Sistema Económico
Latinoamericano y del Caribe

Latin American and Caribbean
Economic System

Sistema Econômico
Latino-Americano e do Caribe

Système Economique
Latinoaméricain et Caribéen

Política comercial de EE.UU. en el gobierno de Obama: Implicaciones para los Estados Miembros del SELA

Seminario Regional sobre Relaciones Comerciales entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe en el Primer Año de la Administración Obama
Caracas, Venezuela
22 y 23 de marzo de 2010
SP/SRRC-EE.UU-ALC-PAAO/DT N° 2-10

Copyright © SELA, marzo de 2010. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

C O N T E N I D O

PRESENTACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO 3

I. COMERCIO DE EE.UU. CON AMÉRICA LATINA, EL CARIBE Y EL RESTO DEL MUNDO 7

1. Magnitud y composición de la caída en el comercio 7
2. Importancia del comercio para la economía de EE.UU. y las autoridades encargadas de formular políticas 12

II. TRATAMIENTO NACIONAL DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE EE.UU. 13

1. Prioridad del comercio para el gobierno de Obama 13
2. Prioridad del comercio para el Congreso de EE.UU. 16
3. Prioridad del comercio para la comunidad empresarial de EE.UU. 17
4. Hechos políticos desde la elección presidencial de 2008 19

III. POLÍTICA Y ESTRATEGIA COMERCIAL DEL GOBIERNO DE OBAMA 22

1. Una nueva concesión de la autoridad de promoción comercial 23
2. Culminación de la Ronda Doha 24
3. La Cumbre de las Américas y la repolitización de las relaciones comerciales 26
4. Los Tratados de Libre Comercio con Colombia y Panamá 28
5. Asociación transpacífica 29
6. Reautorización y reforma de los programas comerciales preferenciales 30
   a) Sistema generalizado de preferencias 32
   b) Ley de preferencias comerciales andinas 33
   c) Iniciativa para la Cuenca del Caribe 34
7. Leyes de regulación comercial 36
8. Proyecto de ley sobre aranceles para productos misceláneos 37
9. Flexibilización de las sanciones económicas y comerciales contra Cuba 38

IV. TEMAS RELACIONADOS CON LA POLÍTICA COMERCIAL DE EE.UU. 39

1. Disposiciones de la cláusula "Buy-American" en proyectos públicos 39
2. Proyecto de ley sobre cambio climático 40
3. Iniciativas sobre seguridad alimentaria 42
4. Inspección de bienes y pasajeros 44

P R E S E N T A C I Ó N

El Programa de Trabajo de la Secretaría Permanente del SELA para el año 2010 incluye el desarrollo de un seminario regional con la participación de representantes de los Estados Miembros del SELA, con el propósito de evaluar los aspectos centrales de la política comercial de la Administración Obama en su primer año de mandato.

Esta actividad se deriva de las recomendaciones adoptadas por consenso de los representantes de los gobiernos del SELA al concluir el Seminario Regional sobre las relaciones económicas entre EUA y América Latina y el Caribe (ALC) en un contexto de crisis global, que tuvo lugar en la sede del SELA el 31 de marzo de 2009.

El presente documento de la Secretaría Permanente constituye un esfuerzo analítico que tiene como propósito coadyuvar a las discusiones que tendrán lugar en el seminario pautado para los días 22 y 23 de marzo de 2010. El estudio realizado se estructura en cuatro capítulos. El Capítulo I comienza con una revisión de los flujos comerciales de EE.UU. con el mundo en general y con la región en particular, y continúa con un análisis sobre las razones por las cuales los encargados de formular políticas en EE.UU. no consideran la liberalización del comercio como parte importante del programa de recuperación económica. El Capítulo II amplía estos puntos, al revisar cómo y por qué los asuntos relacionados con el comercio han sido de baja prioridad para el poder ejecutivo, el Congreso y la comunidad empresarial estadounidense. Este capítulo también analiza los hechos políticos ocurridos desde la elección presidencial de 2008 que podrían elevar el perfil político del comercio en 2010. El Capítulo III examina en detalle el estado actual y las perspectivas de los principales asuntos comerciales que están en discusión actualmente en Estados Unidos, incluyendo las negociaciones multilaterales, bilaterales y regionales. Finalmente, el Capítulo IV examina algunas iniciativas en otras áreas de política pública que podrían tener un efecto sobre el comercio.

La Secretaría Permanente del SELA reafirma la necesidad de profundizar el intercambio entre los países de ALC acerca de las áreas más relevantes de sus relaciones comerciales con Estados Unidos, que es el socio comercial más importante para muchos de los Estados Miembros del SELA.

La Secretaría Permanente agradece al Dr. Craig Van Grasstek por su labor como consultor para la realización de este estudio.

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento revisa los hechos ocurridos hasta ahora, el estado actual y las expectativas en torno a la política comercial de Estados Unidos en el gobierno de Obama, haciendo especial énfasis en las implicaciones de esa política para los Estados Miembros del SELA. Cuatro temas clave se desarrollan a lo largo de este análisis y pueden resumirse de la manera siguiente:

1. La recesión que comenzó en diciembre de 2007, y se agravó considerablemente a causa de la crisis económica que estalló a fines de 2008, ha tenido un impacto devastador sobre los flujos comerciales en EE.UU. Las importaciones provenientes de los Estados Miembros del SELA disminuyeron en 24,1% en 2009 en comparación con el volumen registrado en 2008.

2. Esa caída en el comercio no ha generado la ola de proteccionismo que muchos temían. Aunque el gobierno de Obama ha tomado o aceptado algunas medidas que restringen el mercado estadounidense, éstas no han representado cambios importantes en comparación con políticas pasadas. El principal problema que existe con la política comercial de EE.UU. en el primer año del gobierno no es la protección sino el abandono, al no tomarse acciones para completar las negociaciones o aprobar los acuerdos comerciales que el gobierno actual heredó de su predecesor.

3. Existen evidencias de que el gobierno y el Congreso darán mayor prioridad a la política comercial en 2010, comparado con 2009. La iniciativa comercial que el Congreso posiblemente adopte este año es la reforma y renovación de programas comerciales preferenciales para los países en desarrollo. Es igualmente posible, aunque no inevitable, que se tomen medidas para abordar las negociaciones y los acuerdos que este gobierno heredó.

4. Aunque la política comercial, tal como se define tradicionalmente, ha tenido baja prioridad para este gobierno, algunas iniciativas que ha adoptado en otras áreas tienen efectos importantes, aunque indirectos, sobre el comercio. Estas iniciativas incluyen particularmente las disposiciones de la cláusula "Buy American" de su paquete de estímulos económicos y la posible amenaza o imposición de restricciones a la importación como parte del proyecto de ley sobre cambio climático que sigue en discusión en el Congreso.

Estos temas se desarrollan en cuatro capítulos. El Capítulo I del documento comienza con una revisión de los flujos comerciales de EE.UU. con el mundo en general y con la región en particular, y continúa con un análisis sobre las razones por las cuales los encargados de formular políticas en EE.UU. no consideran la liberalización del comercio como parte importante del programa de recuperación económica. El Capítulo II amplía estos puntos, al revisar cómo y por qué los asuntos relacionados con el comercio han sido de baja prioridad para el poder ejecutivo, el Congreso y la comunidad empresarial estadounidense. Este capítulo también analiza los hechos políticos ocurridos desde la elección presidencial de 2008 que podrían elevar el perfil político del comercio en 2010. El Capítulo III examina en detalle el estado actual y las perspectivas de los principales asuntos comerciales que están en discusión actualmente en Estados Unidos, incluyendo las negociaciones multilaterales, bilaterales y regionales; una nueva concesión de la autoridad negociadora para el presidente, la reautorización y reforma de los programas comerciales preferenciales; el uso de leyes de regulación comercial; un proyecto de ley

sobre aranceles para productos misceláneos que está pendiente en el Congreso; y la posible flexibilización de las sanciones económicas y comerciales contra Cuba. El Capítulo IV examina algunas iniciativas en otras áreas de política pública que podrían tener un efecto sobre el comercio. Entre dichas iniciativas se encuentran las disposiciones de la cláusula "Buy American" del paquete de estímulos económicos; las disposiciones comerciales en un proyecto de ley sobre el cambio climático, y las iniciativas que están diseñadas para promover la seguridad alimentaria y la seguridad nacional de EE.UU., que podrían imponer una inspección onerosa u otros requisitos a los socios comerciales estadounidenses.

Antes de iniciar este análisis, vale la pena ahondar un poco en los temas que se mencionaron anteriormente.

Los acontecimientos de 2009 contradicen las expectativas de los que, al estallar la crisis financiera en 2008, habían predicho que Estados Unidos iría camino a un proteccionismo renovado al estilo de la década de 1930. En realidad, se han impuesto nuevas restricciones de acceso al mercado estadounidense en el último año, [1] violando de esta manera el compromiso de "standstill" que EE.UU. y 19 de sus socios asumieron en la cumbre del Grupo de los Veinte (G-20) en noviembre de 2008 y que han reiterado desde entonces,[2] pero muchos analistas ahora reconocen que estos temores fueron exagerados. Aunque el número de nuevas medidas restrictivas ha sido inferior al esperado, las presiones para una liberalización del mercado también han descendido.

El deterioro de la economía ha afectado tanto la política comercial como el comercio. El estallido de la crisis financiera a finales de 2008 fue seguido por – y fue un factor determinante para – la elección de Barack Obama como presidente. Estos dos hechos reacomodaron las prioridades de Estados Unidos de tal manera que las negociaciones comerciales retrocedieron de nuevo en la jerarquía de la formulación de políticas. En el corto plazo, el nuevo gobierno centra su atención en la recuperación tras la recesión, mientras que, en el mediano plazo, sus prioridades están en asuntos que no tienen que ver con el comercio (especialmente la reforma del sistema de salud de EE.UU.) o lo afectan sólo de manera indirecta (especialmente el cambio climático). En 2009, se descuidó significativamente la política comercial, con la excepción de algunas acciones aisladas que no surgieron durante el gobierno. El presidente Obama se vio obligado a tomar decisiones sobre asuntos que le llegaron del Congreso (por ejemplo, las disposiciones de la cláusula "Buy American" que se incluyeron en el paquete de estímulos económicos de su gobierno y una medida que afecta el ingreso de camiones mexicanos a Estados Unidos),[3] o que respondían al cronograma (por ejemplo, la

---

[1] Para obtener una lista completa de las medidas comerciales adoptadas por Estados Unidos (así como otros países) desde la declaración de "standstill" del G-20 en noviembre de 2008, consulte los datos del proyecto Global Trade Alert en www.globaltradealert.org.

[2] En este documento del 15 de noviembre de 2008, los líderes acordaron que "en los 12 meses siguientes se abstendrían de colocar nuevas barreras a las inversiones o al comercio de bienes y servicios, imponer nuevas restricciones a las exportaciones o implementar medidas inconsistentes de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para estimular las exportaciones".

[3] En lo que puede ser el ejemplo más claro de incumplimiento de las disposiciones expresas de un acuerdo comercial por parte de Estados Unidos, el Congreso incluyó una disposición en un proyecto de ley de gastos que viola un requisito en el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN). La Sección 136 de la Ley de Adjudicaciones para Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano y Agencias Relacionadas de 2009, que era parte de la Ley General de Adjudicaciones de 2009, puso fin a un proyecto piloto que permitía el tránsito de hasta 100 camiones domiciliados en México por las autopistas estadounidenses a una distancia de 25 millas de la línea fronteriza. De conformidad con los términos del TLCAN, Estados Unidos se comprometió a abrir sus autopistas a los

aprobación de un proyecto de ley para renovar los programas comerciales preferenciales cuyo vencimiento estaba previsto para el 31 de diciembre de 2009), o a través de demandas del sector privado (por ejemplo, un caso de "salvaguardas" introducido contra neumáticos importados de China), o como resultado de reuniones con sus similares (por ejemplo, una promesa hecha al presidente colombiano Alvaro Uribe de abordar el acuerdo de libre comercio que está pendiente entre EE.UU. y Colombia), o en respuesta a un proceso iniciado al final del gobierno de Bush (por ejemplo, iniciar negociaciones sobre una asociación transpacífica); sin embargo, Obama no tomó acciones importantes relacionadas con el comercio por voluntad propia.

El descuido de la política comercial genera dudas sobre el futuro de los acuerdos comerciales y los programas comerciales preferenciales. La Ronda de Doha de negociaciones multilaterales se ha interrumpido y reanudado repetidas veces desde 2001, y nada de lo que Estados Unidos hizo en 2009 contribuyó al avance de estas conversaciones. Aunque el gobierno de Obama no ha rechazado los acuerdos comerciales pendientes que su predecesor alcanzó con Colombia, Panamá y Corea, tampoco ha hecho mucho para asegurar la aprobación de esos pactos por parte del Congreso.

Las negociaciones pendientes de la Ronda de Doha, así como otras conversaciones comerciales que el gobierno desearía iniciar, se ven obstaculizadas por otro asunto heredado. La última concesión de la autoridad de promoción comercial (TPA, trade promotion authority) se venció a mediados de 2007. Esta autoridad, también conocida como "fast track", es una concesión especial a través de la cual el Congreso acepta dar consideración expedita a los acuerdos comerciales que se presentan para su aprobación. La TPA es considerada como esencial no sólo para aprobar acuerdos comerciales, sino también para concluirlos: Muchos países no están dispuestos a llegar a un acuerdo con sus socios de negociación estadounidenses, a menos que tengan la garantía de que el acuerdo será evaluado con imparcialidad en el Congreso. El gobierno de Obama favorece en principio una extensión de la TPA, pero todavía no ha precisado cuándo o sobre cuáles términos la desea.

Sólo una materia importante de la política comercial de EE.UU. con certeza será analizada por el Congreso en 2010. Las autorizaciones del Sistema Generalizado de Preferencias y la Ley de Preferencias Comerciales Andinas se vencen el 31 de diciembre de 2010. De manera similar, la autorización de la Ley de Promoción Comercial de la Cuenca del Caribe (es decir, la porción de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe que ofrece acceso a vestimentas y otros productos) expirará el 30 de septiembre de 2010. El año pasado, el Congreso tomó acciones para "renegociar" por un año más las autorizaciones del Sistema Generalizado de Preferencias y la Ley de Preferencias Comerciales Andinas, cuyo vencimiento está programado para fin de año. La extensión por un año fue considerada como una medida provisional. No existe esfuerzo evidente en el Congreso para dejar morir los programas, pero sí un amplio interés de los legisladores para intentar reformar los programas de preferencias comerciales. Los líderes de la Comisión de Finanzas del Senado han indicado que considerarán la posibilidad de implementar iniciativas más amplias este año para reformar y renovar estos programas, así como otros programas comerciales preferenciales que tienen fecha de vencimiento (especialmente algunos aspectos de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe).

---

transportistas mexicanos, pero nunca ha cumplido con esa obligación. El presidente Obama no respaldó su disposición, pero promulgó el proyecto de ley. Luego de la promulgación en 2009 y al final del programa piloto, México tomó represalias e impuso restricciones a casi 100 productos provenientes de EE.UU.

El descuido de la política comercial puede deberse en parte a los acontecimientos ocurridos en la política interna de EE.UU. El gobierno de Obama ve poca ventaja en centrar la atención en asuntos comerciales, porque no desea enfadar a los miembros de su propio partido al inicio de la presidencia. Los demócratas ampliaron sus mayorías en la Cámara de Representantes y el Senado en las elecciones de 2008, pero se espera que pierdan escaños en ambas cámaras en las elecciones de noviembre de 2010. Incluso podrían perder su mayoría en la Cámara en esas elecciones de mitad del mandato. Estos temores se han incrementado tras la persistencia de la recesión, la caída en la popularidad del presidente Obama, una atmósfera cada vez más politizada y la pérdida de un escaño clave en el Senado en una reciente elección especial. De esta manera, el Congreso 111 (2009-2010) representa la mejor oportunidad del presidente Obama de promulgar leyes en áreas que son de alta prioridad para los demócratas, tales como asistencia de salud y cambio climático; y cualquier asunto adicional que pudiera considerar durante ese período sólo diluiría los esfuerzos del gobierno en los asuntos prioritarios. Esto es igualmente cierto para la liberalización del comercio, que hasta ahora ha tenido mucho más apoyo de la minoría republicana que de la mayoría demócrata.

Aunque el gobierno de Obama muestre poca inclinación a buscar nuevos acuerdos comerciales, o incluso a actuar rápidamente en relación con los acuerdos que heredó, algunas de sus otras prioridades podrían tener impactos importantes, aunque indirectos, sobre el comercio. Algunas son medidas de emergencia diseñadas para promover la recuperación de la crisis económica actual, incluyendo la extensión de subsidios directos e indirectos a las industrias afectadas en los sectores de bienes y servicios. Otras son iniciativas de largo plazo con objetivos sociales o ambientales, incluyendo la reforma tributaria, el cambio climático y la protección para la salud y seguridad de trabajadores y consumidores. Sin embargo, otras prioridades se relacionan con asuntos provenientes del gobierno anterior, incluyendo la seguridad de puertos y la inspección de cargamentos.

En 2009, el Congreso tomó acciones finales o preliminares sobre aspectos importantes relacionados con el comercio. La más importante fue el paquete masivo de estímulos económicos que el Congreso aprobó semanas después de la toma de posesión del presidente Obama y que incluye las disposiciones de la cláusula "Buy American", según la cual se restringen las compras de bienes provenientes de países que no tienen acuerdos sobre compras gubernamentales con Estados Unidos. El Congreso también registró avances en la aprobación de otras iniciativas que podrían afectar el comercio, incluyendo el proyecto de ley sobre el cambio climático y la aprobación de nuevos programas de inspección de alimentos. Estas iniciativas esperan una decisión definitiva en el Congreso, y las posibilidades de su promulgación final se han puesto en duda recientemente a raíz de la pérdida de la amplísima mayoría de los demócratas en el Senado.

I. COMERCIO DE EE.UU. CON AMÉRICA LATINA, EL CARIBE Y EL RESTO DEL MUNDO

Los cambios en el comercio de EE.UU. con los países de América Latina y el Caribe se ven afectados por tres factores: (1) la política comercial tal como se define tradicionalmente (es decir, la negociación de nuevos acuerdos, la promulgación de nuevas leyes y la implementación de acuerdos y leyes existentes), (2) acciones que el gobierno de Obama ha tomado para cumplir con la demanda de formulación de políticas en otras áreas por parte de los demócratas, y (3) el estado de la economía. De los tres factores, la formulación de políticas sobre el comercio ha ocupado hasta ahora un distante tercer lugar en importancia, y el estado general de la economía ha causado el mayor impacto.

