Bush, la medida contenida en la "carta lateral" constituía una ruptura del acuerdo original.¹⁴ Pero el representante comercial estadounidense Mickey Kantor presionó a los mexicanos, previniendo la necesidad de reunir los votos, y también advirtió a los productores de azúcar de los Estados Unidos (famosos por su capacidad de cabildeo y su éxito para limitar las importaciones) que aceptaran el acuerdo, o el gobierno consideraría dar por terminados los subsidios federales.¹⁵

Al buscar el apoyo de la numerosa delegación de Florida en la Cámara de Representantes, el gobierno negoció los mecanismos de salvaguardas basados en el precio mexicano del jugo de naranja y las verduras. Si el precio del concentrado de jugo de naranja caía por debajo de cierto nivel, o el volumen de las importaciones provenientes de México alcanzaba determinado nivel, se impondrían aranceles. En el caso de las verduras, incluidos los tomates, un mecanismo de monitoreo similar reinstalaría los aranceles, en el caso de una inundación de importaciones provenientes de México. El gobierno también acordó proteger a los productores de verduras de Florida durante las negociaciones del GATT, limitando los recortes de los aranceles estadounidenses e impidiendo nuevos socios comerciales en el tráfico de cítricos.¹⁶ Los acuerdos sobre el azúcar, los cítricos y las verduras le proporcionaron a la Casa Blanca importantes votos de la delegación de Florida. Los legisladores de este estado estaban reteniendo su respaldo al TLCAN, ya que los productores de cítricos y verduras estaban insatisfechos. El gobierno había trabajado durante meses para ganar el apoyo de los representantes de Florida, pero los acuerdos se definieron apenas un día antes de la votación sobre el TLCAN. Antes de los acuerdos, sólo 4 de los 23 miembros de la delegación apoyaban el TLCAN. Después, se ganaron 9 votos más.

La Casa Blanca también estableció acuerdos con algunos sectores industriales. Miembros de la Cámara de Representantes de estados productores de textiles y prendas de vestir le dijeron al presidente Clinton que sus votos a favor del TLCAN se verían "ayudados" si el

¹⁴ Ann Devroy y Peter Behr, "Sugar-Producing States Clinton in Drive for NAFTA Votes", *The Washington Post*, 3 de noviembre de 1993.

¹⁵ Douglas Harbrecht y Richard S. Dunham, "The A-Team that Saved NAFTA's Bacon", *Business Week*, núm. 3349, 6 de diciembre de 1993, p. 46.

¹⁶ "Administration Fattens Vegetables Offer to Save Florida NAFTA Deal", *Inside U.S. Trade*, vol. 11, núm. 45, 12 de noviembre de 1993, pp. 1, 13-15.

gobierno prometía proteger sus industrias durante las negociaciones del GATT. Enviaron una carta firmada por 10 representantes, que abría la perspectiva de que la Casa Blanca inclinara votos indecisos. Con el fin de obtener estos votos para el TLCAN, el presidente Clinton ofreció limitar las concesiones sobre textiles y prendas de vestir en las pláticas del GATT y mejorar los mecanismos para aplicar la ley de aduanas de los Estados Unidos. Los 10 representantes que firmaron la carta votaron a favor del acuerdo.¹⁷

El gobierno elaboró un acuerdo sobre aparatos eléctricos para asegurar el apoyo de seis miembros del Congreso provenientes del estado de Iowa. Le ofreció a la industria de aparatos eléctricos de los Estados Unidos utilizar salvaguardas en caso de que se presentara una oleada de importaciones de México. También obtuvo un compromiso de México para iniciar negociaciones después de la implantación del TLCAN, para acelerar la reducción de aranceles mexicanos a los aparatos eléctricos. Estas acciones provocaron que la Corporación Maytag de Iowa apoyara el TLCAN, y los pasos mencionados aseguraron el apoyo del senador Charles Grassley (republicano por Iowa) y de la delegación de Iowa en la Cámara de Representantes, a pesar de que cuatro de los cinco miembros ya habían anunciado su apoyo al pacto.¹⁸

