

Sistema Económico
Latinoamericano y del Caribe

Latin American and Caribbean
Economic System

Sistema Econômico
Latino-Americano e do Caribe

Système Economique
Latinoaméricain et Caribéen

Aspectos de la Política Económica y Comercial bajo la Administración Obama y sus implicaciones para América Latina y el Caribe

*Seminario Regional sobre las Relaciones Económicas entre Estados Unidos
y América Latina y el Caribe en un Contexto de Crisis Global
Caracas, Venezuela
31 de marzo de 2009
SP/SR-RE-EE.UU-ALC-CCG/DT N° 2-09*

Copyright © SELA, marzo de 2009. 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. EL ACTUAL ENTORNO ECONÓMICO Y POLÍTICO	4
1. Las consecuencias de la recesión	4
1.1. Las consecuencias políticas de la recesión	4
2. Las consecuencias económicas de la recesión	6
2.1. ¿Está disminuyendo la demanda de importaciones?	6
2.2. Descenso en los precios de los productos básicos	10
2.3. Descenso en las exportaciones estadounidenses	12
2.4. Incremento en la volatilidad de las tasas de cambio	15
2.5. Las políticas fiscales del gobierno	16
II. PERSPECTIVAS GENERALES DE LA POLÍTICA Y LAS DIRECTRICES COMERCIALES DE ESTADOS UNIDOS	18
1. Introducción: Política comercial <i>versus</i> Política relacionada con el comercio	18
1.1. Política comercial como política exterior: Sanciones y preferencias	19
1.2. Política comercial como política social y ambiental	21
1.3. ¿Cómo afectan estos temas relacionados con el comercio a las votaciones en el Congreso?	22
2. Las prioridades del gobierno de Obama	25
2.1. Política comercial y las elecciones presidenciales de 2008	28
3. Relaciones entre el gobierno de Obama y el Congreso	30
3.1. El nuevo e incompleto gabinete	31
3.2. El 111er. Congreso	31
III. TEMAS PENDIENTES EN MATERIA DE POLÍTICA COMERCIAL	34
1. Introducción	34
2. Renovación de la Autoridad de Promoción Comercial	35
3. La Agenda de Doha para el Desarrollo	37
4. Los TLC con Colombia, Panamá y Corea del Sur	38
5. Preferencias comerciales para los países en desarrollo	39
6. El bloqueo comercial contra Cuba	42
IV. TEMAS A CONSIDERARSE POR PARTE DE LOS ESTADOS MIEMBROS DEL SELA	43

Cuadros y Gráficos

Cuadro I.1	Resumen de las recesiones en EE.UU. en la post-guerra	5
Cuadro I.2	Resultados de las elecciones presidenciales en EE.UU. en la post-guerra, con o sin recesiones próximas	6
Gráfico I.1	Comercio de mercancías como participación del PIB de EE.UU., 2001-2008	8
Gráfico I.2	Participaciones de regiones en las importaciones de EE.UU., 2001-2008	8
Cuadro I.3	Importaciones de EE.UU de los Estados Miembros del SELA, 2001-2008	9
Gráfico I.3	Cambios mensuales en las importaciones de EE.UU., 2007-2008	10
Gráfico I.4	Índices de precios para materias primas selectas, 2005-2008	11
Gráfico I.5	Índices de precios para metales selectos, 2005-2008	12
Cuadro I.4	Importaciones estadounidenses de países de América Latina y el Caribe, 2001-2008	14
Cuadro I.5	Exportaciones de EE.UU a Estados Miembros del SELA, 2001-2008	15
Cuadro I.6	Volatilidad del dólar estadounidense en comparación con otras monedas selectas	16
Gráfico I.6	Presupuesto del Gobierno Federal de EE.UU., años fiscales 1980-2012	17
Cuadro II.1	Votaciones selectas sobre comercio en la Cámara de Representantes, 1979-2008	23
Recuadro II. 1	Extractos de la Agenda Comercial del Representante Comercial de EE.UU. para 2009	27
Recuadro II.2	Lo que podemos aprender de la polémica "Compre estadounidense"	29
Gráfico III.1	Tratamiento Arancelario de las importaciones estadounidenses de los Estados Miembros del SELA, 2007	41