Al reconocer esta jerarquía, el presente estudio comienza con una revisión de los efectos que la crisis económica ha tenido sobre el comercio estadounidense en general y con la región. El impacto de la recesión que comenzó en diciembre de 2007, y que se intensificó a raíz de la crisis económica y financiera que estalló a fines de 2008, ha sido más significativo para el comercio que cualquier otra iniciativa de política ordinaria, bien sea a favor o en contra del comercio. La incertidumbre económica ha causado una importante caída en la demanda y los niveles de precios de muchos productos básicos exportados por países latinoamericanos y caribeños a Estados Unidos, y ningún esfuerzo por lograr una mayor liberalización por parte de Estados Unidos podría, por sí solo, restaurar el *status quo* que prevalecía antes del estallido de la crisis. Esto puede ocurrir sólo cuando la economía estadounidense se recupere totalmente. Además, aunque existen señales de que lo peor de la recesión ya pasó, esa economía sigue siendo relativamente débil.

1. Magnitud y composición de la caída en el comercio

Los datos del Gráfico I.1 ilustran la severa caída que experimentó el comercio de EE.UU. en 2009. El año pasado, apenas el segundo año en esta década en que el comercio descendió, las importaciones cayeron en 25,9% comparado con 2008. Además, el descenso de 2009 fue mucho más severo que la caída de 6,0% experimentada en el año de recesión y terrorismo de 2001. Las exportaciones también bajaron el año pasado, pero la tasa de descenso en este sector (19,9%) fue inferior en comparación con las importaciones. Como resultado, el déficit en el comercio de bienes estadounidenses descendió igualmente, al caer de US$ 920.700 millones en 2008 a US$ 612.400 millones en 2009. Esa reducción de 33,5% en el déficit puede ser una de muchas razones por las cuales la temida nueva ola de proteccionismo en Estados Unidos nunca emergió: Desde la perspectiva de un encargado de formular políticas en EE.UU., que puede asumir una posición mercantilista en relación con el comercio, el déficit es un problema que se resuelve solo y no necesita ayuda de Washington.

El Gráfico I.2 muestra que se registró un descenso en las importaciones provenientes de todos los socios de EE.UU. Sin embargo, la tasa de descenso no fue equitativa. Mientras las importaciones provenientes de América Latina y el Caribe cayeron en 24,4%, que estuvo muy cerca de la tasa general de 25,9%, las importaciones provenientes de China descendieron en apenas la mitad de esa tasa (12,4%). Entre los socios comerciales de EE.UU. que tuvieron "logros" significativamente altos se encontraron Japón (31,0%) y Canadá (32,9%).

Gráfico I.1: Comercio de EE.UU. con el mundo, 2000-2009

Importaciones para el consumo (valor en aduana) y exportaciones nacionales (valor FAS), en miles de millones de dólares

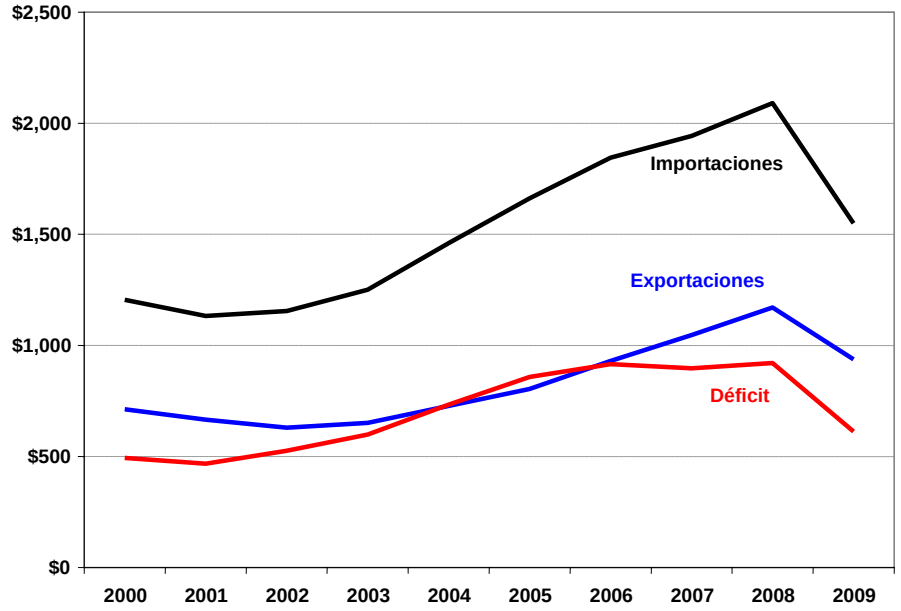
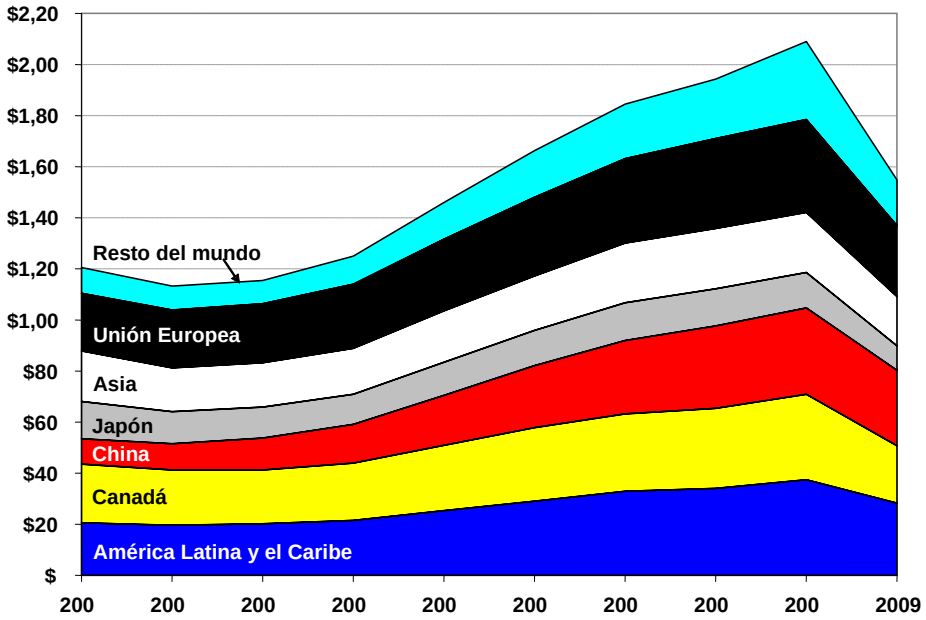


Gráfico I.2: Importaciones de EE.UU. de todo el mundo, 2000-2009

Importaciones para el consumo (valor en aduana), en miles de millones de dólares



Fuente: Cifras calculadas a partir de datos de la Comisión de Comercio Internacional de EE.UU.

Cuadro I.1: Comercio de EE.UU. con Estados Miembros del SELA, 2006-2009

Millones de dólares, FAS de exportaciones, importaciones para el consumo

	2006		2007		2008		2009		Cambio % 2007-2008		Cambio % 2008-2009	
	Export. EE.UU.	Import. EE.UU.	Export. EE.UU.	Import. EE.UU.	Export. EE.UU.	Import. EE.UU.	Export. EE.UU.	Import. EE.UU.	Export. EE.UU.	Import. EE.UU.	Export. EE.UU.	Import. EE.UU.
Argentina	4,270.6	3,924.7	5,115.0	4,258.0	6,720.4	5,680.3	4,768.1	3,820.6	31.4	33.4	-29.1	-32.7
Bahamas	2,224.5	435.7	2,422.8	394.4	2,697.0	595.7	2,403.3	738.3	11.3	51.0	-10.9	23.9
Barbados	402.2	33.0	418.3	37.8	454.6	40.8	367.4	32.6	8.7	8.1	-19.2	-20.1
Belice	230.0	146.4	227.9	86.7	342.6	157.1	247.2	106.8	50.3	81.2	-27.8	-32.1
Bolivia	197.4	362.4	262.6	333.6	357.9	540.4	377.5	504.0	36.3	62.0	5.5	-6.7
Brasil	16,977.4	26,169.0	21,684.1	25,017.7	29,027.4	30,060.7	22,135.1	19,612.0	33.9	20.2	-23.7	-34.8
Chile	6,221.2	9,551.3	7,610.2	8,969.5	11,366.5	8,182.3	8,693.5	6,047.2	49.4	-8.8	-23.5	-26.1
Colombia	6,235.5	9,239.8	7,884.4	9,251.2	10,567.6	13,058.8	8,752.1	11,209.4	34.0	41.2	-17.2	-14.2
Costa Rica	3,877.1	3,813.5	4,224.3	3,915.7	5,047.8	3,926.4	4,344.1	5,598.2	19.5	0.3	-13.9	42.6
Cuba	347.5	0.1	447.0	0.3	717.7	0.0	533.1	0.0	60.6	-87.4	-25.7	-18.2
Rep. Dominicana	5,033.1	4,540.0	5,793.4	4,213.8	6,293.5	3,953.9	5,034.3	3,306.2	8.6	-6.2	-20.0	-16.4
Ecuador	2,548.4	7,011.4	2,709.3	6,131.0	3,150.2	9,043.8	3,589.5	5,245.9	16.3	47.5	13.9	-42.0
El Salvador	2,082.8	1,842.7	2,209.6	2,044.1	2,357.4	2,227.0	1,873.9	1,822.9	6.7	9.0	-20.5	-18.1
Grenada	72.5	4.5	80.5	8.2	81.0	7.3	55.3	5.7	0.6	-10.7	-31.7	-21.5
Guatemala	3,298.5	3,102.7	3,872.4	3,031.5	4,493.6	3,441.6	3,668.4	3,133.2	16.0	13.5	-18.4	-9.0
Guyana	171.6	125.0	178.9	122.9	281.1	145.8	255.2	168.6	57.1	18.6	-9.2	15.7
Haití	772.9	496.1	696.2	487.6	921.7	449.7	774.2	551.9	32.4	-7.8	-16.0	22.7
Honduras	3,570.8	3,734.7	4,327.9	3,942.7	4,699.6	4,056.7	3,248.7	3,343.5	8.6	2.9	-30.9	-17.6
Jamaica	1,944.4	470.9	2,236.7	685.4	2,557.4	704.2	1,366.6	454.0	14.3	2.8	-46.6	-35.5
México	114,562.3	197,055.6	119,381.1	210,158.8	131,507.4	216,328.4	105,717.7	176,308.7	10.2	2.9	-19.6	-18.5
Nicaragua	705.3	1,526.1	846.8	1,608.4	1,030.5	1,707.4	680.4	1,611.9	21.7	6.2	-34.0	-5.6
Panamá	2,523.6	337.6	3,492.4	361.4	4,614.6	373.7	4,063.2	296.0	32.1	3.4	-11.9	-20.8
Paraguay	860.9	51.4	1,167.9	66.4	1,497.4	81.3	1,260.2	56.3	28.2	22.5	-15.8	-30.7
Perú	2,655.2	5,896.9	3,764.3	5,207.1	5,687.0	5,839.9	4,355.8	4,234.6	51.1	12.2	-23.4	-27.5
Suriname	247.7	164.2	296.2	129.4	384.3	126.3	372.1	139.1	29.7	-2.4	-3.2	10.2
Trinidad y Tobago	1,511.6	8,398.5	1,679.1	8,764.2	2,146.0	8,996.4	1,874.8	5,174.2	27.8	2.6	-12.6	-42.5
Uruguay	398.9	512.1	541.7	492.0	772.8	243.9	635.5	238.4	42.7	-50.4	-17.8	-2.2
Venezuela	8,476.2	36,283.4	9,762.0	37,582.3	11,829.3	50,281.2	8,621.5	27,339.4	21.2	33.8	-27.1	-45.6
Total	192,420.0	325,229.7	213,333.1	337,301.9	251,604.4	370,251.1	200,068.7	281,099.7	17.9	9.8	-20.5	-24.1

Fuente: Cifras calculadas a partir de datos de la Comisión de Comercio Internacional de EE.UU.

El Cuadro I.1 ofrece detalles sobre los cambios en el comercio de EE.UU. con los Estados Miembros del SELA durante el período 2006-2009. Las cifras muestran que 2008 fue — a pesar de la brusca caída del comercio en el cuarto trimestre — un año en el cual el comercio entre Estados Unidos y la región realmente creció a un ritmo relativamente acelerado. Las exportaciones de Estados Unidos hacia todos los países de la región registraron un aumento, al igual que las importaciones provenientes de 22 de los 27 Estados Miembros del SELA.

Todo esto cambió en 2009, aunque a niveles muy diferentes para socios específicos. Del lado de las importaciones, hubo cinco países de la región de los cuales Estados Unidos importó más en 2009 que en 2008; y vale la pena indicar que estos cinco países se encuentran en la Cuenca del Caribe. En el otro extremo, las importaciones estadounidenses provenientes de siete países descendieron en más de 30 por ciento.

Los datos del Cuadro I.2 permiten explicar en parte la discrepancia del lado de las importaciones. Se registró un descenso sorpresivamente leve en el valor de las importaciones de productos agrícolas y alimenticios provenientes de los países de América Latina y el Caribe el año pasado. En realidad, las importaciones de tres categorías de productos que se ajustan a esta categoría más amplia se incrementaron en 2009. Esta experiencia contrasta con las importaciones de energía, minerales y productos químicos, que disminuyeron en 40% o más.

La experiencia en relación con otros tipos de bienes varía considerablemente. Mientras las importaciones de productos de hierro y acero disminuyeron considerablemente, las importaciones de metales no ferrosos aumentaron en 2009 a un nivel cercano al registrado en 2008. Las importaciones de equipos de computadoras crecieron en un impresionante 22,6%, pero todavía no está claro, de acuerdo con los datos disponibles, cuánto de este porcentaje está limitado a simples operaciones de ensamblaje. Las importaciones de vestimentas, que siguen siendo un sector importante para muchos países de la región, cayeron a un ritmo algo más lento que el total de las importaciones de bienes provenientes de la región hacia EE.UU.

Cuadro I.2: Importaciones de EE.UU. desde países de América Latina y el Caribe, 2007-2009
Millones de dólares, importaciones para el consumo, valor en aduana

	2007	2008	2009	% Cambio 2008-09
Agricultura y alimentos				
Frutas y nueces de árbol	7,245	7,996	8,341	4.3%
Vegetales y melones	3,608	3,746	3,735	-0.3%
Bebidas	3,028	3,046	3,020	-0.9%
Conservas de frutas y vegetales y alimentos Gourmet	2,316	2,536	2,314	-8.8%
Pescado y otros productos del mar	2,338	2,238	2,134	-4.6%
Azúcar y productos de confitería	1,514	1,903	2,072	8.9%
Otros productos alimenticios	1,069	1,220	1,238	1.4%
Energía, minerales y productos químicos				
Petróleo y gas	70,141	95,753	56,402	-41.1%
Derivados del petróleo y carbón	20,379	25,062	14,984	-40.2%
Productos químicos básicos	6,571	9,139	5,074	-44.5%
Pesticidas, fertilizantes y otros productos químicos agrícolas.	1,813	2,705	1,210	-55.3%
Metales				
Metal no ferroso (ex. alum.) y procesamiento	10,722	11,082	10,829	-2.3%
Hierro, acero y aleación de hierro	6,658	8,705	2,944	-66.2%
Otros productos metálicos fabricado	3,032	3,011	2,428	-19.4%
Automotor				
Vehículos de motor	23,120	22,021	18,414	-16.4%
Partes de vehículos de motor	24,370	22,073	16,344	-26.0%
Instrumentos eléctricos, electrónicos y de precisión				
Equipos de audio y video	17,083	17,852	15,649	-12.3%
Equipos de comunicaciones	13,443	13,292	13,045	-1.9%
Equipos de computadoras	6,647	6,244	7,657	22.6%
Equipos eléctricos	8,081	7,671	6,174	-19.5%
Semiconductores y otros componentes electrónicos	5,441	4,947	5,850	18.3%
Equipos y suministros médicos	4,843	5,339	5,424	1.6%
Instrumentos de navegación, medición, electromedicina y control	4,554	4,267	3,990	-6.5%
Equipos y componentes eléctricos	4,916	4,530	3,406	-24.8%
Motores, turbinas y equipos de transmisión de potencia	3,132	3,204	2,124	-33.7%
Productos y partes aeroespaciales	2,126	2,870	1,221	-57.5%
Otros productos manufacturados				
Vestimentas	13,635	12,648	10,357	-18.1%
Electrodomésticos y otras máquinas	3,819	3,712	3,670	-1.1%
Equipos de ventilación, calefacción, aire acondicionado, etc.	2,689	2,683	2,360	-12.0%
Productos básicos manufacturados misceláneos	2,981	2,796	2,326	-16.8%
Otras maquinarias para propósitos generales	2,733	2,886	2,197	-23.9%
Maquinaria para agricultura y construcción	3,002	3,370	2,101	-37.6%
Productos plásticos	2,005	2,047	1,916	-6.4%
Total	**340,983**	**374,538**	**283,049**	**-24.4%**

Fuente: Cifras calculadas a partir de datos de la Comisión de Comercio Internacional de EE.UU. Nótese que el total de este cuadro es mayor que el del Cuadro I.1, porque los datos de éste corresponden a todos los países de América Latina y el Caribe.

2. Importancia del comercio para la economía de EE.UU. y las autoridades encargadas de formular políticas

Uno podría preguntarse con toda razón: ¿Por qué el gobierno de Obama trata la liberalización comercial multilateral como parte de su programa de recuperación económica? Existen varias razones por las cuales, desde la perspectiva del gobierno, iniciativas como la aprobación de los acuerdos de libre comercio pendientes y la culminación de la Ronda de Doha no son una alta prioridad para restaurar el crecimiento económico.

El comercio no importa tanto a la economía estadounidense — y, por consiguiente, a las autoridades encargadas de formular políticas en EE.UU. — como a otros países. De acuerdo con el Banco Mundial, en 2006 (el año más reciente del cual se disponen datos mundiales) las exportaciones de bienes y servicios totalizaron 24% del PIB en América Latina y el Caribe. Sin embargo, para Estados Unidos, esa cifra fue de apenas 11%. Esto se traduce en un nivel de interés más bajo en el comercio como motor de crecimiento y recuperación. Las cosas podrían ser diferentes si el comercio fuera considerado como parte del problema, pero ése no ha sido el caso en esta recesión. Desde el inicio de la recesión, y especialmente desde el estallido de la crisis financiera a fines de 2008, las importaciones han caído mucho más que las exportaciones. Mientras el comercio no sea percibido como una de las cargas principales de la economía, es natural que los encargados de formular políticas en EE.UU. centren su atención en otros mecanismos para estimular la recuperación.