El gobierno de Clinton cerró tratos con México sobre otros productos también, para que el proyecto de ley de la implantación del TLCAN resultara más atractivo a los miembros indecisos de la Cámara. En las "cartas de entendimiento" que intercambiaron el representante comercial de los Estados Unidos Mickey Kantor y el secretario de Comercio de México Jaime Serra Puche, México acordó acelerar la reducción arancelaria en determinados sectores. Entre éstos se encontraban el vidrio plano, el vino y el brandy, y la ropa de cama.¹⁹ El gobierno también estuvo de acuerdo con investigar los subsidios canadienses al trigo, a los productos de cacahuete y a las papas, así como estrechar las reglas que exigen que la carne y el ganado provenga de animales criados en América del Norte.²⁰

¹⁷ "Textile State Lawmakers Urge GATT Pledges Prior to NAFTA Vote", *Inside U.S. Trade*, vol. 11, núm. 45, 12 de noviembre de 1993, pp. 1-2; "Clinton Offers Tough GATT Stance on Textiles for NAFTA Votes", *Inside U.S. Trade*, vol. 11, núm. 46, 19 de noviembre de 1993, pp. 1, 11-15.

¹⁸ "NAFTA Package Includes Special Safeguard Provisions for Appliances", *Inside U.S. Trade*, vol. 11, núm. 45, 12 de noviembre de 1993, p. 6-7.

¹⁹ "Agreement Reached Between U.S. and Mexico on Key NAFTA Issues, Kantor Says", *International Trade Reporter*, vol. 10, 10 de noviembre de 1993, p. 1876.

²⁰ Ronald A. Taylor, "White House Offers Deals, Wins Converts", *The Washington Times*, 17 de noviembre de 1993.

Sin embargo, la Casa Blanca no estaba dispuesta a ofrecer concesiones respecto a temas clave de las políticas públicas de su agenda. Por lo tanto, cuando la delegación de Carolina del Norte quiso reducir un impuesto de 75 centavos que proponía el gobierno de Clinton para financiar la atención a la salud, a cambio de votos a favor del TLCAN, el gobierno rechazó firmemente la medida.

El gobierno ofreció a determinados legisladores otros pagos laterales, totalmente separados del contenido del TLCAN. Estos legisladores buscaban beneficios o servicios para sus distritos electorales, teniendo en mente llevarse el crédito y conseguir ventajas electorales. La Casa Blanca obtuvo el apoyo de la representante E.B. Johnson (demócrata por Texas) después de comprometerse a comprar seis aviones de carga C-17, construidos en su distrito, a pesar de que su oficina y el gobierno negaron cualquier vínculo entre ambos puntos.²¹ La creación de un Centro para el Estudio del Comercio en el Hemisferio Occidental con un costo de 10 millones de dólares fue considerada por el representante J.J. Pickle (demócrata por Texas) como un intercambio por su voto. Después de anunciar su apoyo al pacto, el representante Floyd Flake (demócrata por Nueva York) recibió la noticia de que su distrito sería la sede del programa piloto Administración de Pequeñas Empresas, y al representante Lewis Payne Jr. (demócrata por Virginia) se le dijo que su distrito sería considerado como la sede del Instituto Nacional de Estándares y Tecnología.

Cuando varios republicanos de la Cámara de Representantes dijeron que estaban "reconsiderando" su apoyo al TLCAN en vista de las diferencias con el gobierno por el aumento de las cuotas de pastura en tierras federales, la Casa Blanca retrasó el anuncio de las reformas a las llanuras federales.²² El secretario de Transporte Federico Peña le ofreció un puente en el este de Houston al representante Gene Green (demócrata por Texas) a cambio de su apoyo al TLCAN.²³ El representante E. Clay Shaw Jr. (republicano por Florida) obtuvo un compromiso del Departamento de Estado para exhortar a México a extraditar a un supuesto violador.