Siglas utilizadas en el presente documento

AGOA	Ley de Crecimiento y Oportunidades para África
ATPA	Ley de Preferencias Arancelarias Andinas
ATPDEA	Ley de Preferencias Comerciales Andinas y Erradicación de la Droga
CAFTA-RD	TLC entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana
ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe
CBTPA	Ley de Asociación Comercial con la Cuenca del Caribe
TLC	Tratado de Libre Comercio
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
PIB	Producto Interno Bruto
ACG	Acuerdo sobre Compras Gubernamentales
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
HOPE	Ley de Oportunidad Hemisférica Haitiana a través de la Promoción de la Cooperación
PMD	País Menos Desarrollado
NMF	Nación Más Favorecida ¹
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
TPA	Autoridad de Promoción Comercial
MIC	Acuerdo sobre las Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio
ADPIC	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
USTR	Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos
OMC	Organización Mundial del Comercio

¹ Desde 1998, la cláusula de NMF se conoce dentro del ámbito de las leyes y la política de Estados Unidos como Relaciones Comerciales Normales (RCN). Sin embargo, por deferencia al uso estándar internacional, en el presente documento se utiliza el término NMF.

P R E S E N T A C I Ó N

El presente documento, preparado por la Secretaría Permanente del SELA resume los elementos más generales de la política económica, y sobre todo de la política comercial de los Estados Unidos (EUA) en la actualidad, analizando algunos impactos previsibles de dicha política sobre las economías de América Latina y el Caribe (ALC).

El trabajo se divide en cuatro capítulos. En el primero se hace una síntesis del actual entorno económico y político en EUA, particularizándose en las consecuencias que ha traído aparejada la crisis financiera internacional. En el segundo capítulo se presentan las perspectivas generales de la política económica en Estados Unidos, para inmediatamente después realizar un estudio de los temas pendientes de política comercial estadounidense que tienen relevancia especial para las naciones de América Latina y el Caribe. Al final se plantean los temas más importantes que los gobiernos de ALC deberían considerar en su agenda económica con los Estados Unidos.

La Secretaría Permanente del SELA espera que este documento analítico sea un insumo de utilidad para las deliberaciones que tendrán lugar en el marco del Seminario Regional sobre las Relaciones Económicas entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe en un Contexto de Crisis Global, que tendrá lugar en Caracas, el 31 de marzo de 2009.

RESUMEN EJECUTIVO

El mundo ha experimentado dos cambios significativos en los últimos meses. Económicamente, ha entrado en lo que podría convertirse en la crisis más severa desde la Gran Depresión de la década de 1930. Políticamente, Estados Unidos ha emprendido lo que podría ser el cambio de liderazgo más significativo desde que Franklin Delano Roosevelt ganó a Herbert Hoover en las elecciones de 1932. Al considerarlos en conjunto, estos dos cambios implican que el comercio y el resto de las relaciones económicas entre Estados Unidos y sus socios podrían enfrentar grandes desafíos en los próximos meses e incluso años.

El propósito del presente informe es ofrecer una evaluación preliminar de la dirección que podrían tomar las relaciones entre Estados Unidos y la región en estos tiempos de declive económico y cambios políticos. El mensaje principal en este sentido, que se basa en un conjunto de evidencias necesariamente iniciales, puede reducirse a tres aspectos. En primer lugar, la actual crisis económica tiene un mayor potencial de perjudicar las relaciones entre Estados Unidos y sus socios en la región que cualquier otro acontecimiento que haya ocurrido en las últimas décadas. Esto está en función no de decisiones conscientes; sino de una sencilla consecuencia de fuerzas impersonales no controladas en el mercado. En segundo lugar, aun cuando el comercio es el principal instrumento mediante el cual Estados Unidos se involucra con sus socios en la región, los indicios preliminares señalan que la política económica internacional en general y la política comercial tienen menor prioridad para el gobierno de Obama que otras necesidades más inmediatas de la economía nacional. Y en tercer lugar, se desconoce hasta qué punto la aplicación de políticas pueda aminorar, o por el contrario empeorar, los efectos negativos de la recesión. El actual gobierno estadounidense, al igual que todos los demás gobiernos desde la época de Roosevelt, está comprometido con el libre comercio, pero dicho compromiso podría resultar más pasivo que activo. El gobierno ya ha dejado en claro que tomará acciones para oponerse a las iniciativas proteccionistas del Congreso, pero todavía tiene que demostrar si su interés en mantener los mercados abiertos se traducirá en acciones positivas en cuanto a la negociación, aprobación y puesta en práctica de los acuerdos comerciales.

El presente análisis se divide en cuatro capítulos. El **Capítulo I** analiza el impacto que ya ha tenido la recesión sobre la política y el comercio de Estados Unidos, demostrando que la crisis podría haber marcado una diferencia en las elecciones presidenciales del 2008. Si bien los datos sobre el comercio de Estados Unidos con los países de América Latina y el Caribe para el año completo indican que los flujos comerciales continuaron incrementándose durante 2008, los datos para los dos últimos meses del año muestran una fuerte disminución.