La magnitud del comercio involucrado en una iniciativa afecta el grado de entusiasmo que los hacedores de políticas y líderes de opinión estadounidenses tienen para abordarla. Ésa es una de las razones por las cuales se ha permitido que los acuerdos pendientes con Colombia y Panamá languidezcan durante tres años, debido a que el volumen de comercio involucrado, desde la perspectiva de EE.UU., es más bien pequeña. El sector privado no está muy motivado por los acuerdos con países que en 2009 representaban apenas 0,4% (Panamá) o 0,9% (Colombia) del total de las exportaciones de EE.UU. Por su parte, el gobierno de Obama está reacio a ejercer presión para aprobar acuerdos que fueron negociados por su predecesor si sabe que esta acción provocará confrontaciones con miembros del propio partido del presidente.

Otra razón por la cual el gobierno de Obama no otorga una prioridad más alta a la política comercial es un simple asunto de coyuntura temporal. Recordemos en qué punto se encontraba la Ronda de Doha en el momento en que el presidente prestó juramento. En el escenario más optimista, se habría requerido por lo menos dos años para concluir las negociaciones y aprobar los resultados. Aun cuando el gobierno de Obama había convertido la ronda en su mayor prioridad hace un año, no podía esperar en términos realistas que los acuerdos entraran en vigencia antes de 2011. Además, los resultados no se sentirían antes de inicio de la campaña para las elecciones presidenciales de 2012. De acuerdo con el calendario económico y político de EE.UU., eso está demasiado lejos como para ser relevante. En el escenario actual, después de un año de gobierno, es difícil imaginar si los resultados de esta ronda, aun cuando ésta concluya y se apruebe de manera expedita, tendrán mucho efecto dentro del período presidencial actual.

II. TRATAMIENTO NACIONAL DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE EE.UU.

Si hubiera querido, el gobierno de Obama estaría en mejor posición que la mayoría de sus predecesores para implementar una política comercial activa y manejar la relación con el Congreso. La restauración de un gobierno unificado bajo los demócratas ofrece una oportunidad poco usual: Durante las últimas cuatro décadas, sólo un tercio de las veces ambas cámaras del Congreso han sido controladas por el mismo partido que la presidencia. Basta con ver los dos últimos gobiernos para determinar el grado de importancia que un gobierno unificado tiene en la formulación de políticas comerciales. El gobierno de Clinton logró más en el área comercial durante los dos años en que sus partidarios demócratas controlaron el Congreso (1993-1994) que en los seis años subsiguientes de control republicano. Por su parte, el gobierno de Bush pudo manejar más fácilmente su relación con el Congreso durante los seis años de mayorías republicanas (2001-2006) que durante los dos años de control demócrata (2007-2008).

El gobierno de Obama aprovechará al máximo la oportunidad que representa un gobierno unificado, pero estará ansioso por hacerlo sólo en los asuntos de su elección. El comercio no está entre los asuntos a los cuales otorga una alta prioridad. En su lugar, ha decidido invertir su capital político en temas poco atendidos durante los ocho años anteriores de gobierno republicano.

Ni el gobierno ni el Congreso, y por consiguiente tampoco el sector privado de EE.UU., han puesto mucho énfasis en la política comercial hasta ahora. Para comprender mejor esta situación, vale la pena contrastar la experiencia de la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales (1986-1994) con la actual Ronda de Doha. En la Ronda de Uruguay, Estados Unidos fue el principal *demandeur*, es decir, el promotor de lo que eran entonces los "nuevos asuntos" relacionados con el comercio (servicios, inversiones y derechos de propiedad intelectual), y las negociaciones representaron una alta prioridad para algunos de los segmentos más importantes de la comunidad empresarial de EE.UU. No existe tal sentido de urgencia actualmente, ya que los tres sectores involucrados en la formulación de políticas están más enfocados en asuntos no relacionados con la política comercial.

1. Prioridad del comercio para el gobierno de Obama

El principal impulso de la formulación de políticas sobre el comercio proviene del poder ejecutivo. Aunque las decisiones finales generalmente recaen sobre el Congreso, el presidente decide si su gobierno buscará negociar acuerdos comerciales nuevos, pedirá al Congreso que los apruebe o emprenderá otras iniciativas de importancia.

El presidente Obama ha dedicado hasta ahora menos tiempo a la política comercial que sus predecesores. El historial sugiere que la política comercial representa una prioridad más baja para este presidente que para cualquier otro mandatario en la historia.

El POTUS Tracker[4] del Washington *Post*, que recopila la fecha, el lugar y el tema de cada uno de los eventos del programa oficial del presidente, ofrece una métrica muy útil. Los datos demuestran que, en los trece meses desde su investidura (es decir, desde el 20 de enero de 2009 hasta el 20 de febrero de 2010), el presidente Obama realizó más de 1.000 eventos (discursos, reuniones, sesiones informativas, llamadas telefónicas, etc.). Aparte de su sesión informativa diaria sobre la economía, en la cual los asuntos comerciales

[4] "POTUS" es un acrónimo para "President of the United States" (Presidente de Estados Unidos).

supuestamente están entre los numerosos temas que se abordan, se han registrado sólo siete eventos en los cuales la política comercial desempeñó un papel lo suficientemente importante como para ser mencionada en documentos oficiales o comunicados de prensa. En sólo dos de estos eventos, el tema principal fue el comercio: una reunión el 15 de abril con el representante comercial de EE.UU. Ron Kirk (la única reunión individual que, según informes oficiales, han tenido estos dos funcionarios hasta ahora durante el gobierno) y una reunión el 9 de julio sobre comercio que formó parte de la cumbre del Grupo de los Ocho en Italia. El comercio también estuvo en la agenda de otros cinco eventos, que incluyen desde reuniones internacionales de relevancia (por ejemplo, con funcionarios de China el 27 de julio y la Unión Europea el 3 de noviembre) hasta eventos de carácter social en los cuales el tema del comercio pudo haber surgido en una discusión (por ejemplo, un torneo de golf el 26 de abril en el cual Kirk era uno de los participantes). Si consideramos que los siete eventos están relacionados con el comercio, lo que en algunos casos parece una cifra generosa, en total suman menos de la mitad del uno por ciento de los eventos que el presidente Obama ha realizado hasta ahora.

Estas cifras están disponibles sólo para el gobierno de Obama, pero los mensajes del Estado de la Unión (SOTU) que pronuncian anualmente los presidentes estadounidenses nos proporcionan una base para determinar la prioridad que éstos han dado a la política comercial. Los datos del Gráfico II.1 así lo demuestran, al simplemente contar el número de palabras dedicadas a la política comercial en cada uno de estos discursos. Los datos nos permiten realizar las dos generalizaciones principales acerca del atractivo político de este tema para los altos ejecutivos. En primer lugar, los dos años en los cuales los presidentes generalmente dedican la menor atención al tema son el cuarto (que no por casualidad es el año en que el presidente busca la reelección) y el primero. En segundo lugar, los presidentes están mucho más interesados en abordar la política comercial en sus segundos mandatos, tal como lo demuestra el hecho de que por lo general dedican tres veces más de su discurso en sus mensajes del Estado de la Unión a la materia. Esto posiblemente refleja el hecho de que un presidente en su segundo mandato ya no tiene que preocuparse por su reelección y está más enfocado en su legado que en las consideraciones de corto plazo.

Los datos demuestran que el presidente Obama ha seguido más o menos el mismo libreto que sus predecesores. Ni siquiera utilizó la palabra "comercio" en un discurso clave que pronunció el 24 de febrero de 2009 ante el Congreso[5] en el cual presentó las prioridades del primer año de su gobierno, aunque los asuntos relacionados con el comercio no estuvieron totalmente ausentes de ese discurso. Habló vagamente acerca de la necesidad de "responder a una crisis económica que es mundial en alcance" y del hecho de que Estados Unidos estaba "trabajando con las naciones del G–20 para restaurar la confianza en nuestro sistema financiero, evitar la posibilidad de intensificar el proteccionismo y estimular la demanda de bienes estadounidenses en mercados de todo el planeta". Los asuntos comerciales recibieron mucha más atención, en términos cuantitativos y cualitativos, en el mensaje del Estado de la Unión que pronunció el 27 de enero de 2010. Más allá de las cifras, vale la pena mencionar las propuestas específicas que el presidente Obama hizo en relación con el comercio:

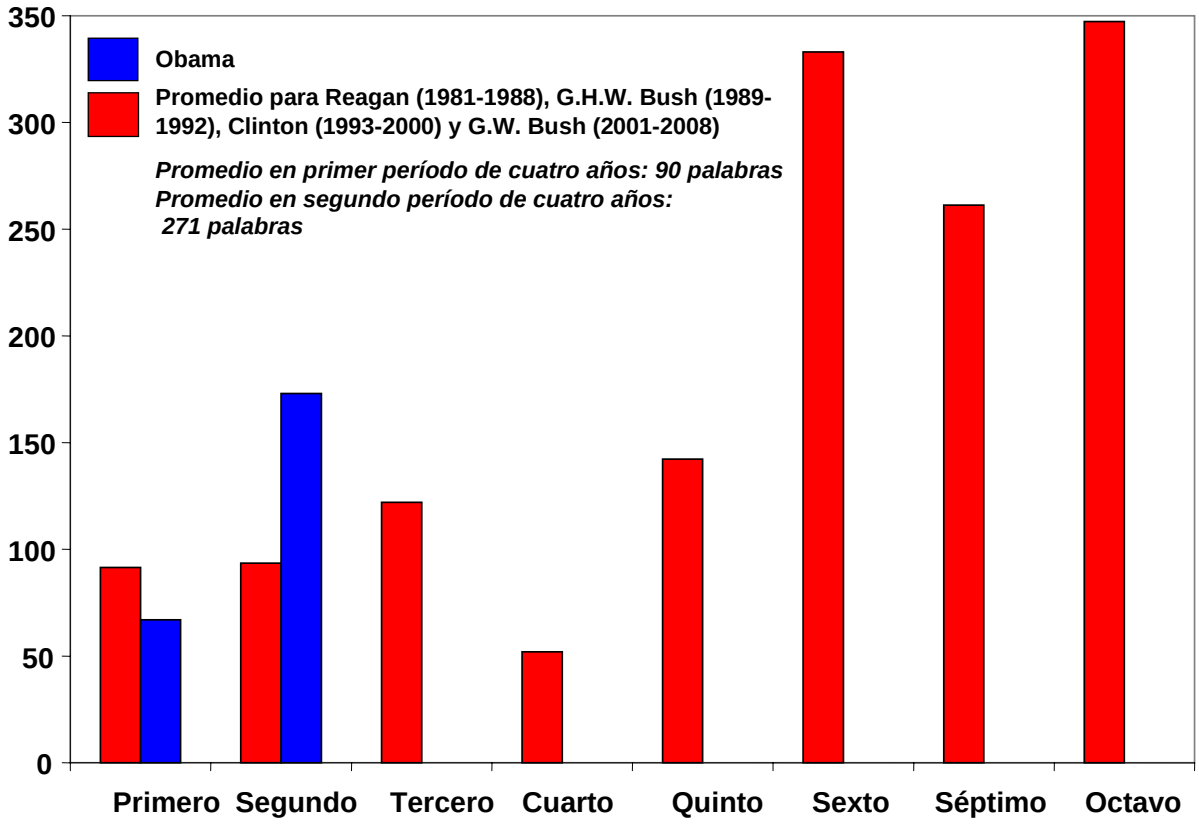
[5] Nótese que el primer discurso pronunciado por un presidente no se considera, desde el punto de vista técnico, como mensaje del Estado de la Unión, debido a que ese discurso en el caso del primer año de un presidente generalmente tendría que pronunciarlo su predecesor saliente. Los discursos emitidos por los presidentes en sus correspondientes primeros períodos, en 1981, 1989, 1993, 2001 y 2009, no pueden considerarse el equivalente funcional de los mensajes del Estado de la Unión para nuestros propósitos.

Necesitamos exportar más productos nuestros, porque mientras más bienes produzcamos y vendamos a otros países, más empleos promoveremos aquí en Estados Unidos. Así que esta noche nos plantearemos una nueva meta: Duplicaremos nuestras exportaciones en los próximos 5 años, lo que generará 2 millones de empleos en Estados Unidos. Para cumplir con esta meta, implementaremos una Iniciativa Nacional de Exportación que ayudará a agricultores y pequeñas empresas a incrementar sus exportaciones y reformar los controles de exportación en concordancia con la seguridad nacional.

Debemos buscar nuevos mercados, así como nuestros competidores. Si Estados Unidos se mantiene al margen mientras otras naciones firman convenios comerciales, perderemos la oportunidad de generar empleos en nuestras tierras. No obstante, comprender estos beneficios significa también cumplir estos acuerdos, de manera que nuestros socios comerciales cumplan con las normas. Por lo tanto, continuaremos desarrollando un acuerdo comercial de Doha que abra los mercados mundiales y fortaleceremos nuestras relaciones comerciales con Asia y con socios comerciales clave, como Corea del Sur, Panamá y Colombia.

Gráfico II.1: Longitud de las secciones relacionadas con la política comercial en los mensajes anuales del Estado de la Unión de los presidentes, 1981-2010

Longitud en número de palabras, por año en la presidencia



Fuente: Cifras calculadas a partir de textos de mensajes del Estado de la Unión disponibles en http://www.presidency.ucsb.edu/sou.php.

La propuesta de expandir las exportaciones y la Iniciativa Nacional de Exportación se relaciona más con la reforma de asuntos reguladores de EE.UU. que con la política comercial tradicional, pero en el segundo párrafo el presidente solicitó específicamente la culminación de las negociaciones multilaterales y (de manera más imprecisa) la aprobación de los acuerdos pendientes que heredó de su predecesor. Estas declaraciones carecieron de detalles, tales como el momento, el procedimiento y los términos sobre los cuales el gobierno propone alcanzar estos objetivos, pero por lo menos se puede decir que el discurso de 2010 representó un avance significativo para el comercio comparado con el discurso de 2009.

2. Prioridad del comercio para el Congreso de EE.UU.

Debido a la singular posición de poder del Congreso de EE.UU. en la formulación de políticas comerciales, la rama ejecutiva puede hacer poco en esta área sin la aprobación de la legislatura. Esa aprobación generalmente ocurre de dos maneras: el Congreso otorga concesiones de la autoridad negociadora antes que concluyan las negociaciones comerciales y luego toma la decisión final sobre si los acuerdos serán aprobados o rechazados.

Se podría pensar que eso no es un problema en un gobierno unificado y que un presidente demócrata puede gobernar como le plazca. Después de todo, el margen de control demócrata en la Cámara de Representantes aumentó de 236-199 en el Congreso 110 anterior a 255-178 (con dos puestos vacantes) en el Congreso 111 actual, mientras que en el Senado su mayoría aumentó del margen más pequeño posible (51-49) al 59-41actual.[6] Sin embargo, la disciplina partidista es mucho más débil en Estados Unidos que en muchos otros países, y los presidentes se ven obligados a persuadir en lugar de ordenar. Esto es particularmente cierto en el caso de la política comercial, que no cuenta con el apoyo universal de los partidarios demócratas de la Casa Blanca en el Congreso.

Los enfoques que los dos partidos de Estados Unidos asumen en relación con la política comercial difieren principalmente en la manera en que ellos conciben la relación entre el comercio y los problemas relacionados con los derechos laborales y el medio ambiente. Mientras los republicanos argumentan que la liberalización del comercio es algo bueno de por sí y no se debería asociar con otros asuntos que la recargan, muchos demócratas consideran que el acceso al mercado de EE.UU. debería estar condicionado a la adhesión de otros países a los estrictos estándares de protección de los derechos laborales y el medio ambiente. Esta última posición corresponde comúnmente a los legisladores que esperan que esta medida ayude a alcanzar el progreso y a los que la consideran como una excusa conveniente para oponerse a una mayor apertura del mercado de EE.UU.

El gobierno de Obama enfrenta dos problemas en el Congreso que complican la tarea de formular políticas comerciales. Una es que, aunque los republicanos son la minoría, históricamente han proporcionado la mayoría de los votos en favor del comercio. En la medida en que este gobierno desee avanzar en las negociaciones, acuerdos y programas pendientes, tendrá que hacerlo de una manera bipartidista. El bipartidismo ha sido una práctica poco usual en el actual gobierno, que se ha concentrado más en impulsar una agenda demócrata que en aliviar las ansiedades republicanas, y es posible

[6] Para obtener más detalles sobre la composición de las dos cámaras del Congreso y la manera en que la mayoría demócrata en el Congreso ha variado en 2009, consulte la sección final del Capítulo II.

que los republicanos estén menos dispuestos a ayudar a este presidente cuando al final busque su respaldo a la política comercial. El otro problema es que muchos demócratas en el Congreso son escépticos sobre el tema de la política comercial, si no abiertamente hostiles con este tema. Aunque algunos miembros de su propio partido favorecen el comercio, son superados en número por los que desean que no se toque el asunto o por los que esperan anular décadas de liberalización.

Si y cuando el presidente Obama solicite al Congreso que le otorgue una nueva concesión de la autoridad negociadora o apruebe los resultados de la Ronda de Doha, se encontrará en una posición comparable a la que vivió Bill Clinton en el debate de 1993 sobre la aprobación del TLCAN. Debido a que muchos legisladores de su propio partido se opusieron a este acuerdo, incluyendo algunos miembros del liderazgo, Clinton pudo asegurar la aprobación del TLCAN sólo a través de una coalición bipartidista. El gobierno de Clinton al final tuvo éxito en esta campaña, pero a un costo considerable: Las divisiones que esta pugna generó dentro del Partido Demócrata, y entre los demócratas y sus aliados en el movimiento obrero, fueron un factor importante en las elecciones legislativas de 1994. Fue el año en que los republicanos recuperaron sus mayorías en la Cámara de Representante (que no tenían desde 1954) y el Senado. Los demócratas regresaron a la condición de partido mayoritario en el Congreso en 2006. Obama pudiera tener incluso más dificultades para reunir una coalición bipartidista que le otorgue una nueva autoridad negociadora que Clinton para asegurar la aprobación del TLCAN.