Los opositores al TLCAN se sintieron ultrajados por los tratos que logró el gobierno. Acusaron al presidente Clinton de "comprar" votos,

²¹ John Maggs, "Planes-for-Vote Swap Illustrates Rising NAFTA Price Tag", *The Journal of Commerce*, 8 de noviembre de 1993.

²² Timothy Noah y Jackie Calmes, "White House is Negotiating Changes in Grazing-Fee Plan to Win NAFTA Votes", *The Wall Street Journal*, 10 de noviembre de 1993.

²³ *Houston Post*, 12 de noviembre de 1993.

de gastar miles de millones de dólares de los contribuyentes y de convertir los votos del acuerdo en una subasta de patronazgo político. Algunos observadores afirmaron que la Casa Blanca había debilitado sus credenciales para el libre comercio, protegiendo industrias temerosas de las importaciones mexicanas, y que había amenazado su posición de negociación con Europa y Japón. El gobierno respondió que los tratos no eran incongruentes con los objetivos del pacto, que tenía algunos puntos débiles que había que negociar, ya que las reglas del *fast-track* no permitían enmiendas.

La Casa Blanca proclamó que los acuerdos respondían a preocupaciones legítimas de los legisladores y que estaban muy relacionados con temas comerciales. El representante comercial estadounidense Mickey Kantor dijo que el gobierno había señalado que examinaría temas respecto al azúcar, el vidrio plano, los cítricos, las verduras y los aparatos eléctricos desde junio y febrero, y que los cambios fortalecían el acuerdo.²⁴ El cuadro 1 resume algunos de los pagos laterales que ofreció el gobierno de Clinton para obtener apoyo al TLCAN. Otros pagos laterales fueron promesas de que el presidente iría al distrito de un miembro del Congreso, que el presidente influiría a su favor en la asignación de comités legislativos, o les ayudaría de alguna otra forma en el futuro.²⁵

Acciones dirigidas a clientelas electorales en el extranjero

La segunda estrategia disponible para los jefes negociadores son las acciones dirigidas a clientelas electorales en el extranjero, que mejoran las oportunidades de aprobar un acuerdo internacional. El gobierno mexicano siguió muy de cerca el debate sobre el TLCAN en los Estados Unidos y participó en una extensa campaña diplomática y de cabildeo. El presidente Salinas también emprendió cambios en la política interna con el fin de abordar las inquietudes de algunos grupos y actores políticos estadounidenses. Salinas no estaba tan sólo respondiendo a consideraciones de poder relativas. A pesar de que era la parte "débil" en las negociaciones del TLCAN, México tenía una "fuerte" posición

²⁴ "Agreement Reached between U.S. and Mexico on Key NAFTA Issues, Kantor Says", *International Trade Reporter*, vol. 10, núm. 4, 10 de noviembre de 1993, p. 1877.

²⁵ Michael Duff, "Secrets of Success: After his Dramatic NAFTA Victory, can Bill Clinton Use his Newfound Clout to Win Bigger Battles like Health Care?", *Time*, vol. 142, núm. 21, 29 de noviembre de 1993, p. 16.

interna en apoyo del acuerdo comercial, debido principalmente a factores institucionales. El dominio del ejecutivo en México le permitió a Salinas ofrecer concesiones y hacer cambios en la legislación y en la política interna sin tener una oposición efectiva de otras ramas del gobierno.²⁶ Un plan para aumentar los salarios reales de los trabajadores menos pagados en México, anunciado en octubre de 1993, fue visto como respuesta a las críticas de las organizaciones laborales de los Estados Unidos, que afirmaban que se perderían las manufacturas estadounidenses por los bajos salarios de México con el TLCAN.²⁷