El **Capítulo II** examina el “panorama amplio” de la política y las directrices comerciales de Estados Unidos, haciendo énfasis en que con mucha frecuencia el comercio no es tratado como una materia puramente comercial. Más bien, los legisladores estadounidenses tienden cada vez más a tratar el comercio como una herramienta de la política exterior o de las políticas sociales y ambientales. En vista de la baja prioridad que el gobierno de Obama parece haberle dado a la política comercial, existen razones para prever que esta tendencia continuará.

4

El **Capítulo III** analiza con mayor detalle los temas pendientes en la actual política comercial estadounidense. Destacan entre ellos los tratados y negociaciones que el gobierno de Obama ha heredado de la pasada administración, entre los que se encuentran los acuerdos de libre comercio concluidos ya con Colombia y Panamá, así como la inconclusa Ronda Doha de negociaciones multilaterales. Otros temas clave son la renovación de los programas de preferencias comerciales y de la Autoridad de Promoción Comercial para el presidente.

El **Capítulo IV** concluye con una serie de interrogantes que los Estados Miembros del SELA deben considerar como parte de su enfoque respecto a las relaciones comerciales con Estados Unidos.

I. EL ACTUAL ENTORNO ECONÓMICO Y POLÍTICO

1. Las consecuencias de la recesión

La recesión es un hecho abrumador que domina el actual entorno económico y político en Estados Unidos. Este revés, que muchos consideran pudiera ser más profundo y duradero que cualquier otro del que se tenga memoria últimamente, ya afecta la política interna de Estados Unidos, así como la magnitud y composición del comercio de ese país. Las consecuencias tempranas de esta recesión se examinan a continuación. Este análisis revela que el comercio no puede separarse de otros acontecimientos económicos de mayor envergadura, y que los hechos económicos y políticos en Estados Unidos están estrechamente vinculados.

1.1. Las consecuencias políticas de la recesión

Es imposible saber hasta qué punto los resultados de la elección presidencial de 2008 se atribuyan al estallido de la crisis financiera, y el reconocimiento de que Estados Unidos hubiera entrado en recesión, en la recta final de la campaña. No queda más que especular de manera condicionada y contraria a los hechos en cuanto a lo que pudo ser el desenlace si estos acontecimientos hubieran ocurrido después de las elecciones. Sin embargo, el archivo histórico indica que si bien las recesiones no son una condición sine qua non para un cambio en el gobierno, sí son una condición suficiente.

Los datos contenidos en el Cuadro I.1 resumen las diez recesiones que Estados Unidos ha experimentado desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Tienden a acortarse y ser menos frecuentes con el tiempo. Esta tendencia se ha mantenido durante varias generaciones. La recesión promedio disminuyó de 22 meses en el período de 1854 a 1919 (16 ciclos económicos) a 18 meses entre 1919 y 1945 (6 ciclos); y luego a 10 meses entre 1945 y 2001 (10 ciclos). Durante esos mismos períodos, la expansión promedio se elevó de 27 a 35 meses y luego a 57 meses. Esta tendencia resulta aun mucho más clara durante el período de la postguerra. Entre 1948 y 1982, las recesiones duraban en promedio 11 meses, y el promedio para las expansiones era de 45 meses. Las dos recesiones que ocurrieron desde 1982 duraron cada una apenas ocho meses y las expansiones promedio fueron de 106 meses.² Sin embargo, irónicamente, el hecho de que las recesiones se han vuelto más cortas y menos frecuentes también ha podido atribuirles más trascendencia política. Lo que una vez se viera como un fenómeno natural

² Oficina Nacional de Investigaciones Económicas; datos disponibles en <http://www.nber.org/cycles.html>.

recurrente, semejante al cambio de las estaciones, ahora se percibe más como una falla condenatoria de la dirigencia política.

Los datos que se presentan en el Cuadro I.2 resumen la relación entre las recesiones y las elecciones presidenciales. Antes de 2008, hubo solamente un caso de post guerra donde la recesión estaba vigente el día de la elección presidencial: La recesión que se prolongó desde abril de 1960 hasta febrero de 1961 incluyó la elección de noviembre de 1960. Aun cuando el resultado de esta votación fue estrecho, sí hubo un cambio de partido, cuando el candidato demócrata (John F. Kennedy) resultó electo después de dos mandatos republicanos (bajo la presidencia de Dwight D. Eisenhower). Los resultados no llegaron a ser tan estrechos como los de otra elección que se celebró algún tiempo después de que la recesión terminara verdaderamente. La recesión de enero a julio de 1980 sin lugar a dudas contribuyó a la derrota del candidato demócrata Jimmy Carter y a la elección del candidato republicano Ronald Reagan, aunque ese desenlace estuvo bastante influido por la crisis de los rehenes iraníes y una serie de equívocos durante el gobierno de Carter.