La experiencia hasta ahora del Congreso 111 sugiere que el comercio tiene tan baja prioridad para el Congreso como para el gobierno. A fin de medir la caída en la tendencia de los políticos para impulsar la política comercial, basta ver los proyectos de ley que éstos introducen en el Congreso. El sistema legislativo de EE.UU. permite que cualquier miembro del Congreso proponga proyectos de ley sobre cualquier tema. Se han introducido miles de proyectos de ley en cada congreso de dos años. Aunque sólo algunos se promulgarán, todos los proyectos de ley se pueden evaluar como evidencia del interés de los legisladores en asuntos específicos. Un análisis previo del SELA examinó el porcentaje de proyectos de ley introducidos en cada uno de los últimos quince congresos que propusieron enmiendas a una o ambas leyes comerciales principales de Estados Unidos (la Ley de Comercio de 1930 y la Ley de Comercio de 1974). Ese análisis mostró un patrón muy claro, según el cual el interés parlamentario en la legislación comercial aumentó a principios de la década de 1980, alcanzando su nivel máximo en el congreso que sesionó durante el período 1985-1986; casi 2% de los proyectos de ley introducidos en ese Congreso 99 enmendaron las leyes de comercio de 1930 y/o 1974. En contraste, mucho menos de 1% de los proyectos de ley que se introdujeron en los primeros nueves meses del Congreso 111 (2009-2010) busca enmendar estas leyes comerciales centrales. De acuerdo con esta medición, el miembro promedio del Congreso tiene menos de un cuarto de interés en la política comercial que sus predecesores de hace una generación.[7]

3. Prioridad del comercio para la comunidad empresarial de EE.UU.

El interés en dar mayor peso a la política comercial proviene en primera instancia del sector privado, incluyendo algunos participantes cuyas demandas se deben a intereses económicos (compañías, asociaciones de industriales y sindicatos) y otros que fomentan

[7] Para un análisis más detallado, consulte "Descensos de Corto y Largo Plazo en la Oferta y la Demanda de Políticas Comerciales Estadounidenses", *Antena del SELA en los Estados Unidos.* Número 92 (3er Trimestre de 2009).

causas específicas (organizaciones no gubernamentales). Las demandas llegan del lado negativo (proteccionismo) y del lado positivo (respaldo a nuevos acuerdos comerciales). La evidencia relacionada con casos de regulación comercial, como se indica en el Capítulo III del presente estudio, muestra que las demandas negativas de protección a las importaciones de conformidad con estas leyes han disminuido a un ritmo constante durante años. Además, aunque es más difícil cuantificar el nivel de actividad del lado positivo, se puede decir que la comunidad empresarial de EE.UU. ha sido mucho menos activa en su campaña para promover nuevos acuerdos comerciales durante los últimos años que durante la época de la Ronda Uruguay de negociaciones del GATT (1986-1994).

Las mismas compañías y asociaciones industriales que generalmente promueven las campañas de lobby a favor del comercio han sido en los últimos años mucho menos activas y entusiastas que antes. Algunos líderes del sector privado consideran que las propuestas actuales de la Ronda de Doha ofrecen muy poco a Estados Unidos, y critican especialmente las ofertas hechas por las economías emergentes, tales como Brasil, China e India. A menudo le han dicho a las autoridades estadounidenses encargadas de formular políticas y a sus colegas extranjeros que "es preferible ningún convenio a firmar un mal convenio" y que no están dispuestos a invertir sus recursos en esta iniciativa, a menos que se evidencie una mejora significativa. Entretanto, las campañas de lobby empresariales en Washington están invirtiendo su capital político en asuntos más apremiantes, como el cambio climático y la reforma del sistema de salud.

Existen varias razones por las cuales la comunidad empresarial ha sido un defensor menos activo de la liberalización del comercio.[8] Por una parte, después de muchas rondas de negociaciones comerciales multilaterales, así como también acuerdos comerciales bilaterales con varios de los principales socios comerciales estadounidenses, las barreras a las importaciones y exportaciones son apenas una fracción de lo que eran a mediados del Siglo XX. Aunque siguen existiendo barreras relativamente altas en algunas industrias y en algunos países, muchos aranceles y otras restricciones que se mantienen se asemejan más a agentes irritantes que a obstáculos de gran importancia. Las mismas personas o instituciones que en otras circunstancias prestarían mucha atención a este asunto podrían concluir con toda razón que existen menos resultados marginales para invertir su escaso capital político en esta materia, y que pueden ganar mucho más al abordar otros asuntos. Para reforzar ese sentimiento, se negocian TLCs con países que representan una porción relativamente pequeña del comercio de EE.UU., o cuando existe una percepción general de que otros países han planteado pocas propuestas en la Ronda Doha.

El decreciente interés en el proteccionismo también puede ser una consecuencia de la globalización. Las compañías dependen cada vez más de las cadenas mundiales de suministros, al punto de que la misma industria que hace una generación se inclinaba hacia el proteccionismo ahora lo considera como una amenaza en lugar de una oportunidad. Éste ha sido ciertamente el caso de los tres grandes productores de automóviles, que en conjunto conformaron una de las industrias más proteccionistas de Estados Unidos a principios de la década de 1980. Esta industria se ha visto más afectada durante la recesión actual que en esos años, pero la respuesta ha sido totalmente diferente. Mientras la protección al comercio era la mayor demanda de la industria

[8] Para un análisis más detallado acerca de por qué esto ha ocurrido así con la Ronda Doha, consulte "Por qué la Ronda Doha es de baja prioridad para Estados Unidos", *Antena del SELA en Estados Unidos.* Número 93 (4to Trimestre de 2009).

automotriz durante el gobierno de Reagan, ésta ha solicitado – y en general recibido – casi todo *excepto* protección a las importaciones durante el gobierno de Obama.[9]

4. Hechos políticos desde la elección presidencial de 2008

Aparte de la complejidad de la recesión, que no se puede considerar como una materia "nueva", ha habido tres hechos notables e interrelacionados en la política de EE.UU. desde la elección presidencial de 2008: (1) una profundización del partidismo, (2) cambios en los márgenes de control demócrata en el Senado de EE.UU. y (3) un descenso constante en la popularidad del presidente Obama. Estos tres hechos afectan considerablemente las perspectivas de la capacidad del gobierno para impulsar sus objetivos legislativos principales, tales como la reforma del sistema de salud y la promulgación de un proyecto de ley sobre el cambio climático. Su efecto sobre la política comercial, tal como se analiza en la conclusión de esta sección, es más difícil de determinar.

El nivel de profundización del partidismo en Estados Unidos es palpable, aun cuando no se pueda medir fácilmente. Aunque el papel del partido de oposición es oponerse, eso se puede realizar a diferentes niveles de confrontación y cortesía. En Estados Unidos es usual que el partido de oposición en el Congreso asuma una posición colaboradora o por lo menos pasiva en relación con algunos asuntos. El año pasado fue quizás el primer año más politizado de un gobierno nuevo en la historia del país, ya que los republicanos se opusieron a casi todas las iniciativas que el gobierno buscó promover. La única iniciativa significativa del gobierno de Obama que los republicanos respaldan más que los demócratas es una profundización del compromiso de EE.UU. con Afganistán, e incluso en este punto los republicanos critican al gobierno por establecer una fecha límite para la reducción de las fuerzas estadounidenses. En prácticamente la mitad de los asuntos en discusión, el presidente puede contar con que casi todos los republicanos votarán "no" y que el liderazgo republicano en el Senado utilizará cualquier maniobra parlamentaria disponible para derrotar a la mayoría. Se puede argumentar sobre quién tendría la culpa o recibiría los elogios por esta situación; dependiendo del punto de vista de cada quien, se puede considerar como la consecuencia inevitable de un gobierno que ha rebasado un mandato limitado, un cálculo cínico por parte de los republicanos que esperan que la recesión continúe, o el resultado del activismo de un creciente movimiento en contra del gobierno.

Para los propósitos de este análisis, las causas importan menos que las consecuencias. La formulación de políticas comerciales es uno de esos asuntos que requiere bipartidismo, especialmente si un presidente desea compensar las posiciones de muchos de sus partidarios demócratas en contra del comercio al obtener votos de los republicanos. Mientras más tiempo los miembros de ambos partidos traten cada iniciativa nueva como una oportunidad para demostrar su partidismo, más difícil será para ellos cooperar de manera productiva cuando llegue el momento de considerar tales asuntos, como la aprobación de acuerdos comerciales o una nueva concesión de la autoridad negociadora.

---

[9] Para mayores detalles sobre las acciones tomadas para apoyar la industria automotriz, consulte las descripciones del proyecto *Global Trade Alert* para los programas de apoyo para General Motors y Chrysler, así como los rechazos a las disposiciones discriminatorias en los proyectos de ley para promocionar las compras de nuevos vehículos, por parte del gobierno y por parte de los consumidores privados.

El segundo hecho de importancia ha sido una serie de cambios en el volumen de la mayoría demócrata en el Senado. Los demócratas tenían una mayoría escasa en el Senado antes de las elecciones de 2008, al ocupar 51 de los 100 escaños[10]; después de las elecciones, llegaron a 58 escaños. Desde ese momento, varias fuerzas legales, personales y políticas impulsaron su mayoría a 59, luego al "número mágico" de 60, y finalmente regresó a 59.[11] ¿Por qué 60 es el "número mágico" en el Senado? Aunque un partido tenga una mayoría simple con 50 ó 51 escaños,[12] las reglas del Senado proporcionan armas poderosas a las facciones minoritarias. Una de esas armas es el filibusterismo, una maniobra dilatoria a través de la cual incluso un único senador puede paralizar al órgano al rehusar ceder la palabra. Es posible derrotar esta maniobra si el Senado vota a favor de invocar el cierre del debate, pero para ello se requieren 60 votos. El resultado es que el partido minoritario, o cualquier otra coalición de senadores, puede bloquear la aprobación de la mayoría de las legislaciones,[13] siempre que pueda proporcionar 41 votos en contra de ésta (es decir, que pueda asegurar que se obtengan 59 o menos votos para invocar la clausura y poner fin a un filibustero).

Desde que el senador republicano número 41 fue juramentado el 4 de febrero de 2010, los demócratas han reducido su mayoría de 60 escaños al número crítico de 59. Eso significa que los republicanos se encuentran en una posición más fuerte que antes para bloquear cualquier iniciativa del gobierno de Obama que rechacen y que – en las circunstancias actuales – pueden ser casi todas las prioridades de la Casa Blanca.

---

[10] Nótese que en todos estos cálculos incluimos entre los Demócratas a dos senadores independientes que votan con el sector de los Demócratas.

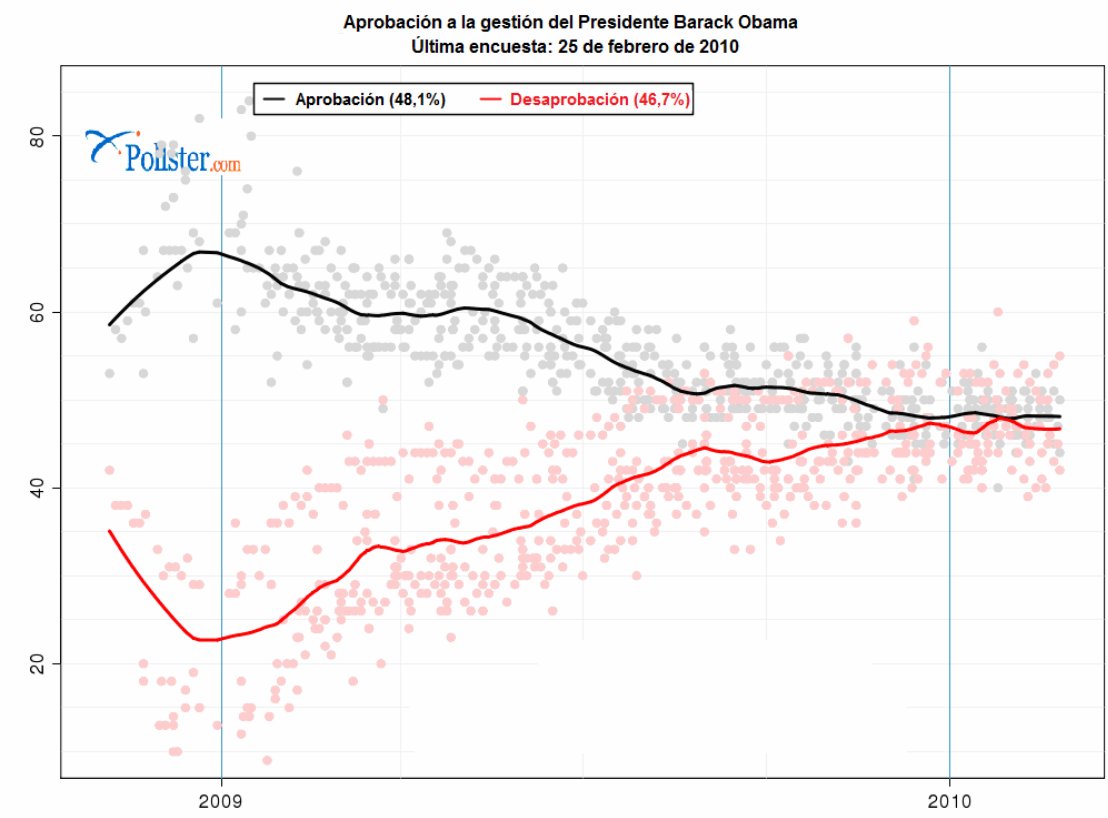
[11] Inmediatamente después de la elección del 4 de noviembre de 2008 había 58 Demócratas, 41 Republicanos y un curul para el cual los resultados estuvieron sujetos a un prolongado escrutinio. La mayoría Demócrata se incrementó en un escaño el 28 de abril de 2009, cuando el Senador Arlen Specter, de Pennsylvania, cambió su afiliación política de Republicano a Demócrata. Se elevó aun más hasta alcanzar el "número mágico" de 60 escaños, cuando el reconteo en Minnesota se resolvió a favor del candidato Demócrata el 7 de julio de 2009. Volvió a cambiar nuevamente tras la muerte de Senador Edward Kennedy (Demócrata por Massachusetts) el 25 de agosto de 2009. Aunque este curul fue ocupado temporalmente por un designado Demócrata, el mundo político estadounidense se quedó asombrado cuando el candidato Demócrata perdió en una elección especial realizada el 20 de enero de 2010. Esto redujo nuevamente la mayoría demócrata a 59-41.

[12] El partido que controla la Casa Blanca tiene una mayoría en el Senado si detenta 50 escaños, porque el vice-presidente (que también se desempeña como Presidente del Senado) puede emitir votos en caso de que el Senado tenga un empate. Para que el partido de oposición tenga la mayoría debe tener por lo menos 51 curules.

[13] Existen otros procedimientos más crípticos a través de los cuales a veces es posible derrotar un filibustero, pero son tan complejos y tan poco frecuentes que no es necesario analizarlos aquí.

Gráfico II.2: Opinión pública sobre el Presidente Obama, 2008-2010

Resultados promedio de las encuestas sobre la aprobación a la gestión de Obama, realizadas por múltiples agencias de opinión pública



Fuente: www.pollster.com.

Las dos tendencias que se observan en el gráfico anterior están relacionadas con el descenso en la popularidad del Presidente Obama, aunque se podría discutir cuál es la causa y cuál el efecto. ¿Acaso el Presidente Obama ha perdido popularidad porque existe la percepción de que se ha vuelto más partidista, o fue que la Casa Blanca se vio obligada a asumir esa posición porque estimó que debía tratar las prioridades Demócratas dentro del limitado período de "luna de miel" que tendría con el público estadounidense? ¿Fue el declive en la popularidad del presidente lo que condujo a la derrota legislativa en Massachusetts y por consiguiente a la pérdida de la amplia mayoría en el Senado; o quizás esta pérdida aceleró la desaprobación popular? La respuesta a estos interrogantes escapa del alcance del presente análisis. El hecho incontrovertible, tal como se ilustra en el Gráfico II.2, es que el Presidente pasó de un índice de aprobación inusualmente alto inmediatamente después de su elección a una escasa mayoría de aprobación en la actualidad. La mayoría de las encuestas ubican el índice de aprobación de Obama en 50% o poco menos; y algunas incluso muestran niveles más altos de desaprobación que de aprobación.

Desde la muy estrecha perspectiva de la política comercial, ¿qué efecto neto podrían tener estos tres acontecimientos sobre las iniciativas comerciales en el año 2010 y más allá en el futuro? ¿Aumentan o disminuyen la probabilidad de que el gobierno de Obama otogue una prioridad más alta que la que le dio en el año 2009, y trabaje por lograr metas como la aprobación de los acuerdos pendientes con Colombia y Panamá, la concesión de una nueva autoridad de promoción comercial por parte del Congreso y los esfuerzos por llevar la Ronda Doha a una conclusión exitosa?

Se podría razonablemente esgrimir argumentos en cualquier sentido. Una persona optimista y a favor de la liberalización comercial podría concluir que el gobierno ahora querrá buscar el apoyo de los Republicanos y que los acuerdos comerciales pendientes ofrecen una excelente oportunidad para promover la cooperación bipartidista. El Presidente Obama podría adoptar el mismo enfoque que el Presidente Clinton luego de las pérdidas que sufrió el Partido Demócrata en las elecciones legislativas de 1994, que lo llevaron a asumir una postura más centrista y bipartidista. Por el contrario, un pesimista podría argüir que ambos partidos se han tornado tan inflexibles en sus confrontaciones y están tan concentrados en las próximas elecciones legislativas que es demasiado tarde para que traten de manera productiva el tema del comercio en lo que resta del período del Congreso N° 111.

La limitada evidencia disponible por el momento indica que la perspectiva optimista podría tener una ligera ventaja. El mensaje del Presidente Obama sobre el Estado de la Unión ciertamente sugiere que está preparado para elevar el perfil del tema del comercio y que está comenzado a dar ciertos pasos hacia un camino de gobierno más bipartidista. Esto no necesariamente implica que el 2010 será el año en que su gobierno impulsará el comercio con mayor fuerza, pero las perspectivas de que trate el tema parecen ligeramente más favorables este año en comparación con 2009.

III. POLÍTICA Y ESTRATEGIA COMERCIAL DEL GOBIERNO DE OBAMA

La mayoría de los temas comerciales respecto a los cuales el gobierno de Obama tendrá que tomar medidas los ha heredado del gobierno anterior. Esta no es una situación inusual. Ya se ha convertido en una tradición que el gobierno saliente deje pendientes para el gobierno entrante algunos temas en materia de política comercial. Al igual que el primer Presidente Bush dejó al Presidente Clinton en 1993 la labor de concluir las negociaciones de la Ronda Uruguay y lograr la aprobación del Congreso para el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), y el Presidente Clinton legó al segundo Presidente Bush en 2001 la tarea de ganar la aprobación legislativa de un TLC ya acordado (con Jordania) y concluir otros dos (con Chile y Singapur), el gobierno de Obama heredó acuerdos y negociaciones pendientes del gobierno de Bush. Entre ellos se encuentran una negociación significativa pero inconclusa (la Ronda Doha) y tres TLC que están pendientes por aprobación del Congreso (con Colombia, Panamá y Corea del Sur). Asimismo, el gobierno de Obama debe decidir qué tratamiento va a dar a varios programas para los cuales ya se establecieron plazos legalmente obligatorios en años anteriores, como las fechas de expiración de los programas de preferencias comerciales.