El gobierno mexicano desarrolló una impresionante legislación ambiental y, tomando en consideración las preocupaciones de los grupos ecologistas estadounidenses, tomó medidas para mejorar su implantación. Contrató más inspectores ambientales, aumentó considerablemente el presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) y creó la Procuraduría del Medio Ambiente. El gobierno mexicano también creó la reserva ecológica Chamela-Cuximala, en respuesta a una vieja solicitud de organizaciones ambientales de los Estados Unidos e internacionales. El gobierno de Salinas anunció un nuevo programa de subsidio a los cultivos que reemplazaría el mantenimiento de precios por medio de pagos directos a los agricultores. El programa se diseñó para ayudar a los productores mexicanos a adaptarse progresivamente al TLCAN durante un periodo inicial de 15 años para permitirle al gobierno abatir los precios por debajo de los niveles internacionales. También se diseñó, tomando en consideración las preocupaciones de los Estados Unidos respecto al aumento de la inmigración rural proveniente de México si se instrumentaba el TLCAN; un desplazamiento masivo que podría verse forzado por la pérdida de ingreso por parte de los agricultores mexicanos.²⁸

²⁶ Entre los estudios respecto a la naturaleza del sistema político mexicano y la presidencia de México se encuentran: José Luis Reyna y Richard S. Weinert (eds.), *Authoritarianism in Mexico*, Filadelfia, Institute for the Study of Human Issues, 1971; Susan Kaufman Purcell, *The Mexican Profit-Sharing Decision: Politics in an Authoritarian Regime*, Berkeley, University of California Press, 1975; Kevin Middlebrook, "Political Liberalization in an Authoritarian Regime: The Case of Mexico", en Guillermo O'Donnell et al. (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 123-147; Daniel Levy y Gabriel Székely, *Mexico: Paradoxes of Stability and Change*, Boulder, Westview, 1987; Wayne A. Cornelius, Judith Gentleman y Peter H. Smith (eds.), *Mexico's Alternative Political Futures*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1989; George Philip, *The Presidency in Mexican Politics*, Nueva York, St. Martin's Press, 1992.

²⁷ Todd Robberson, "Mexico Seeks to Increase Worker Pay", *The Washington Post*, 4 de octubre de 1993.

²⁸ Juanita Darling, "Salinas Announces Shift in Farm Aid to Ease Adjustment to NAFTA", *Los Angeles Times*, 5 de octubre de 1993.

CUADRO 1

<i>Miembro</i>	<i>Posición respecto al TLCAN al 3 de noviembre de 1993¹</i>	<i>Pago lateral</i>	<i>Voto</i>
Esteban Torres (D-California)	Indeciso hasta el 27 de octubre, finalmente a favor	Creación del Banco de Desarrollo de América del Norte	A favor
Xavier Becerra (D-California)	En contra		A favor
Nancy Pelosi (D-California)	Indeciso		A favor
Lucille Roybal-Allard (D-California)	Indeciso		A favor
Ed Pastor (D-Arizona)	Tendencia a votar a favor		A favor
John Bryant (D-Texas)	Indeciso		A favor
Jim Baucus (D-Florida)	Indeciso	Protección para los productores de cítricos, verduras y azúcar en Florida y Louisiana	A favor
Carrie Meek (D-Florida)	En contra		A favor
Alcee L. Hastings (D-Florida)	En contra		A favor
Earl Hutto (D-Florida)	Tendencia a votar en contra		A favor
Dan Miller (R-Florida)	Indeciso		A favor
Tillie Fowler (R-Florida)	Indeciso		A favor
Porter Goss (R-Florida)	En contra		A favor
Tom Lewis (R-Florida)	En contra		A favor
Harry Johnston (D-Florida)	Tendencia a votar en contra		A favor