Cuadro I.1:
Resumen de las recesiones en EE.UU. en la post-guerra

Comienzo	Fin	Duración de la recesión (meses)	Duración de la expansión previa (meses)
Noviembre 1948	Octubre 1949	11	37
Julio 1953	Mayo 1954	10	45
Agosto 1957	Abril 1958	8	39
Abril 1960	Febrero 1961	10	24
Diciembre 1969	Noviembre 1970	11	106
Noviembre 1973	Marzo 1975	16	36
Enero 1980	Julio 1980	6	58
Julio 1981	Noviembre 1982	16	12
Julio 1990	Marzo 1991	8	92
Marzo 2001	Noviembre 2001	8	120
Promedio		10,4	56,9

Fuente para los datos sobre recesión: Oficina Nacional de Investigación Económica (National Bureau of Economic Research) (<http://www.nber.org/cycles/>).

6

Cuadro I.2:**Resultados de las elecciones presidenciales en EE.UU. en la post-guerra, con o sin recesiones próximas**

Azul = Victorias demócratas; Rojo = Victorias republicanas

"Recesión" = La economía se encontraba en recesión para el momento de la elección o en algún momento durante los doce meses anteriores

	Con recesión		Sin recesión	
Produjo un cambio de partido en el gobierno	1960 2008	1980	1976 1992*	1952 1968 2000
No produjo un cambio de partido en el gobierno	—		1948 1964 1996	1956 1972 1984 1988 2004

* : La recesión de 1991 llegó a su fin más de un año antes de las elecciones presidenciales de 1992, pero se puede argüir que dichos comicios podrían incluirse en la columna "con recesión" ya que la derrota del presidente George H.W. Bush se atribuyó ampliamente al vivo recuerdo que tenían los votantes de esa crisis.

Fuente para los datos sobre recesión: Oficina Nacional de Investigación Económica (National Bureau of Economic Research) (<http://www.nber.org/cycles/>) y conocimiento público (resultados de las elecciones).

Ahora que el candidato Obama se convirtió en presidente, las preguntas clave consisten en saber cuáles serían los pasos que tomará su gobierno para restaurar la economía y si lo logrará. El estallido de la crisis probablemente tenga para su gobierno el mismo efecto que tuvieron los ataques del 11 de septiembre para su predecesor. El público en general ha brindado al gobierno de Obama un nivel de apoyo más alto de lo normal, y se espera que tenga éxito, aunque lo obligará a rendir cuentas por el desempeño real al respecto. Las primeras señales, tal como se analiza en las secciones posteriores del presente informe, apuntan a que el gobierno de Obama hará más énfasis en las iniciativas internas que en el comercio y otros temas internacionales. Esto pudiera ser el resultado de su cálculo de que si bien los mercados abiertos constituyen un aspecto importante de una economía eficiente y productiva, las retribuciones son más inmediatas cuando se invierte el capital político y los recursos económicos en otros ámbitos. En el ínterin, sin embargo, la recesión seguirá obligando a una baja en el comercio entre Estados Unidos y sus socios en la región.

2. Las consecuencias económicas de la recesión

2.1. ¿Está disminuyendo la demanda de importaciones?