Lo inusual es que el Presidente Obama, a diferencia de sus dos predecesores inmediatos, no tomó medidas en su primer año de gobierno para enfrentar los "temas inconclusos" que heredó con respecto al comercio. El verdadero problema en la política comercial tradicional de Estados Unidos no es el proteccionismo sino la negligencia. Existe poca disposición en Washington a emprender acciones respecto a varias iniciativas que

afectan los intereses de los socios comerciales de EE.UU. Entre estas se encuentran: los tratados de libre comercio pendientes con Colombia, Corea del Sur y Panamá; tres programas de preferencias comerciales que expirarán al final de este año calendario (el Sistema Generalizado de Preferencias y la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas) o de este año fiscal (el Acuerdo de Asociación Comercial de Estados Unidos con los países de la Cuenca del Caribe); además de la Ronda Doha de negociaciones comerciales multilaterales en la Organización Mundial del Comercio y la consecuente necesidad de una nueva concesión de la autoridad de promoción comercial.

1. Una nueva concesión de la autoridad de promoción comercial

El tema más significativo en la actual política comercial de EE.UU. es si es posible, y bajo qué condiciones, que el Congreso apruebe una nueva concesión de la autoridad de promoción comercial (TPA) al gobierno. En ausencia de un acuerdo especial entre el poder ejecutivo y el legislativo en cuanto a la manera en que el Congreso trataría la ley habilitante para los acuerdos de la Ronda Doha, existen serias dudas en cuanto a si estos acuerdos podrían siquiera concluirse, en primer lugar. No hace falta una nueva concesión de TPA para los TLC que ya han sido acordados con Colombia y Panamá, pero sí se necesita para la Ronda Doha y para cualquier otra nueva negociación comercial que pueda contemplarse en el futuro.

La TPA se clasifica como una forma de "autoridad negociadora", pero ese concepto es un poco inexacto. El meollo de la TPA no es la capacidad para *negociar*, sino los procedimientos mediante los cuales una negociación recibe la *aprobación* del Congreso. Sin una concesión especial de autoridad negociadora como la TPA, los únicos medios posibles para aprobar acuerdos serían la presentación formal de los acuerdos al Senado (donde necesitarían aprobación por dos tercios de los votos) o la presentación como proyectos de ley ordinarios (en cuyo caso tendrían que ser aprobados por mayoría en ambas cámaras). Estos dos procedimientos de aprobación están sujetos a demoras y enmiendas que, precisamente, se evitan con la TPA.

También conocida como "fast track", o vía expedita, la TPA establece procedimientos especiales que facilitan la consideración de los acuerdos comerciales. Las reglas de la TPA estipulan que la ley habilitante de un acuerdo debe ser sometida a votación tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado en los siguientes 90 días legislativos tras su presentación; además, prohíben cualquier enmienda a dicha ley después de haber sido presentada. La autoridad negociadora ha sido considerada como una herramienta indispensable en la política comercial estadounidense desde que recibió su primera extensión en 1974. Ninguno de los acuerdos comerciales presentados de conformidad con esta autoridad entre 1974 y 2007 fueron enmendados o rechazados, y en los útimos 35 años no ha habido ningún acuerdo comercial de importancia que no haya sido aprobado sin recurrir a dicha autoridad. El TLC con Colombia es el único caso para el que inicialmente se otorgó la TPA y luego se rescindió, cuando en abril de 2008 la Cámara de Representantes decidió en una votación retirar el tratamiento de TPA para dicho tratado. Sin embargo, presumiblemente, la Cámara de Representantes podría convocar una nueva votación para restituir dicha autoridad si el Presidente Obama así lo solicitara.

El gobierno de Obama ha señalado que terminará solicitando una nueva concesión de TPA, probablemente con algunos cambios en la manera en que opera este mecanismo; sin embargo, todavía tiene que declarar formalmente cuándo y en qué términos lo haría. La Oficina del Representante Comercial de EE.UU. señaló en su *Agenda Comercial para 2009* que:

> *Solicitará una renovación de la autoridad de negociación comercial sólo después de realizar consultas exhaustivas con el Congreso con el fin de establecer las debidas restricciones a dicha autoridad, y luego de haber evaluado nuestras prioridades y haber dejado en claro ante esta entidad y ante el pueblo estadounidense qué tenemos pensado hacer con esa autoridad.*

Cabe destacar que no ha habido avances en esta materia desde la agenda para el 2009 ni desde que se emitió la Agenda Comercial para 2010 el 1 de marzo de 2010. La temática principal de este último documento puede resumirse de la siguiente manera: "promoción del comercio sin una autoridad de promoción comercial", en la medida en que contiene muchas deliberaciones en cuanto a cómo expandir las exportaciones estadounidenses pero ninguna mención explícita a la posibilidad de renovar la TPA (aparte de una muy tangencial declaración según la cual el gobierno "recurrirá a las debidas autoridades del Congreso cuando sea necesario"). No obstante, sí reitera la necesidad de realizar consultas al declarar vagamente que la instrumentación de la política comercial requerirá "una franca conversación con el Congreso y con el pueblo estadounidense acerca de los beneficios y desafíos de los compromisos con el comercio y las inversiones globales".

Una vez que el gobierno presente una propuesta podremos esperar que los legisladores planteen algo con respecto a las particularidades de los procedimientos y las reglas que rigen la TPA. Entre los cambios en los principios y procedimientos de la TPA que podrían considerarse estarían: Exigir votaciones en ambas cámaras del Congreso antes de iniciar cualquier nueva negociación; requerir consultas más exhaustivas con el Congreso durante las negociaciones; reforzar el papel del Congreso durante el período entre la notificación y la firma de cualquier acuerdo; permitir enmiendas a la ley habilitante con respecto a algunos temas; y hacer que los objetivos de la negociación sean obligatorios. Por ahora, este un asunto que no se vislumbra para nada en Washington.

2. Culminación de la Ronda Doha

El argumento más persuasivo a favor de una nueva concesión de la autoridad de promoción comercial será la necesidad de aprobar los resultados de las negociaciones de la Ronda Doha. Ciertos legisladores clave, como el Presidente de la Comisión de Medio y Arbitrios, Charles Rangel (Demócrata por Nueva York), desde hace tiempo afirman que estarían dispuestos a apoyar dicha concesión para concretar los acuerdos de la OMC. Naturalmente, este argumento tendría mayor validez si las negociaciones entran en su etapa decisiva en un futuro cercano; si las conversaciones continúan con su rumbo errático no se percibirá urgencia alguna en Washington. La misma dinámica opera en sentido contrario: En tanto los negociadores en Ginebra duden que sus contrapartes estadounidenses tengan el poder necesario para llegar a un acuerdo, se mostrarán renuentes a avanzar hacia la última etapa de las negociaciones. Este problema (similar al dilema del huevo y la gallina) ha complicado las negociaciones desde el año 2007, ya que tanto Washington como Ginebra esperan que el otro bando actúe primero. Incluso cuando se resuelva este dilema, habrá una serie de nuevas complicaciones que considerar. La posibilidad de que la TPA aún se encuentre en desarrollo durante las fases finales de la Ronda Doha naturalmente tenderá a ampliar el papel que asumirá el Congreso para influir en los términos definitivos de los acuerdos multilaterales. Seguramente, los legisladores querrán ser actores en el juego final, y tanto los términos como los plazos de la concesión bien podrían estar sujetos a cálculos y maniobras. Esto, fácilmente, podría tener el efecto de prolongar y complicar el proceso para alcanzar acuerdos tanto en Ginebra como en Washington.

La Ronda Doha comenzó en 2001, pero se ha topado con una serie de obstáculos. Si bien hay algunas áreas que fácilmente podrían concluirse, como las negociaciones sobre el comercio de servicios, otros temas más polémicos, como los subsidios agrícolas y el acceso a los mercados, continúan frustrando a los negociadores.

Existe la opinión generalizada en Washington de que los borradores bajo consideración en Ginebra no estipulan suficientes concesiones por parte de las economías emergentes. Esto se infiere claramente en una carta que los presidentes y los miembros Republicanos de las dos comisiones comerciales del Congreso enviaron al Presidente Bush durante el período de transición (es decir, entre las elecciones de noviembre de 2008 y la toma de posesión del Presidente Obama). Aun cuando ya ha pasado más de un año desde que se escribió esa carta y la Casa Blanca alberga a otro mandatario, ha habido poco progreso en Ginebra y la dinámica básica en Washington continúa igual. Cabe recordar que en ese momento hubo una considerable presión para que se realizara una mini-cumbre ministerial en la OMC que, se esperaba, contribuiría a superar el estancamiento en las negociaciones de Doha. Sin embargo, los líderes bipartidistas de la Comisión de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes y la Comisión de Finanzas del Senado[14] advirtieron al gobierno de Bush y (por ende) a los socios negociadores de EE.UU. que, desde su punto de vista colectivo, las ofertas que entonces se estaban negociando no conformarían una base aceptable para llegar a un acuerdo. La carta, fechada el 2 de diciembre de 2008, señala, entre otras cosas:

> *Lo exhortamos enérgicamente a no permitir que el calendario conlleve a las negociaciones a guiarse por los esfuerzos por programar apresuradamente una reunión ministerial sin contar con el adecuado trabajo de base. Los países desarrollados y los países en desarrollo más adelantados deben comprometerse a proporcionar nuevas y significativas oportunidades de acceso a los mercados, si se desea que el Congreso respalde un acuerdo. Si los socios comerciales clave no están dispuestos a hacer eso en este momento, entonces no se pueden concluir las negociaciones sobre un paquete de modalidades. Lograr la necesaria flexibilidad por parte de nuestros socios comerciales podría requerir una nueva mentalidad, incluso revisar el enfoque sobre las modalidades; y se debería dar tiempo a nuestros negociadores para que exploren tales opciones. De otro modo, el resultado probable será un acuerdo que el Congreso no puede respaldar, lo cual iría en detrimento de los agricultores, trabajadores y empresas estadounidenses, la economía global y la misma OMC. Los flujos del comercio internacional y un régimen comercial basado en reglas sólidas pueden contribuir al crecimiento económico de Estados Unidos y del mundo entero, lo cual es de crucial necesidad en esta época de desafíos. Con el propósito de ganar el apoyo del Congreso, cualquiera sea el resultado de estas negociaciones, el mismo debe servir para facilitar incrementos significativos en los flujos de comercio internacionales y fortalecer aun más el sistema basado en reglas del comercio internacional.*

[14] La carta fue firmada por el Presidente de la Comisión de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes, Charles B. Rangel, y el Presidente de la Comisión de Finanzas del Senado, Max Baucus, y los miembros Republicanos de mayor rango de ambas cámaras, el Representante Jim McCrery y el Senador Charles E. Grassley.

Una opinión similar se expresaba en una carta abierta publicada por una coalición de 105 grupos empresariales a mediados de 2008. Al igual que los miembros del Congreso, esta coalición argumentaba que las propuestas que se están negociando no son suficientes desde la perspectiva de Estados Unidos.

El gobierno de Obama está a favor de concluir las negociaciones; pero todavía debe impulsar nuevas propuestas que resulten substanciales. Al igual que su predecesor, este gobierno espera que los países de ingreso medio asuman compromisos más profundos que los que se han discutido hasta ahora. En un discurso pronunciado el 23 de abril de 2009, el embajador Kirk declaró que aun cuando "algunas economías emergentes están convirtiéndose en actores significativos en el escenario global … aquellos que llevan el liderazgo dentro de la OMC son los mismos que tienen que comprometerse y tomar decisiones difíciles con respecto a la apertura de sus mercados". Asimismo, Kirk advirtió que si bien "Estados Unidos está preparado para avanzar … se alcanzará el éxito solamente si todos los actores clave hacen lo mismo, incluyendo a los países en desarrollo más avanzados". Sin embargo, Kirk no ahondó en el tema y se limitó a decir: "en las próximas semanas hablaremos de manera más específica acerca de cómo pensamos que la Ronda Doha finalmente puede avanzar". Ya ha pasado casi un año desde entonces, pero todavía no se han revelado detalles al respecto.

La Agenda Comercial para el año 2010 nuevamente reitera la opinión de la Oficina del Representante Comercial según la cual la mejor manera de avanzar en la Ronda Doha es que los países en desarrollo de ingreso medio hagan mejores ofertas.

3. La Cumbre de las Américas y la repoliticización de las relaciones comerciales

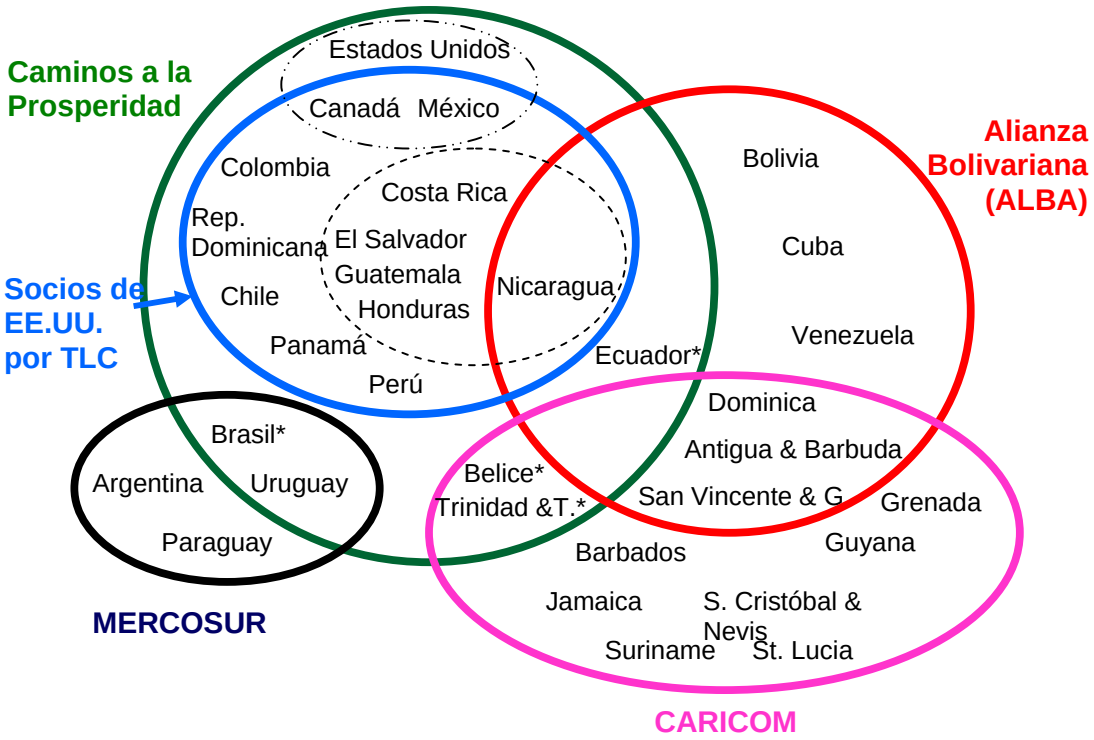
La actitud de Estados Unidos de restarle importancia al comercio se percibe igualmente en la diplomacia interamericana. El primer año del gobierno de Obama puso en evidencia la continuación y aceleración de un proceso que ya había estado en marcha por algún tiempo. El comercio era el tema central al inicio del proceso de la Cumbre de las Americas a mediados de la década de 1990, pero – tal como lo demuestra el contenido de los comunicados emitidos en cada una de las cinco cumbres hemisféricas – alcanzó su nivel máximo hace una década. Las secciones dedicadas al comercio en los comunicados emitidos por los líderes de la región en las cumbres de 1994, 1998 y 2000 tenían una longitud de 22, 27 y 42 páginas, respectivamente, pero se redujeron después que las negociaciones sobre un Área de Libre Comercio de las Américas sufrieron demoras, luego se estancaron y finalmente se suspendieron. La sección dedicada al comercio del comunicado de 2005 tenía una longitud de apenas diez páginas, y la cumbre del año pasado generó un acuerdo sólo sobre un párrafo corto relacionado con el comercio. "Reconoció la contribución positiva del comercio entre nuestras naciones para la promoción del crecimiento, empleo y desarrollo", y los líderes siguieron "insistiendo en un sistema comercial multilateral abierto, transparente y basado en reglas" al tiempo que reconocieron "la necesidad de que todos nuestros pueblos se beneficien de las crecientes oportunidades y ganancias de bienestar que el sistema comercial multilateral genera". Sin embargo, no hicieron ningún llamado para reanudar las fallidas negociaciones hemisféricas.

Esto no quiere decir que la V Cumbre de las Américas (2009) fue un total fracaso en el área del comercio. El único logro notable registrado el año pasado en la diplomacia comercial entre el gobierno de Obama y un Estado Miembro del SELA no se basó en un punto formal de la agenda de esa reunión de abril de 2009, sino en conversaciones bilaterales paralelas. Al reunirse con el presidente Álvaro Uribe de Colombia, el presidente Obama se comprometió a encontrar una manera de aprobar el acuerdo

comercial bilateral. Al hacerlo, rechazó implícitamente la presión de los sindicatos estadounidenses, y de muchos de sus partidarios demócratas, para abandonar el TLC entre EE.UU. y Colombia. No obstante, aun cuando el anuncio pareció significativo en ese momento, muy poco ha ocurrido en los once meses siguientes para darle cumplimiento. Más de tres años han pasado desde que el tratado se firmó originalmente en noviembre de 2006, pero todavía no hay sentido de urgencia en Washington para abordarlo.

Lejos de presenciar una reanudación de las negociaciones comerciales hemisféricas, la cumbre de 2009 ocurrió en un momento en que muchos países de la región estaban involucrados en negociaciones alternativas que parecían tener un carácter subregional o transregional. Tal como se ilustra en el Gráfico III.1, las dos divisiones principales son entre Estados Unidos y los otros participantes de la iniciativa *Caminos a la Prosperidad*, por un lado, y la *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América* (ALBA), por el otro.

Gráfico III.1: Grupo y bloques comerciales en las Américas



** : País que ha sido Observador en por lo menos un evento de Caminos a la Prosperidad.*
Nótese que entre los países clasificados como "Socios de EE.UU. por TLC" se incluyen dos para los cuales ya se han concluido las negociaciones pero cuyos acuerdos aún están pendientes por aprobación en Estados Unidos (es decir, Colombia y Panamá).

Aunque no son mutuamente excluyentes (Nicaragua se encuentra en ambos grupos y Ecuador es un miembro del ALBA que ha sido observador en el otro grupo), es evidente que las metas de estos dos grupos se basan en objetivos económicos y políticos fundamentalmente distintos. Su surgimiento en los últimos años del gobierno de Bush, así

como su continuación durante el primer año del gobierno de Obama, es evidencia de las dificultades en el proceso de integración económica y la repoliticización de las relaciones comerciales dentro de la región. En otras palabras, al tiempo que el comercio se ha vuelto menos importante desde el punto de vista político para Estados Unidos, el desarrollo de las relaciones comerciales entre Estados Unidos y sus socios en la región ha estado cada vez más politizado.