William J. Jefferson (D-Louisiana)	Indeciso		A favor
James A. Hayes (D-Louisiana)	Tendencia a votar en contra		A favor
Jim McCrery (R-Louisiana)	A favor		A favor
Sen. John Breaux (D-Louisiana)	Indeciso		A favor
Sen. J. Bennet Johnson (D-Florida)	Indeciso		A favor
John Spratt (D-Carolina Sur)	Indeciso	Protección	A favor
Howard Coble (R-Carolina Norte)	Indeciso	a la industria textil	A favor
John Tanner (D-Tennessee)	Indeciso		A favor
Nathan Deal (D-Georgia)	Indeciso		A favor
Blanche Lambert (D-Arizona)	Indeciso		A favor
Bill Hefner (D-Carolina Norte)	Indeciso		A favor
Don Johnson (D-Georgia)	Tendencia a votar a favor		A favor
Herbert Bateman (R-Virginia)	Indeciso		A favor
Roy Kowland (D-Georgia)	Tendencia a votar en contra		A favor
Marylin Lloyd (D-Tennessee)	En contra		A favor
L. F. Payne (D-Virginia)	A favor		A favor
Sen. Charles Grassley (R-IOWA)	Tendencia a votar a favor	Salvaguarda a la industria	A favor
Fred Grandy (R-Iowa)	A favor	de aparatos eléctricos	A favor
Neal Smith (D-Iowa)	Indeciso		A favor

CUADRO 1 (continúa)

<i>Miembro</i>	<i>Posición respecto al TLCAN al 3 de noviembre de 1993¹</i>	<i>Pago lateral</i>	<i>Voto</i>
Mel Hancock (R-Montana)	Indeciso	Acelerar la reducción arancelaria para componentes para manufacturas de cama	A favor
Glenn English (D-Oklahoma)	Tendencia a votar en contra	Investigar los subsidios canadienses al trigo y productos de cacahuete	A favor
Bill Brewster (D-Oklahoma)	Tendencia a votar en contra		A favor
Bill Sarpalius (D-Texas)	Indeciso		A favor
Larry Combest (R-Texas)	Indeciso		A favor
E.B. Johnson (D-Texas)	Indeciso		A favor
J. J. Pickle (D-Texas)	A favor	Compra de aviones de carga C-17 Creación de un centro para el estudio del comercio en el hemisferio occidental	A favor
Floyd Flake (D-Nueva York)	Indeciso	Que su distrito fuese la sede del programa piloto administración de pequeñas empresas	A favor
Lewis Payne Jr. (D-Virginia)	A favor	Que su distrito fuese la sede del instituto nacional de estándares y tecnología	A favor

Bob Stump (R-Arizona)	A favor	Suspender el aumento de las cuotas de pastura en tierras federales	A favor
Joel Hefley (R-Colorado)	Tendencia a votar a favor		A favor
Wayne Allard (R-Colorado)	Tendencia a votar a favor		A favor
Gene Green (D-Texas)	Indeciso	La construcción de un puente en el distrito	En contra
E. Clay Shaw Jr. (R-Florida)	Indeciso	Compromiso del Departamento de Estado para exhortar a México a extraditar a un supuesto violador	A favor

Fuente: compilado por el autor de diversas fuentes, incluyendo: *The Washington Post*, *Journal of Commerce*, *The New York Times*, *The Wall Street Journal*, *Inside U.S. Trade*, *International Trade Reporter*, y "A partial Accounting of the Federal Pork Traded for Nafta Votes", documento elaborado por *Citizens Trade Campaign* y *Public Citizen*, 12 de noviembre de 1993.

¹-"Nafta Vote Survey", *International Trade Reporter*, vol. 10, 3 de noviembre de 1993, pp. 1865-1870.

El presidente Salinas también realizó movimientos políticos para enviar señales a Washington. En 1990, cuando México y los Estados Unidos anunciaron su intención de comenzar pláticas sobre un acuerdo de libre comercio, el gobierno mexicano creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que se encargaría de investigar abusos de los funcionarios públicos y torturas policiacas. El objetivo de la comisión era proteger a los ciudadanos y mejorar la imagen internacional del país.

Justo antes de reunirse con el presidente electo Clinton, Salinas destituyó a dos miembros de su gabinete, el procurador y el secretario de Gobernación. Muchos analistas consideraron que esta coincidencia en los tiempos fue un esfuerzo para enviar el mensaje de que México tomaría una posición más fuerte contra la corrupción política, los abusos en el campo de los derechos humanos y el tráfico de drogas. Miembros del Congreso han criticado el historial de México de abusos contra los derechos humanos, corrupción relacionada con el tráfico de drogas y fraudes electorales, afirmando que los Estados Unidos no deberían apresurarse a firmar un acuerdo con México hasta que estuvieran resueltos estos puntos.²⁹ Al tiempo que rechazaba que los Estados Unidos intentaran influir en la política interna, Salinas señaló el compromiso de su gobierno por mejorar el sistema democrático de México. Hizo hincapié en el programa para contar con credenciales para votar y en el permiso (anteriormente negado de manera sistemática) para que observadores internacionales estuvieran presentes en las elecciones nacionales.³⁰

²⁹ Todd Robberson, "Mexico Signals Clinton before Meeting", *The Washington Post*, 6 de enero de 1993. El presidente del Comité para la Pequeña Empresa de la Cámara de Representantes, John J. LaFalce, promovió una audiencia titulada "Ambiente político y legal de México para hacer negocios", el 25 de febrero de 1993, donde cinco de los seis testigos invitados criticaron mucho el sistema político mexicano, y el gobierno de Salinas en particular, respecto a la democratización y los derechos humanos.

³⁰ Todd Robberson y Jackson Diehl, "U.S. Urged to Act on Trade Pact", *The Washington Post*, 23 de febrero de 1993. Respecto a la interrelación de la política interna mexicana y el TLCAN, véase Sidney Weintraub y M. Delal Baer, "The Interplay between Economic and Political Opening: The Sequence in Mexico", *The Washington Quarterly*, vol. 15, núm. 2, primavera de 1992, pp. 187-201; George Philip, "Mexican Politics and the North American Free Trade Agreement", *The World Today*, vol. 47, núm. 12, diciembre de 1991; José Antonio Crespo, *Efectos políticos del Tratado de Libre Comercio*, Documento de Trabajo 14, México, División de Estudios Políticos, CIDE, 1994; Jorge G. Castañeda, "Can NAFTA Change Mexico?", *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 4, septiembre-octubre de 1993, pp. 66-80; y Peter H. Smith, "The Political Impact of Free Trade on Mexico", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 34, núm. 1, primavera de 1992, pp. 1-25.

Vínculos sinérgicos

La tercera estrategia son los "vínculos sinérgicos", que se refieren a la creación de espacio de maniobra interna, como resultado de una negociación en el ámbito internacional. El gobierno de los Estados Unidos negoció disposiciones, o fomentó o apoyó acciones de compañías estadounidenses, que ofrecían incentivos para unir el conjunto ganador a grupos y actores políticos.

Así, el gobierno de Clinton presionó al Banco Mundial a fin de que proveyera fondos para proyectos ambientales en México, con el propósito de ganar apoyo para la aprobación del TLCAN. El Banco Mundial proporcionó fondos para un programa de limpieza de 3 000 millones de dólares a lo largo de la frontera entre México y los Estados Unidos, incluido el mejoramiento de los sistemas sanitarios, de suministro de agua y otras instalaciones ambientales. También proporcionó fondos para proyectos en el interior de México, tales como el manejo de los desperdicios tóxicos y sólidos, y la protección de la biodiversidad. Algunos grupos ambientales recibieron con beneplácito el programa, pero otros manifestaron que el acuerdo no bastaba para las necesidades de México. Los préstamos se enmarcaron específicamente como un complemento a las disposiciones incluidas en el TLCAN.³¹