4. Los Tratados de Libre Comercio con Colombia y Panamá

Los Tratados de Libre Comercio (TLC) pendientes con Colombia, Corea del Sur y Panamá fueron concluidos antes de que expirara la última concesión de TPA a mediados de 2007 y, por lo tanto, podría ser considerados de acuerdo con los términos especiales de dicha autoridad. Esto se presume cierto incluso en el caso del TLC con Colombia, a pesar del hecho de que la Cámara de Representantes promulgó una resolución en 2008 que negó el tratamiento de TPA para este acuerdo, tal como fue presentado por el gobierno de Bush. El gobierno de Obama podría volver a someter el tratado a consideración, siempre y cuando se llegué a acuerdos sobre los términos del mismo entre los gobiernos de Estados Unidos y Colombia, por una parte, y entre el gobierno estadounidense y los dirigentes Demócratas en el Congreso, por la otra.

En su Agenda Comercial para el año 2010, la Oficina del Representante Comercial resume el estatus de estos tres TLC de la siguiente manera:

> *Con Panamá, estamos tratando asuntos que involucran la reforma a su régimen laboral con el fin de lograr una coherencia con el acuerdo comercial pendiente; además, estamos procurando un entendimiento respecto a las normas de transparencia fiscal. Hemos comenzado a trabajar con Colombia para evaluar y mejorar el código laboral y las medidas para enfrentar la violencia contra los funcionarios de los sindicatos con el propósito de asegurarnos que se puedan ejercer plena y libremente los derechos sindicales en ese país. Con respecto a Corea del Sur, estamos determinando la major manera de tratar temas pendientes, particularmente en lo relacionado a los automóviles y la carne, en vista del reciente acuerdo entre el Presidente Obama y el Presidente Lee a fin de colaborar para impulsar el acuerdo. Si se logra resolver con éxito estos temas, trabajaremos con el Congreso respecto a un cronograma para presentarlos a consideración del Congreso de modo que nuestros productores puedan aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecen estos acuerdos.*

Como ha sido el caso con la mayoría de los tratados desde los debates sobre el TLCAN entre 1991 y 1993, el tema más peliagudo concierne a la relación entre comercio, derechos laborales y medio ambiente. De los tres TLC pendientes, en general se considera que el tratado con Panamá es el menos problemático, mientras que el acuerdo con Colombia es el más delicado políticamente.

El 22 de enero de 2010, el embajador de Estados Unidos en Colombia, William Brownfield, declaró en una conferencia de embajadores estadounidenses en Bogotá que es poco probable que el Congreso someta a votación la ley habilitante para el Acuerdo de Promoción Comercial entre Estados Unidos y Colombia este año. "El Congreso jamás ha aprobado un tratado de libre comercio durante un año electoral. Además, hay varios sectores que han asumido posiciones muy firmes en contra de este proyecto", según lo cita el periódico colombiano La República. Si bien Brownfield se equivoca al decir que ningún TLC ha sido aprobado en años electorales (el Congreso aprobó el TLC entre

Canadá y Estados Unidos en 1988, año en que hubo elecciones tanto presidenciales como legislativa), podría resultar ser más hábil para predecir el futuro cercano que para rememorar el pasado un poco más lejano.

El gobierno de Obama aún está en proceso de desarrollar su propio enfoque respecto al TLC con Colombia. Aunque ha estado bajo presión por parte de los sindicatos y muchos compañeros Demócratas para que abandone la causa del TLC que fue firmado en noviembre de 2006, el Presidente Obama se comprometió con el Presidente Uribe durante la Cumbre de las Américas en abril de 2009 a encontrar una manera de lograr la aprobación del tratado comercial bilateral. Dicho compromiso ahora se está sometiendo a prueba a través de consultas bilaterales. El gobierno de Obama probablemente tratará de negociar con Colombia ciertas modificaciones adicionales a la redacción del tratado con el propósito de reforzar sus disposiciones laborales y ambientales. Mucho dependerá de si los nuevos arreglos son suficientes como para ganar el respaldo de Sandy Levin (Demócrata por Michigan), Presidente de la Subcomisión de Comercio de la Comisión de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes, que resulta crucial para conseguir votos entre los demás Demócratas de la Cámara. En su defecto, otra opción sería dejar que el TLC languidezca y sencillamente mantener el acceso preferencial de Colombia al mercado estadounidense de conformidad con la Ley de Preferencias Arancelarias Andina (ATPA) y la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas (ATPDEA). Dichas preferencias expirarán después del 31 de diciembre de 2009; y el Congreso tendría que promulgar una nueva ley para renovarlas.

El TLC con Panamá se estancó en los años 2007 y 2008 debido a una disputa diplomática. Los opositores de este TLC ahora han cambiado su foco de atención hacia las preocupaciones respecto al lavado de dinero en Panamá, tema en el que se está haciendo mayor énfasis en el actual entorno. Sin embargo, este asunto podría resultar menos problemático que la pasada disputa diplomática entre Estados Unidos y Panamá. El 20 de mayo de 2009, en un testimonio ante la Comisión de Finanzas del Senado, el Asistente del Representante Comercial de EE.UU (USTR) para las Américas, Everett Eissenstat, señaló que el USTR "ha estado trabajando con Panamá para tratar las preocupaciones respecto a las leyes laborales y buscando prontas acciones legislativas y regulatorias por parte de Panamá que respondan plenamente a los objetivos y valores de las disposiciones laborales del Tratado". Asimismo, Eissenstat aseveró que la agencia "comparte las preocupaciones expresadas respecto a las políticas fiscales de Panamá y está trabajando con este país para tratar estos temas". El gobierno estadounidense no tiene planes de presentar el TLC para su aprobación hasta haber alcanzado un acuerdo con Panamá respecto a estos temas.

5. Asociación transpacífica

Además de los TLC antes mencionados, el gobierno de Obama también heredó una negiación pendiente. La Asociación Económica Estratégica Transpacífica (TPP) se originó durante el gobierno del Presidente Bush, quien propuso en septiembre de 2008 sostener negociaciones con Chile, Nueva Zelandia, Singapur y Brunei Darassalam. Posteriormente, el 10 de diciembre de 2008 (es decir, en las últimas semanas del gobierno de Bush), el Representante Comercial de EE.UU. informó al Congreso que Australia y Perú se agregarían al grupo de países para la negociación de la TPP. El 30 de diciembre de 2008, la entonces Representante Comercial, Susan Schwab, sorpresivamente anunció que añadiría a Vietnam al grupo de la TPP. La oficina de la USTR emitió una solicitud de comentarios respecto a la propuesta de la TPP que no fue publicada sino el 26 de enero de 2009 por el gobierno de Obama. El 9 de marzo de 2009, durante la audiencia de

confirmación efectuada por la Comisión de Finanzas del Senado para la nominación de Ron Kirk como Representante Comercial, el Presidente de la Comisión de Finanzas del Senado, Max Baucus (Demócrata por Montana), manifestó su firme apoyo a las negociaciones de la TPP y preguntó si Kirk respaldaría dichas conversaciones. Kirk respondió que "trabajaría con mi personal y el Congreso para evaluar la continuación de la participación en la iniciativa de la TPP".

No fue sino hasta el 14 de diciembre de 20009 cuando el Representante Comercial Kirk oficialmente notificó al Congreso respecto a los planes del gobierno de Obama de ingresar en las negociaciones de la TPP. La primera ronda de conversaciones está programada para marzo de 2010 y Estados Unidos participará en ella. El USTR solicitó otra serie de comentarios sobre la notificación de los planes de negociar un acuerdo para la TPP con los siete socios comerciales antes mencionados. La inclusión de Vietnam parece ser un asunto ya concertado para el gobierno. En su solicitud de comentarios sobre las próximas conversaciones, Ron Kirk pide a las personas interesadas en el tema sugerir socios comerciales adicionales que pudieran participar en las negociaciones de la TPP.

La Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos publicó una notificación el 25 de enero de 2010 en la cual solicita comentarios sobre la TPP. Además de un amplio número de temas que ya se han convertido en áreas de negociación usuales en las conversaciones comerciales (como las normas aduanales y las normas de origen, la propiedad intelectual, los servicios, el comercio electrónico, las compras gubernamentales, el medio ambiente y los temas laborales, entre otros), la Comisión del Personal para Política Comercial (TPSC) solicitó comentarios sobre "nuevos temas emergentes", en los siguientes términos:

> *El Presidente de la TPSC invita a que se hagan comentarios sobre los enfoques que podrían promover la innovación y la competitividad, estimular las nuevas tecnologías y sectores económicos emergentes, incrementar la participación de pequeñas y medianas empresas en el comercio, y apoyar el desarrollo de cadenas de producción y distribución eficientes que incluyan a compañías estadounidenses con el propósito de alentar a las empresas en general para que inviertan y produzcan en Estados Unidos. Igualmente, el Presidente de la TPSC solicita comentarios sobre las maneras de tratar otras prioridades relacionadas con el comercio en este acuerdo regional, incluyendo la protección y conservación ambiental, la transparencia, los derechos laborales y la protección a los trabajadores, el desarrollo y demás temas. Finalmente, debido a que el tratado comercial de la TPP será un acuerdo regional, el Presidente de la TPSC también solicita comentarios sobre las maneras de utilizar el acuerdo para facilitar el comercio y promover la coherencia regulatoria y la cooperación en el interior de la región.*

La USTR ha enviado esta solicitud formal a la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, a fin de que ésta lleve a cabo una investigación respecto a los probables efectos económicos que tendría la eliminación de los aranceles para las importaciones provenientes de los países de la TPP sobre: (1) las industrias en Estados Unidos que producen el bien en cuestión y (2) la economía estadounidense en general.

6. Reautorización y reforma de los programas comerciales preferenciales

Las actuales autorizaciones para el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y la Ley de Preferencias Arancelarias Andina (ATPA) expirarán a finales de este año calendario; además, ciertas disposiciones de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) expirarán

al concluir el presente año fiscal (es decir, el 30 de septiembre de 2010). El SGP estipula acceso libre de aranceles al mercado estadounidense para muchos productos provenientes de países en desarrollo. Cubre aproximadamente un tercio de los artículos contenidos en la lista de aranceles, excluyendo a aquellos bienes que ya reciben tratamiento libre de aranceles sobre la base de la cláusula de Nación Más Favorecida (NMF) y muchos items que jamás han sido recomendados para ser incluidos en el SGP, o que han sido eliminados de este programa (algunos de los cuales están sujetos a barreras arancelarias relativamente elevadas). Los programas de la ATPA y la ICC cubren casi todos los productos importados desde los países beneficiarios, con la condición de que se cumpla con las reglas de origen.

Como se puede apreciar en el Cuadro III.1, los programas comerciales preferenciales representan una pequeña proporción de las importaciones estadounidenses provenientes de la región. Mucho más de la mitad de las importaciones de EE.UU. procedentes de los países de América Latina y el Caribe ya están exentas de aranceles, bien sea de conformidad con los TLC o sobre la base de la cláusula NMF, y apenas un octavo de estas importaciones son suceptibles a la imposición de aranceles. Colectivamente, los programas de preferencias comerciales representan poco más de un veinteavo de las importaciones estadounidenses provenientes de la región. Sin embargo, resultan de gran importancia para algunos países, ya que en algunos casos representan para ellos grandes participaciones en las importaciones de Estados Unidos.

Cuadro III.1: Tratamiento arancelario de las importaciones de EE.UU., 2009
Millones de dólares, importaciones para el consumo, valor en aduana

	América Latina y el Caribe	Proporción	Resto del mundo	Proporción	Total	Proporción
Preferencial	**135.935,2**	**48,0**	**166.174,4**	**13,1**	**302.109,6**	**19,5**
Acuerdos de Libre Comercio	120.733,4	42,7	120.995,3	9,6	241.728,7	15,6
Programas Preferenciales	15.201,8	5,4	45.179,1	3,6	60.380,9	3,9
Preferencias Comerciales Andinas	9.714,2	3,4	0,0	0,0	9.714,2	0,6
Sistema Generalizado de Preferencias	3.130,2	1,1	17.128,8	1,4	20.259,0	1,3
Iniciativa de la Cuenca del Caribe	2.357,4	0,8	0,0	0,0	2.357,4	0,2
Crecimiento y Oportunidad en África	0,0	0,0	28.050,3	2,2	28.050,3	1,8
No preferencial	**147.113,9**	**52,0**	**1.099.940,0**	**86,9**	**1.247.053,9**	**80,5**
Libre de aranceles según cláusula NMF	107.256,0	37,9	684.733,0	54,1	791.988,9	51,1
Sujeto a aranceles según cláusula NMF	39.858,0	14,1	415.207,0	32,8	455.064,9	29,4
Total	**283.049,1**	**100,0**	**1.266.114,4**	**100,0**	**1.549.163,5**	**100,0**

Fuente: Cálculos basados en datos de la Comisión de Comercio Internacional de EE.UU.

El 28 de diciembre de 2009, el Presidente Obama promulgó una ley sin título especial (H.R.4284), que extiende la validez del SGP y la Ley de Preferencias Arancelarias Andina (ATPA) hasta el 31 de diciembre de 2010. Esta extensión por un año se hizo con el fin de posponer cualquier revisión más exhaustiva para el año 2010. Los líderes de las comisiones comerciales de ambas cámaras del Congreso tienen planeado someter a consideración reformas más amplias a los programas de preferencias comerciales este año.

a) Sistema Generalizado de Preferencias

Si bien la reautorización del SGP en teoría afecta a todos los países de la región – excepto a Cuba (que jamás ha sido designada para recibir los beneficios del SGP) y a los socios de Estados Unidos con TLC (que son automáticamente eliminados del programa cuando entran en vigencia sus estatus como socios de TLC) – en la práctica, este sistema resulta significativo sólo para unos cuantos países. Los siete países de la región que todavía dependen del SGP como el único mecanismo para tener acceso preferencial al mercado de Estados Unidos son los cuatro países miembros de MERCOSUR, Venezuela, Bolivia (que se benefició de las preferencias superiores de la ATPA hasta que fue excluido de ese programa en octubre de 2008) y Suriname (que está contemplado en las leyes estadounidenses como beneficiario potencial de la ICC, pero jamás ha sido designado para dicha iniciativa). Todos los demás socios de Estados Unidos en la región disfrutan de mejor acceso al mercado estadounidense, bien sea de conformidad con los TLC o los programas preferenciales y especiales para la Cuenca del Caribe y la región andina.

Algunos críticos en el Congreso argumentan que ciertos países de ingresos medios que aún se benefician del SGP no merecen ese tratamiento preferencial. El Senador Charles Grassley (Republicano por Iowa) y otros piensan que países como Brasil e India no se han mostrado lo suficientemente dispuestos a abrir sus propios mercados en la Ronda Doha. En opinión de estos Senadores, se debería recurrir a la amenaza de perder o reducir los beneficios del SGP como mecanismo para asegurar mayores compromisos por parte de esos países. El Senador Grassley y sus colegas han expresado estas opiniones en debates anteriores en torno a la reautorización del SGP y es de esperarse que hagan lo mismo cuando vuelva a surgir el tema del SGP a finales de 2010. Dependiendo del ritmo de progreso de la Ronda Doha, es posible que el debate sobre la renovación del SGP pudiera quedar "atrapado y relegado" en el juego final de la ronda, y ser utilizado como mecanismo de apalancamiento con los países de ingreso medio.

El proyecto de ley para la renovación del SGP de 2009 es buen ejemplo del tipo de asuntos que retrasan o incluso llevan al fracaso a una medida que enfrentaba poca oposición en el Congreso, pero quedó relegada frente a otros tres temas que surgieron. Primero, la Senadora Olympia Snowe (Republicana por Maine) amenazó con bloquear el proyecto antes mencionado en un momento en que estaba presionando para que se creara un cargo en la Oficina del Representante Comercial de EE.UU. dedicado exclusivamente a la prosecución de los intereses de las pequeñas y medianas empresas. Luego, el Senador Jeff Sessions (Republicano por Alabama) y otros miembros de la Cámara de Representantes oriundos de Alabama se opusieron enérgicamente a la extensión de los beneficios de exención de aranceles de conformidad con el SGP para bolsos de dormir, y además amenazaron con bloquear el proyecto sobre el SGP hasta que se trataran sus intereses. Y finalmente, en la más extraña conexión de todas, el Senador Frank Lautenberg (Demócrata por Nueva Jersey) terminó de paralizar el proyecto de ley con sus esfuerzos por ejercer presión sobre Brasil para que resolviera un caso que involucraba a un elector de Nueva Jersey que sostenía una batalla legal por la custodia de un niño. El Representante Chris Smith (Demócrata por Nueva Jersey)

empeoró las cosas al promover una ley que supendería los beneficios de Brasil por el SGP, si el niño no era regresado a Estados Unidos. Las demoras causadas por estos tres temas explican por qué el proyecto no estuvo listo para ser promulgado como ley hasta tres días antes de que expiraran las autorizaciones del SGP y de la ATPA.

b) Ley de preferencias comerciales andinas

Las preferencias andinas han evolucionado en las dos últimas décadas. Las preferencias originales, promulgadas en 1991, ofrecían un tratamiento más generoso que el SGP, pero no abarcaban productos importantes, como el petróleo y las vestimentas. Esa situación se solucionó con la promulgación de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas de 2002 (ATPDEA), que condujo a un significativo incremento en la proporción de productos andinos que ingresaron a Estados Unidos bajo el régimen preferencial. Sin embargo, a los países andinos se les advirtió que estas preferencias eran temporales y que debían reemplazarse por un TLC subregional con Estados Unidos. No obstante, ese objetivo tomó otro rumbo, ya que Bolivia jamás participó en las conversaciones y Ecuador las abandonó luego de un cambio de gobierno. Las relaciones comerciales entre Estados Unidos y los cuatro beneficiarios originales de la Ley de Preferencias Arancelarias Andina han cambiado desde que este programa fue puesto en vigencia en 1991. Perú ya ha suscrito un TLC (que entró en vigencia en febrero de 2009); el TLC con Colombia está pendiente por aprobación; Bolivia fue excluida de la ATPA en el año 2008; y el futuro estatus de Ecuador respecto a este programa todavía es incierto. Las preferencias de las que disfruta Ecuador iban a expirar el 30 de junio de 2009, a menos que el Presidente Obama certificara que Ecuador había cumplido con una serie de condiciones estipuladas en las leyes estadounidenses. El presidente, de hecho, emitió dicha certificación respecto a Ecuador, aun cuando mantuvo el *status quo* en el caso de Bolivia. Ahora, el programa preferencial andino expirará a finales de 2010. Si no hay renovación del mismo, Ecuador y (dependiendo de los resultados del debate sobre el TLC) Colombia regresarían al estatus menos ventajoso del Sistema Generalizado de Preferencias.