El gobierno de los Estados Unidos se quejó ante el gobierno mexicano respecto a la laxitud de la legislación de los derechos de propiedad intelectual en México. El gobierno de Salinas ofreció garantías sobre dicha legislación, y permitió que se expandieran en el mercado mexicano las industrias estadounidenses de computadoras, entretenimiento y servicios, reforzando las perspectivas de creación de empleos en esos sectores económicos en los Estados Unidos. El gobierno mexicano mostró un compromiso con la propiedad intelectual cuando anunció un acuerdo multimillonario con Microsoft respecto a programas para computadoras, en espera de que el ejemplo se extendiera a la empresa privada.³² El mensaje para grupos relacionados con esas industrias y para los legisladores que los representaban era que, con el TLCAN, mejorarían las oportunidades de hacer negocios en México.

Los gobiernos de los Estados Unidos y de México trataron de

³¹ Gary Lee, "World Bank, Mexico Agree on Pollution Cleanup Funds", *The Washington Post*, 29 de septiembre de 1993.

³² Paul B. Carroll, "Mexico, in Deal with Microsoft, Shows a Commitment to Intellectual Property", *The Wall Street Journal*, 29 de octubre de 1993.

“aclarar malentendidos” sobre temas polémicos, durante los meses anteriores a que el Congreso votara respecto al TLCAN. Un punto difícil en las relaciones bilaterales era la práctica estadounidense de raptar a sospechosos en México para enjuiciarlos en los Estados Unidos. Los críticos del TLCAN argumentaban que las drogas cruzarían la frontera con mayor facilidad sin barreras aduanales, y que los traficantes de drogas parecían muy hábiles para eludir su captura en México. Para acallar las críticas sobre este punto, se le pidió a México que disminuyera su oposición a la extradición de sus ciudadanos a los Estados Unidos, a cambio de que terminaran los secuestros estadounidenses.³³

Jugando el juego de dos niveles con el TLCAN

Grupos de interés en Estados Unidos reaccionaron muy fuertemente ante la perspectiva de un acuerdo de libre comercio con México. Calcularon el efecto que el TLCAN tendría sobre sus distritos electorales respectivos y llevaron sus demandas a la arena política. Esto complicó el proceso de negociación en el ámbito internacional.

La presión de la clase obrera organizada, la oposición más fuerte al TLCAN, tuvo efecto sobre el voto respecto al pacto comercial. Los miembros del Congreso que reciben la mayor parte de las contribuciones a sus campañas de los Comités de Acción Política (PAC) sindicales (todos demócratas) votaron en su gran mayoría contra el pacto. De los 99 representantes que recibieron 20% o más de sus contribuciones totales de los PAC laborales, 18 votaron a favor del acuerdo y 77 en contra (el promedio de las contribuciones de los PAC laborales fue 17% en los distritos demócratas). Como se aprecia en el cuadro 2, de los 18 que votaron a favor, los pagos laterales se concentraron en los que recibían el mayor porcentaje de contribuciones de los sindicatos. Los candidatos demócratas que recibían menos dinero de la clase obrera dividieron su voto.³⁴

Negociado por el gobierno de Bush, el TLCAN fue un caso relativamente extraño de un acuerdo internacional que el gobierno siguiente, dirigido por un demócrata, sostuvo para su aprobación en el Congreso.

³³ Daniel Williams, “U.S. and Mexico Plan Talks on Extradition”, *The Washington Post*, 22 de junio de 1993.

³⁴ John Healey y Thomas H. Moore, “Clinton Forms New Coalition to Win NAFTA’s Approval”, *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 51, núm. 46, 20 de noviembre de 1993, p. 3183.

Cuadro 2. Representantes demócratas con 20% o más de contribuciones de los Comités de Acción Política (PAC) sindicales que votaron a favor del TLCAN (un asterisco indica que es su primer año; —indica que no hay oposición)

	Porcentaje de la votación				Pago lateral del Ejecutivo
	Porcentaje proveniente de los PAC	Primarias de 1992	Generales de 1992		
Arizona, Ed Pastor	48	—	66	Sí	
Ohio, Tom Sawyer	41	74	68	No	
Nueva York, Floyd H. Flake	28	75	81	Sí	
Oregon, Mike Kopetski	28	—	64	No	
Tennessee, Harold E. Ford	26	65	58	No	
Louisiana, William Jefferson	25	73	—	Sí	
Texas, Ronald Coleman	24	64	52	No	
Florida, Harry Johnston	24	—	63	Sí	
Nebraska, Peter Hoagland	23	85	51	No	
California, Nancy Pelos	23	—	82	Sí	
Washington, Maria Cantwell	22	—	55	No	
Illinois, Richard Durbin	22	—	57	No	
Washington, Mike Kreidler	22	23	52	No	
Florida, Jim Bacchus	21	66	51	Sí	
Texas, Chet Edwards	21	—	67	No	
Washington, Jay Inslee	21	23	51	No	
Washington, Jim McDermott	21	73	78	No	
Colorado, David Skaggs	21	79	61	No	

Fuente: Cuadro 1 y *Congressional Weekly Report*, vol. 51, núm. 49, 11 de diciembre de 1993, p. 3411.

Clinton ganó la elección de 1992 sin mayoría de votos, careciendo de un mandato claro para promover el TLCAN. Recibió una iniciativa republicana que lo confrontó con gran parte del liderazgo de su partido y con sus distritos electorales clave. Clinton se encontró aliado con demócratas moderados y trabajando con los líderes republicanos del Congreso y de la Cámara de Representantes con el fin de construir una coalición de apoyo para el acuerdo comercial.

En vista de que el gobierno de Clinton estaba resuelto a aprobar el TLCAN, miembros del Congreso buscaron obtener concesiones o pagos laterales del ejecutivo, que no estaban necesariamente relacionados con el contenido del acuerdo comercial. Por otra parte, la utilización de pagos laterales y vínculos sinérgicos permitió a los presidentes Bush y Clinton ampliar el ámbito de un "conjunto ganador" interno. Obtuvieron el apoyo de grupos que se traduciría en apoyo de legisladores y, por lo tanto, en los votos necesarios para aprobar el TLCAN en el Congreso. Estos pagos laterales no sólo buscaban proteger distritos electorales específicos, sino también poner al legislador a la vista del público, mostrando su capacidad para tener acceso al presidente o a los funcionarios de su gabinete. La visibilidad le ayuda a los legisladores a ser reconocidos y los hace aparecer ejerciendo influencia sobre decisiones de políticas públicas. Esto podría traducirse en apoyo electoral o en mejores perspectivas para que sus carreras avancen en el Congreso.

Varios pagos laterales modificaron las condiciones de la negociación en el ámbito internacional, requiriendo concesiones de la contraparte mexicana, bajo la presión de atraer los votos del Congreso estadounidense para aprobar el TLCAN. A pesar del fuerte apoyo interno para el TLCAN (principalmente a causa de factores institucionales, como la existencia de una presidencia dominante), México perdió gran parte de su influencia relativa en el nivel I, ya que la intensa oposición de grupos con grandes intereses económicos y políticos en este tema, como los grupos laborales y ambientales, hicieron necesario abordar sus inquietudes. El gobierno de Carlos Salinas de Gortari fue capaz de unirse a la lucha política interna en los Estados Unidos y de enviar mensajes a los actores políticos críticos que mejoraban las perspectivas de que el Congreso de los Estados Unidos ratificara el TLCAN. Muchos pagos laterales tuvieron que ver con temas no comerciales, y el TLCAN se convirtió en un complejo acuerdo internacional que afectaba áreas de políticas no relacionadas tanto en los Estados Unidos como en México.

La línea que separa la política internacional de la interna se ha vuelto menos clara. El modelo teórico del juego de dos niveles nos permite analizar la dinámica interna que afecta a las negociaciones internacionales, cómo la negociación entre estados produce cambios en la política interna y cuáles son sus vínculos específicos.