En esencia, las decisiones sobre estos asuntos son sólo parcialmente de carácter económico. Estados Unidos ha utilizado las preferencias comerciales como instrumento en sus relaciones políticas con estos países por lo menos desde 1991, cuando el primer gobierno de Bush promovió la ATPA como una medida para la lucha contra el narcotráfico. Las relaciones entre comercio, seguridad y diplomacia se han estrechado desde entonces, tal como se puede apreciar en el hecho de que el alcance de las metas de Estados Unidos se ha ampliado (los esfuerzos anti-drogas ahora están vinculados a la lucha contra el terrorismo); en el cambio de las preferencias autónomas a los TLC formales; en las preocupaciones en torno a los derechos laborales en Colombia; y en el deterioro de las relaciones con Bolivia y Ecuador.

La antes mencionada ley de renovación de la ATPA que el Presidente Obama promulgó en diciembre pasado contiene una disposición que exige al Representante Comercial de EE.UU. evaluar el cumplimiento de los países beneficiarios de la ATPA con los criterios de idoneidad y presentar un informe sobre los resultados de dicha evaluación al Congreso para el 30 de junio de 2010.

Un proyecto de ley presentado a la Cámara de Representantes (H.R.1837) y al Senado (S.780) permitiría al presidente proponer la inclusión de Paraguay en la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas. Los partidiarios de este proyecto opinan que a Paraguay se le debería recompensar por su cooperación con los programas de lucha contra las drogas y el terrorismo; y quizás intenten promover este cambio siempre y

cuando el Congreso considere una ley más amplia para renovar las preferencias comerciales andinas.

c) Iniciativa de la Cuenca del Caribe

Los principales beneficios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) son excepcionales en comparación con otros programas de preferencias comerciales de Estados Unidos, ya que éste es el único acuerdo que no tiene fecha de expiración. Esto significa que la gran mayoría de los productos importados de los países beneficiarios de la ICC estarán siempre exentos de aranceles hasta, o a menos que, el Congreso tome acciones para dar término a este programa. No ocurre lo mismo en el caso de los textiles, vestidos, el petróleo, algunos calzados y otros productos que no reciben tratamiento preferencial de acuerdo con la Ley de Asociación Comercial de la Cuenca del Caribe. Estas últimas preferencias expirarán el 30 de septiembre de 2010, fecha que representa el plazo más inmediato para que el Congreso decida sobre su amplio paquete de reformas a las preferencias comerciales. Las preferencias de la Ley de Asociación Comercial de la Cuenca del Caribe no son consideradas como polémicas en el Congreso, donde varios legisladores clave tradicionalmente han respaldado a los países de la Cuenca del Caribe.

7. Leyes de regulación comercial

Las leyes de regulación comercial, particularmente las leyes antidumping (AD) y de derechos compensatorios (CVD), han sido desde hace tiempo causa de fricción en las relaciones comerciales de Estados Unidos con Latinoamérica y el Caribe. Sin embargo, en la práctica, su importancia ha venido disminuyendo. Como se constata en un reciente análisis del SELA,[15] ha habido una drástica disminución en el número de demandas presentadas por EE.UU. contra países latinoamericanos y caribeños en los últimos años en comparación con décadas pasadas. Por el contrario, actualmente es más común que los países latinoamericanos y caribeños introduzcan demandas contra EE.UU.

Aparte del caso especial de China, las demandas por antidumping y derechos compensatorios han disminuido significativamente en los últimos veinte años. Como puede observarse en el Cuadro III.2, en la última década ha habido un notable descenso tanto en los números absolutos y relativos de casos por AD y CVD contra los países de América Latina y el Caribe. En 2009, hubo sólo tres casos por AD y CVD contra Estados Miembros del SELA introducidos por Estados Unidos. Estos fueron dos casos por antidumping contra importaciones provenientes de México (ladrillos de magnesio y tubos y tuberías de cobre refinado) y un caso por CVD contra Argentina (accesorios para inserción de pistones de acero inoxidable). En los primeros dos meses de 2010 no se han interpuesto demandas contra ningún país.

La disminución en el uso de las leyes de regulación comercial no significa que ya no sean importantes en las relaciones con la región. Por ejemplo, México y Estados Unidos han tenido varias disputas en torno a las medidas sobre antidumping y derechos compensatorios. Desde que se estableció la OMC en 1995, México ha introducido 20 demandas ante el órgano de Resolución de Disputas de la OMC. Nueve de esas

---

[15] Para mayores detalles, véase "Política de EE.UU. sobre las Leyes de Regulación Comercial: Flexibilización en la Práctica pero No en el Principio," *Antena del SELA en Estados Unidos*, Número 91 (2do Trimestre de 2009).

demandas son contra Estados Unidos, de las cuales siete involucran casos de AD o CVD. Tres de las seis demandas presentadas por Estados Unidos contra México durante el mismo período han estado relacionadas con investigaciones sobre antidumping. En el marco de las disposiciones sobre resolución de controversias del TLCAN, México ha presentado 44 reclamos contra casos de AD o CVD de Estados Unidos, y éste, a su vez, ha hecho lo mismo respecto a 15 casos de México.

Cuadro III.2: Demandas de EE.UU. por antidumping y derechos compensatorios, 2001-2010

Por regiones o países a los que están dirigidas las demandas

	América Latina y el Caribe	Porcentaje del total	China	Porcentaje del total	Todos los demás países	Porcentaje del total	Total
2001	9	12,0%	9	12,0%	57	76,0%	75
2002	13	18,6%	7	10,0%	50	71,4%	70
2003	2	4,4%	10	22,2%	33	73,3%	45
2004	5	13,2%	9	23,7%	24	63,2%	38
2005	1	14,3%	2	28,6%	4	57,1%	7
2006	0	0,0%	4	36,4%	7	63,6%	11
2007	3	10,7%	14	50,0%	11	39,3%	28
2008	1	2,9%	22	62,9%	12	34,3%	35
2009	3	8,3%	24	66,7%	9	25,0%	36
2010 (Ene.-Feb.)	0	-	0	-	0	-	0

Fuente: Cálculos basados en datos publicados por el Departamento de Comercio de Estados Unidos.

Se ha registrado una tendencia incluso más clara en el uso de las leyes de salvaguarda. Conocidas también como la "cláusula de escape", este mecanismo permite a los demandantes solicitar protección temporal frente a las importaciones que se consideren como perjudiciales, aun cuando no existan acusaciones de comercio injusto. A diferencia de las leyes antidumping y de derechos compensatorios, administradas de manera técnica, las leyes de salvaguarda requieren una decisión del presidente. Por lo tanto, los casos de salvaguarda son considerados como asuntos de política.

El presidente Obama fue objeto de duras críticas en septiembre de 2009, cuando decidió imponer restricciones a las importaciones de neumáticos de China. Esta acción se basó en los términos de una ley especial de salvaguarda que se aplica sólo a China. Sin embargo, desde una perspectiva histórica, este único caso en que se ha recurrido a la ley de salvaguarda en el primer año de gobierno de Obama demuestra que ha habido un bajo nivel de uso de este recurso.

Aun cuando la decisión del presidente Obama en el caso de las importaciones de neumáticos de China provocara nuevas demandas, sería necesario presentar varios casos más para alcanzar el promedio de dos por año en el gobierno de G.W. Bush (2001-2008), y más de tres por año durante el gobierno de Clinton (1993-2001), sin mencionar las tasas mucho más altas de los presidentes Reagan (1981-1989), que registró más de cuatro por año, y Carter (1977-1981), con seis demandas anuales, o Ford (1974-1977), con

casi diez demandas anuales.[16] Aparte de un "breve receso" en el primer gobierno Bush (1989-1993), la tasa de demandas en busca de protección a través de las leyes de salvaguarda ha descendido a un ritmo notablemente constante desde mediados de la década de 1970. Así, el ritmo que hasta ahora ha seguido el gobierno de Obama representa una continuación de esa tasa en descenso.

Las leyes de regulación comercial continúan siendo populares en el Congreso, donde hay varios proyectos pendientes por aprobación orientados a preservar o incluso ampliar el uso de dichas leyes. Por ejemplo, el Presidente de la Comisión de Medio y Arbitrios de la Cámara de Representantes, Charles Rangel (Demócrata por Nueva York), introdujo el 14 de febrero de 2009 la Ley Comercial conocida como "Trade Enforcement Act" (H.R.496). Entre otras cosas, este proyecto de ley reforzaría y ampliaría las leyes de regulación comercial, incrementaría las capacidades para hacerlas cumplir y agregaría nuevas penalizaciones para los países que incumplan. Asimismo, establecería un sistema uniforme para identificar las importaciones y los participantes en la cadena internacional de suministro. Entre los promotores de este proyecto de ley se encuentra el presidente de la Subcomisión de Comercio de la Comisión de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes, Sander Levin (Demócrata por Michigan). Aun cuando no hay ninguna audiencia programada para este proyecto ni se le ha dado prioridad, el hecho de que esté respaldado por los dos miembros de la Cámara de Representantes con mayor influencia sobre las leyes comerciales es un fuerte indicio de que se podrían hacer esfuerzos por vincular algunas o todas las disposiciones de esta ley a cualquier medida relacionada con el comercio que se presente ante la Comisión de Medios y Arbitrios en el Congreso No. 111 (2009-2010). El Presidente de la Comisión de Finanzas del Senado, Max Baucus (Demócrata por Montana), también ha dicho que planea presentar un proyecto para reforzar las leyes comerciales de Estados Unidos.

La Oficina del USTR trató este mismo tema en su informe anual sobre el Estimado Comercial Nacional (NTE), emitido el 30 de marzo de 2009, que contiene una lista elaborada por la agencia de las barreras al comercio y las prácticas comerciales de otros países que perjudican a Estados Unidos. En el prólogo del NTE, la Oficina del Representante Comercial declara que está tomando acciones, como "iniciar un proceso para dar prioridad a las barreras al comercio enumeradas en el informe sobre el Estimado Comercial Nacional y confrontar las más significativas", y "trabajar con el Congreso para mejorar el cumplimiento con las leyes comerciales".

8. Proyecto de ley sobre aranceles para productos misceláneos

Periódicamente, el Congreso promulga leyes sobre aranceles para productos misceláneos (MTB) con el propósito de extender el tratamiento temporal libre de aranceles para productos específicos. Por lo general, los MTB extienden este tratamiento por períodos de tres años. En otra muestra de la baja prioridad que el Congreso le ha dado a las iniciativas comerciales, el año pasado no promulgó un nuevo MTB antes de la expiración de la ley anterior. Se prevé que el Congreso se ocupará de ese asunto este año.

El 17 de diciembre de 2009, el presidente de la Subcomisión de Comercio de la Comisión de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes, Sander Levin (Demócrata por Michigan), y el Representante Kevin Brady (Republicano por Texas) presentaron el

[16] La actual ley de salvaguardas fue establecida en la Ley de Comercio de 1974 y entró en vigencia en 1975.

"Proyecto de Ley de Comercio de Productos Misceláneos y Correcciones Técnicas" (H.R.4380). Dicho proyecto continúa pendiente por una decisión de la Comisión de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes. Según su actual formulación, el proyecto contempla suspensiones temporales de tres años o reducciones de los aranceles gravados a más de 600 productos. Se puede consultar información sobre cada uno de los productos por individual en el siguiente sitio Web: http://waysandmeans.house.gov/MoreInfo.asp?section=61. La comisión ha publicado una matriz que contiene todas las medidas arancelarias, una breve descripción, el promotor en la Cámara de Representantes, la planilla de divulgación de beneficios arancelarios, si corresponde, la empresa proponente, así como la ciudad y el estado donde se encuentra dicha empresa.

Poco más de 800 proyectos individuales fueron presentados para ser incluidos en los MTB. La Comisión recibió comentarios públicos e interagenciales respecto a las medidas por individual. Debido a que sólo se aceptan los proyectos no polémicos para ser incluidos en los MTB, cualquier objeción que presente una empresa nacional, un legislador o una agencia federal generalmente conduce a la exclusión de la medida en cuestión. El proceso de comentarios también conlleva a correcciones y ajustes en las nomenclaturas o las tasas arancelarias de proyectos específicos. La Comisión excluyó aquellos proyectos que involucraban liquidaciones y reliquidaciones; además, eliminó la retroactividad de los proyectos que la requerían, o sencillamente retiró dichos proyectos.

Además de este proyecto de ley, hay otro que podría afectar el tratamiento de Nación Más Favorecida de los productos de interés para los Estados Miembros del SELA. El 16 de diciembre de 2009, los Representantes Joseph Crowley (Demócrata por Nueva York) y Kevin Brady (Republicano por Texas) introdujeron la "Ley de Calzado Asequible" (AFA) (H.R. 4316). Este proyecto de ley eliminaría los aranceles sobre los zapatos de vestir y deportivos importados de bajo valor, pero no reduciría los aranceles sobre las categorías de calzados para los cuales exista producción estadounidense. Este proyecto también expresa la percepción del Congreso de que el gobierno debería resolver un problema de clasificación aduanera que ha estado causando incertidumbres comerciales a los importadores, los minoristas y los productores nacionales.

9. Flexibilización de las sanciones económicas y comerciales contra Cuba

Barack Obama declaró durante su campaña en el año 2008 que estaba preparado para abrir un diálogo con países considerados hostiles a Estados Unidos; y específicamente, resaltó que ponderaría una flexibilización de las sanciones comerciales contra Cuba. Sin embargo, las reformas comerciales estarían condicionadas a temas políticos. Aun cuando el gobierno de Obama ha mostrado cierto interés en flexibilizar o incluso eliminar las sanciones contra el comercio con Cuba y dio nuevos pasos en esa dirección durante los primeros meses de gestión, las posibilidades de que se promulgue una ley al respecto dependerán, en parte, de asuntos que escapan al presente análisis (es decir, los acontecimientos que ocurran en Cuba y el estatus general de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos).

El 11 de marzo de 2009, el Presidente Obama dio un paso en este sentido cuando promulgó la Ley General de Adjudicaciones de 2009. La Sección 621 de esta ley, en efecto, pone fin a las restricciones a los viajes a Cuba de los ciudadanos y residentes de Estados Unidos que tienen familiares en esa nación insular. Esta ley estipula que "ninguna parte de los fondos previstos en la presente ley se usará para administrar, poner en práctica o hacer cumplir las (restricciones) relacionadas con los viajes para visitar familiares en Cuba", que fueron promulgadas en 2004.

Varias propuestas legislativas que han sido presentadas al Congreso estarían destinadas a tomar nuevas medidas para normalizar las relaciones comerciales entre Estados Unidos y Cuba. Entre ellas destacan las que introdujeron los presidentes de las comisiones comerciales de la Cámara de Representantes y el Senado. El Presidente de la Comisión de Medio y Arbitrios de la Cámara de Representantes, Charles Rangel (Demócrata por Nueva York), ha presentado tres proyectos de ley sobre este tema:

- H.R.1528, que tiene diez co-promotores y eliminaría la prohibición de viajes.
- H.R.1530, que pondría fin a todas las sanciones económicas y comerciales. Tiene nueve co-promotores.
- H.R.1531, que también tiene nueve co-promotores, entre otras cosas, eliminaría los impedimentos a las exportaciones de equipos médicos y medicamentos a Cuba, permitiría los viajes de los residentes legales en Estados Unidos a Cuba, y establecería un programa de promoción de exportaciones agrícolas para Cuba.

El homólogo de Rangel en el Senado, el Presidente de la Comisión de Finanzas del Senado, Max Baucus (Demócrata por Montana), es el principal promotor de un proyecto de ley (S.1089) que, entre otros, tiene como objetivos: facilitar las exportaciones de materias primas y productos agrícolas; establecer un programa de promoción de exportaciones agrícolas; y eliminar los impedimentos a las exportaciones de equipos médicos y medicinas dirigidas a Cuba. Este proyecto de ley cuenta con 16 co-promotores. Otros proyectos de ley promovidos por varios legisladores en la Cámara de Representantes son los siguientes: (H.R.874), con el propósito de permitir los viajes entre Estados Unidos y Cuba; (H.R.1737), con el fin de facilitar las ventas de productos agrícolas a Cuba; y (H.R.2272), para eliminar las sanciones comerciales contra Cuba. Además, en el Senado también fue presentado otro proyecto: (S.428), con el objetivo de permitir los viajes entre Estados Unidos y Cuba.

La propuesta más reciente fue presentada el 23 de febrero de 2010. Respaldada por el Presidente de la Comisión Agrícola de la Cámara de Representantes, Collin Peterson (Demócrata por Minnesota), y por 33 co-promotores de ambos partidos, la "Ley de Reforma a la Restricción de Viajes y Ampliación de Exportaciones" (H.R.4645) eliminaría todas las restricciones que pesan sobre las ventas de productos agrícolas y los viajes a Cuba.

IV. TEMAS RELACIONADOS CON LA POLÍTICA COMERCIAL DE EE.UU.

Aunque las medidas relacionadas con el comercio no están dirigidas en principio a afectar el comercio, pueden hacerlo por lo menos de dos maneras. En primer lugar, abren oportunidades para que se promulguen impuestos, reglamentos, incentivos y otras disposiciones que discriminan a los proveedores extranjeros de bienes y servicios. La polémica generada por la cláusula "Buy American" (compre productos estadounidenses) proporciona un ejemplo del tipo de temas que pueden surgir no en la política comercial tradicional, sino en la prosecución de políticas relacionadas con el comercio. En este caso, la propuesta original del gobierno (un amplio paquete de estímulos para obras públicas y otras áreas) no hacía referencia a temas comerciales; pero representaba una oportunidad irresistible para que los partidarios del proteccionismo en el Congreso sacaran provecho.

En segundo lugar, independientemente de la atención que los encargados de formular políticas presten a estas iniciativas siempre hay un costo: Los temas relacionados con el comercio usualmente impiden a dichos legisladores prestar atención al comercio en sí.

Este desplazamiento resulta particularmente evidente en el Congreso, donde las Comisiones que son responsables por estos temas (como la Comisión de Medios y Arbitrios en la Cámara de Representantes y la Comisión de Finanzas en el Senado) también tienen jurisdicción sobre los impuestos y otros temas centrales de la reforma del sistema de salud. Estos otros temas han acaparado casi todo el tiempo de las comisiones en lo que va del año.

La preeminencia de estos temas relacionados con el comercio, así como la menor importancia que se le atribuye al comercio *per se*, resultan evidentes en la *Agenda de Política Comercial* emitida por el gobierno de Obama el 2 de marzo de 2009. De acuerdo con la agenda, el primer objetivo de la política comercial es "avanzar con la responsabilidad social y la transparencia política". El segundo objetivo es constituir "una herramienta para lograr progreso respecto a las metas energéticas y ambientales". Apenas en tercer lugar en la lista encontramos un tema tradicionalmente relacionado con el comercio: "asegurar que los acuerdos comerciales traten los principales temas no resueltos que causan fricciones comerciales".

1. Disposiciones de la cláusula "Buy-American" en proyectos públicos

La ley de estímulo económico de US$ 787.000 millones que el Congreso aprobó en febrero de 2009 (Ley de Reinversión y Recuperación de Estados Unidos de 2009, Ley Pública 111–5) en general requiere que todo el hierro, acero y demás bienes manufacturados que se utilicen en el programa (incluyendo aquellos bienes por un valor de US$ 48.000 millones que se dedicarían a proyectos de transporte) sean hechos en Estados Unidos. Luego de que la Cámara de Representantes adjuntó esta enmienda al paquete de estímulo económico se generó un intenso debate nacional e internacional. En respuesta a las preocupaciones del gobierno de estar favoreciendo el proteccionismo, el Senado enmendó la ley a fin de especificar que estas disposiciones "se aplicarán de manera coherente con las obligaciones de Estados Unidos de conformidad con los acuerdos internacionales". Esta misma redacción se conservó en el documento final que el Presidente Obama promulgó como ley.

Brasil y los demás miembros del grupo BRIC (Rusia, India y China) fueron los verdaderos blancos de esta enmienda. Los críticos consideran que estos países, en especial China, son los principales causantes del déficit comercial de EE.UU. Colectivamente, el grupo BRIC representó casi un tercio de las importaciones estadounidenses de hierro y acero en 2008. La posibilidad de apuntar hacia el grupo BRIC se facilita por el hecho de que el Acuerdo sobre Compras Gubernamentales (ACG) de la OMC es un compromiso plurilateral, lo cual significa que sólo los países que lo suscribieron están sujetos a sus disciplinas y tienen derecho a recibir sus beneficios. Los actuales signatarios del ACG consisten principalmente en países industrializados. Según las leyes y las prácticas de EE.UU. se conceden excepciones a la cláusula "Buy American" a cuatro categorías de socios comerciales: los signatarios del ACG, los países que tienen derechos a ofertar para las compras gubernamentales de conformidad con sus TLC con Estados Unidos, los beneficiarios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) y los países menos desarrollados. Los países del grupo BRIC y muchos otros proveedores probablemente quedarán al margen de este segmento del mercado estadounidense. México y Chile son los únicos proveedores significativos de hierro y acero en la región que disfrutan de acceso seguro a las compras del gobierno de EE.UU. gracias a los compromisos de los TCL con ese país.

Varias leyes más que han sido promulgadas o están bajo consideración en el Congreso contienen disposiciones que refuerzan la cláusula "Buy American". A continuación, dos ejemplos:

- El proyecto de ley sobre cambio climático (American Clean Energy and Security Act, H.R.2454), aprobado por la Cámara de Representantes, contiene una disposición según la cual el Departamento de Energía subsidiaría a aquellas empresas que manufacturen vehículos eléctricos y sus correspondientes baterías, siempre y cuando se desarrollen y produzcan en Estados Unidos. La aprobación de este proyecto por parte del Senado todavía está pendiente.

- La ley que autoriza proyectos de construcción en escuelas públicas (H.R.2187) incluye disposiciones a favor de la cláusula "Buy American". Esta ley ya fue aprobada por la Cámara de Representantes y está bajo consideración del Senado.

Dos secciones de un proyecto de Ley General de Gastos, pendiente por aprobación en el Congreso, expandirían el alcance de la cláusula "Buy-American" en el sistema jurídico del país. Ambas secciones están contenidas en la versión de la ley H.R.2847 que la Cámara de Representantes aprobó el 16 de diciembre de 2009 en una votación de 217 votos a favor y 212 en contra, y que el Senado aprobó el 24 de febrero de 2010. Entre otras cosas, el proyecto de ley cambiaría los términos de las disposiciones de la cláusula "Buy-American" que se aplican a grandes proyectos de infraestructura. La Sección 2013 del proyecto enmendaría dos secciones en vigencia del Código de Estados Unidos (la sección 313 del Título 23, concerniente a los proyectos para la construcción de vías públicas, y la sección 5323(j) del Título 49, sobre transporte público) a fin de establecer nuevos requisitos para la emisión de exoneraciones de las disposiciones de la cláusula "Buy-American". Estos nuevos requisitos están evidentemente dirigidos a limitar la autoridad del Departamento de Transporte para otorgar contratos a proveedores extranjeros de bienes y servicios.

El 16 de diciembre de 2009, el Senador Russ Feingold introdujo la "Ley para mejorar la cláusula Buy American" (S.2890). Otro proyecto de ley complementario (H.R.4351) fue presentado el mismo día en la Cámara de Representantes por Daniel Lipinski (Demócrata por Illinois). Tal como lo explicó Feingold en su declaración a la prensa, la ley que introdujo tiene como propósito "dificultar el incumplimiento con los requisitos de la cláusula Buy American". Entre otras cosas, la ley de Feingold prohibiría a las agencias invocar una excepción en nombre del "interés público" tras la publicación de un proceso de licitación en el *Registro Federal*; enmendaría las excepciones por "costos no razonables" para dar preferencia a los postores nacionales o a los postores con fuentes exclusivamente nacionales, cuando sus ofertas sean básicamente las mismas que las de sus competidores extranjeros; exigiría a las agencias federales analizar las diferencias en los costos para la adquisición de ciertos bienes fuera de Estados Unidos en comparación con fuentes nacionales, incluyendo costos de transporte, previamente a la solicitud de excepciones; y requeriría que los productos fueran por lo menos en 75 por ciento producidos en Estados Unidos a fin de que cumplan con las disposiciones de la cláusula "Buy American" (la ley vigente estipula un contenido nacional de 50 por ciento).

2. Proyecto de ley sobre cambio climático

La ley sobre cambio climático, pendiente por aprobación, ofrece el más claro ejemplo de una medida relacionada con el comercio que podría tener un gran impacto sobre el acceso de los países de ALC al mercado de EE.UU. Este proyecto de ley, que fue

aprobado por la Cámara de Representantes y está bajo consideración en el Senado, incluye una disposición que podría conducir a la imposición de sanciones sobre las importaciones para el año 2020. El objetivo de tales sanciones (o más acertadamente, el objetivo de la *amenaza* de tales sanciones) es inducir a otros países a que negocien, adopten y apliquen limitaciones más estrictas respecto a las emisiones de gases que generan el efecto invernadero. Los autores de esta disposición se encuentran particularmente preocupados de que los países en desarrollo de mediano ingreso (categoría en la que entra aproximadamente la mitad de las naciones de la región) no vayan a asumir un enfoque lo suficientemente ambicioso con respecto al tema del cambio climático si Estados Unidos no los presiona para que así lo hagan. Además, les preocupa que los fabricantes estadounidenses puedan sufrir lo que se conoce como "fugas de carbono" y "fuga de trabajos" si Estados Unidos se somete a limitaciones ambientales más estrictas que las de otros países.

El 26 de junio de 2009, la Cámara de Representantes aprobó la "Ley de Energía Limpia y Seguridad" (ACES) (H.R.2454). Esta ley, aprobada en una votación de 219 contra 212 votos, contiene disposiciones que podrían conllevar a la imposición de aranceles sobre las importaciones provenientes de países que no se adhieran a un futuro acuerdo sobre cambio climático.

El principal mecanismo de esta ley sobre cambio climático es un "sistema de límites máximos y negociación de emisiones", que impondría límites en Estados Unidos a las emisiones de gases por parte de grandes emisores como plantas generadoras de energía, fábricas y refinerías. Asimismo, desalentaría la producción y el uso de combustibles fósiles mediante regulaciones e impuestos, y subsidiaría la producción de otros tipos de energía, como la geotérmica, eólica y solar; pero no la energía nuclear. Este sistema ha suscitado preocupaciones en torno a las "fugas de carbono y empleo" que podrían ocurrir si Estados Unidos pone en vigencia un régimen ambiental más estricto que los de otros países. A su vez, estas preocupaciones conducen a llamados para la creación de mecanismos destinados a desalentar las migraciones de los productores a plantas en el extranjero.

El 25 de junio de 2009, el entonces presidente de la Subcomisión de Comercio de la Comisión de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes, Sander Levin (Demócrata por Michigan), emitió una enmienda concerniente a aranceles internacionales y disposiciones comerciales que modifica la Ley de Aranceles de 1930, añadiendo un nuevo título sobre "Promoción de las Reducciones Internacionales de las Emisiones Industriales". Esta ley insta a Estados Unidos a negociar un acuerdo internacional sobre las reducciones de emisiones de gases que causan el efecto invernadero. Todos los países, incluso las naciones en desarrollo "de rápido crecimiento", deberían adoptar este acuerdo internacional o imponerse voluntariamente leyes y reglamentos que estipulen las mismas restricciones que la ley estadounidense. De acuerdo con esta ley, a partir del 1 de enero de 2010, o antes, las exportaciones provenientes de los países que no cumplan con este requisito serían objeto de penalizaciones. La ley también establecería un "programa de asignaciones de reserva internacional" para aquellos países que cumplan con los criterios establecidos por Estados Unidos a fin de que adquieran asignaciones para importar a EE.UU. bienes para los "sectores industriales elegibles" que se encuentren en la lista de la Agencia de Protección Ambiental. Se permitiría la entrada al país únicamente a aquellas importaciones contempladas para dichas asignaciones. Quedarían exentos de este requisito aquellos países que hayan acatado leyes y reglamentos con el mismo o mayor nivel de restricción de las emisiones de gases, los países menos desarrollados, o aquellas naciones responsables por muy pequeñas proporciones de emisiones globales, o que

exporten menos de cinco por ciento de un producto específico contemplado dentro de las asignaciones.

Un elemento clave de la enmienda de Levin es la promoción de un acuerdo internacional para restringir las emisiones de carbono. Esto puede considerarse como un esfuerzo por fortalecer el poder de negociación de Estados Unidos en las reuniones preparatorias para la Conferencia sobre Cambio Climático que se llevó a cabo en Copenhague del 7 al 18 de diciembre de 2009, y especialmente en las negociaciones del G-2, entre Estados Unidos y China.

El Presidente Obama ha expresado ciertas dudas con respecto a este enfoque. Durante una rueda de prensa en la Casa Blanca el 28 de junio de 2009, Obama reconoció que esta enmienda podría llevar a los socios comerciales a plantear desafíos. Según la transcripción de la rueda de prensa, Obama dijo: "Tendremos que hacer un análisis cuidadoso para determinar si es necesaria la perspectiva de imponer aranceles, en vista de todas las demás cosas que se han hecho y ya se habían negociado en nombre de las industrias que hacen uso intensivo de los recursos energéticos".

El Senado todavía debe tomar una decisión respecto a esta ley o cualquier otra que la pueda sustituir.

3. Iniciativas sobre seguridad alimentaria

El gobierno de Obama y el Congreso están desarrollando nuevos requisitos sobre seguridad alimentaria que se aplicarán por igual a los alimentos importados y a los producidos o procesados nacionalmente. Las recomendaciones hechas por un grupo de trabajo del poder ejecutivo así como el proyecto de ley que se está preparando en la Cámara de Representantes establecerían nuevos requisitos que los agricultores, las empresas procesadoras de alimentos y las distribuidoras tendrían que cumplir.

El 7 de julio de 2009, el gobierno diseminó los resultados de una investigación de su Grupo de Trabajo sobre Seguridad Alimentaria. Este Grupo de Trabajo está a favor de que se utilice un sistema de investigación del origen y respuesta en caso de brotes de enfermedades por alimentos adulterados o contaminados. Asimismo, exhortó al Congreso a redactar una ley que ordene controles preventivos obligatorios y requisitos sanitarios para las productoras de alimentos. El Grupo de Trabajo estableció un plazo de tres meses a fin de que la Administración de Alimentos y Fármacos (FDA) emita lineamientos para la industria de los alimentos sobre el desarrollo de sistemas de rastreo de productos industriales, con el propósito de detectar las fuentes de enfermedades transmitidas por alimentos. El gobierno también planea trabajar con el Congreso en la redacción de una ley que otorgue a la FDA, al Servicio de Inspección de Seguridad Alimentaria y a otras agencias federales relevantes, autoridad para requerir controles sanitarios y preventivos sobre la base de análisis científicos de riesgo en instalaciones productoras de alimentos. Esta ley tiene como propósito autorizar a funcionarios de las agencias federales para que tengan acceso a los registros básicos sobre seguridad alimentaria en las productoras de alimentos y para que utilicen recursos de manera flexible a fin de detectar alimentos de alto riesgo, así como otorgar a las agencias autoridad para ordenar retiros obligatorios de alimentos.

El Congreso comenzó a elaborar esta ley incluso antes de que el Grupo de Trabajo emitiera su informe. La Cámara de Representantes aprobó la "Ley de Ampliación de Seguridad Alimentaria de 2009" (H.R.2749) el 30 de julio de 2009; y queda pendiente su aprobación en el Senado. Gran parte de la ley H.R.2749 amplía leyes previas. Por

ejemplo, la sección 415 de la Ley Federal sobre Alimentos, Fármacos y Cosméticos (codificada en 21 USC §350d) estipula que la FDA "mediante reglamento requerirá que cualquier instalación dedicada a la manufactura, procesamiento, empaque o almacenamiento de alimentos para consumo en Estados Unidos esté registrada ante la Secretaría". Este requisito se aplica tanto a los productores nacionales como a los extranjeros. La ley H.R.2749 intensificaría estos requisitos de registro de varias maneras, y exigiría, por ejemplo, a los productores nacionales y extranjeros registrados de conformidad con la sección 415, pagar una cuota anual de 1.000 dólares (que podría incrementarse anualmente). En el caso de los importadores registrados la cuota sería de 500 dólares.

Otras cuantas disposiciones de la ley aplicarían requisitos a los alimentos importados y a los productores extranjeros que parecen estar ampliamente cónsonas con las normas correspondientes a los productores nacionales, pero que podrían diferir en cierto grado. La ley concedería poderes discrecionales a la FDA y a otras agencias. Por ejemplo, se agregaría una sección, la 805, a la Ley Federal sobre Alimentos, Fármacos y Cosméticos, que crearía un Programa de Importación de Alimentos Seguros y Sanos.

La Federación Estadounidense de Agencias Agrícolas continúa preocupada por el hecho de que la ley, tal como está redactada, impone demasiadas restricciones al comercio. En un testimonio emitido en julio de 2009, la Federación señaló que "varias disposiciones de la ley todavía violan los compromisos comerciales de Estados Unidos y provocarían represalias por parte de nuestros socios comerciales en contra de las exportaciones de productos agrícolas estadounidenses". La Asociación declaró que "el régimen de seguridad alimentaria debería tener bases científicas lo suficientemente flexibles como para reconocer equivalencias entre autoridades de seguridad alimentaria", destacando, por ejemplo, que "no existe necesidad de realizar inspecciones redundantes entre países como EE.UU. y Canadá". Asimismo, manifestó preocupación en torno a que "la frecuencia de las inspecciones no parece estar científicamente justificada", y que "las cuotas a los consumidores que no generan beneficios adicionales para los importadores podrían restringir el comercio".

El 18 de diciembre de 2009, la Comisión de Salud, Educación, Trabajo y Pensiones del Senado (HELP) aprobó la "Ley de Modernización de Seguridad Alimentaria de la FDA" (S.510), promovida por el líder mayoritario Dick Durbin (Demócrata por Illinois). Esta ley es similar a la "Ley de Ampliación de la Seguridad Alimentaria" (H.R.2749), aprobada por la Cámara de Representantes. La legislación requeriría a la FDA incrementar el número de inspecciones a las productoras de alimentos, exigir registros adicionales regulares a las instalaciones procesadoras de alimentos, emitir nuevas normas orientadas a la eliminación de alimentos importados adulterados, y reducir los niveles de contaminación sanitaria y fitosanitaria en los alimentos importados y nacionales, incluyendo los productos frescos. Esta ley también otorgaría a la FDA autoridad para retirar productos por su propia cuenta, en lugar de recurrir a mecanismos de cooperación dentro de la industria de los alimentos.

El 21 de enero de 2010, el Director de Seguridad Alimentaria y Nutrición Aplicada de la FDA anunció que la agencia planea incrementar el número de inspecciones a los productores de alimentos extranjeros de 100 inspecciones anuales en la actualidad a 2.000 anuales. En su discurso ante la Asociación Internacional de Alimentos Lácteos, el Director Stephen Sundlof señaló que la FDA también prestará mayor atención a los sistemas de seguridad alimentaria vigentes en otros países.

4. Inspección de bienes y pasajeros

Otro tema que Obama heredó del gobierno del Presidente Bush consiste en una ley que impone requisitos de inspecciones a pasajeros y cargamentos que vayan a ingresar a Estados Unidos. Sin embargo, dichos requisitos, que fueron puestos en vigor por razones de seguridad nacional, podrían resultar onerosos tanto para Estados Unidos como para sus socios comerciales. Asimismo, existen ciertas dudas en cuanto a si Estados Unidos podrá cumplir con sus propios estándares.

El 1 de agosto de 2007, el Presidente Bush promulgó la "Ley sobre Aplicación de las Recomendaciones de la Comisión del 11 de Septiembre" (Ley Pública 110-53). Esta ley ordena que a partir del 1 de agosto de 2010 se realicen inspecciones a todos los cargamentos, extranjeros y nacionales, que se transporten en aviones de pasajeros. La ley también exige inspecciones al 100% de todos los cargamentos transportado por mar antes de ser embarcados en cualquier puerto extranjero con rumbo a Estados Unidos. Asimismo, la ley ordena la plena aplicación de este requisito para el 1 de julio de 2012; sin embargo, ofrece la posibilidad de una extensión de dos años (hasta el 1 de julio de 2014), en caso de que así lo solicite el Departamento de Seguridad Nacional.

Tal como lo resume el Servicio oficial de Investigaciones del Congreso, el mandato relevante con respecto a las inspecciones de cargamentos:

> *Modifica la Ley de Puertos SAFE a fin de prohibir la entrada a Estados Unidos de cualquier container que haya sido cargado en una embarcación en un puerto extranjero, a menos que dicho container haya sido inspeccionado mediante un equipo no intrusivo de detección por radiación y procesamiento de imágenes en algún puerto extranjero antes de haber sido cargado. Asimismo, estipula que esta disposición pueda aplicarse a los containers cargados en un país extranjero luego del 1 de julio de 2012, o en esa misma fecha, o en cualquier otra fecha que fije la Secretaria de conformidad con las lecciones aprendidas mediante los sistemas piloto integrados de inspección establecidos en esta Ley.*

El 25 de febrero de 2009, la Secretaria de Seguridad Nacional Janet Napolitano admitió en una sesión ante la Comisión de Seguridad Nacional de la Cámara de Representantes que su departamento no podría cumplir con el plazo establecido para el año 2012 debido a varias razones; entre ellas, la insuficiencia de fondos para la ejecución, la necesidad de contar con más tiempo para negociar acuerdos con los gobiernos extranjeros por individual, y el rezago tecnológico. Aún no se ha anunciado fecha para un nuevo plazo.