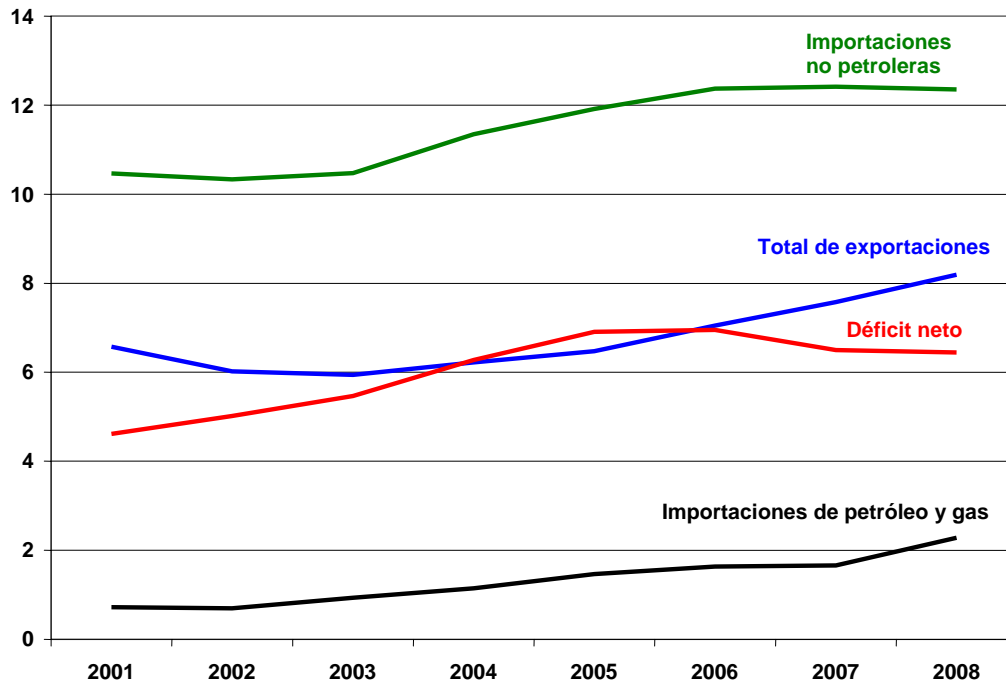
Podríamos comenzar con una simple pregunta: ¿Acaso esta recesión ha causado un descenso en las importaciones estadounidenses del mundo en general, y de Latinoamérica y el Caribe en particular? Los datos preliminares que ahora están disponibles sugieren que la respuesta es un enfático "sí", pero esto se aprecia solamente cuando se echa un vistazo a las cifras más recientes y a corto plazo.

Los datos del Gráfico 1.1 muestran que el comercio estadounidense ha crecido paulatinamente en términos relativos en el transcurso de esta década. Las importaciones de bienes distintos al petróleo y gas aumentaron su cuota en el PIB durante el lapso comprendido entre 2003 y 2006. Aun cuando el crecimiento en las importaciones de estos bienes disminuyó de allí en adelante, persistió la tendencia ascendente con las importaciones de petróleo y gas. Quizás más significativo sea el hecho de que las exportaciones estadounidenses crecieron en términos relativos a lo largo de 2005 a 2008, con las consecuencias aparejadas de que (1) el tamaño relativo del déficit comercial estadounidense se contrajo ligeramente y (2) la economía estadounidense en general se ha vuelto algo más dependiente del comercio. Estas tendencias, de continuar ininterrumpidamente, pudieran animar a los legisladores estadounidenses para que sean más receptivos a las medidas de mercado abierto (excepto, tal vez, con respecto a sus inquietudes por la dependencia creciente de Estados Unidos a las fuentes externas de energía).

Los datos anuales que se señalan en el Cuadro 1.3³ sugieren igualmente que 2008 fue un buen año para las importaciones estadounidenses desde Latinoamérica y la región. El crecimiento en las importaciones durante el período de 2007-2008 fue de 9,8%, casi idéntico a la sólida tasa anual compuesta de crecimiento de 9,6% en las importaciones estadounidenses desde la región durante el período de 2001 a 2007. También fue impresionante el desempeño de la región el año pasado en comparación con otros socios de Estados Unidos. Durante 2007-2008, la tasa de crecimiento en las importaciones estadounidenses desde el mundo en general fue de 7,6% y mucho menor para las importaciones provenientes de Canadá (7,1%), China (4,5%) y la Unión Europea (3,3%). Como un reflejo del alza temporal en los precios de las mercancías, las tasas más altas de crecimiento se alcanzaron en las importaciones desde los estados miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (36,7%), así como los países menos desarrollados (38,9%). No obstante, los datos en el Gráfico 1.2 revelan que, en el transcurso de esta década, la cuota de las importaciones estadounidenses provenientes de Latinoamérica y el Caribe se ha mantenido bastante uniforme. En otras palabras, la tasa de crecimiento en las importaciones desde la región se ha equiparado aproximadamente a la tasa de incremento desde el mundo en su totalidad. Sin embargo, no puede decirse lo mismo de otros socios, algunos de los cuales han experimentado un crecimiento por encima del promedio, a la vez que el desempeño de otros ha sido insatisfactorio. El resultado neto para Estados Unidos ha sido una interesante diversificación y equiparamiento en su cartera de socios; tanto así que los principales socios que se muestran en la Figura comenzaron la década con cuotas muy distintas, pero hoy día contribuye cada uno con alrededor de 16 a 18% del total.

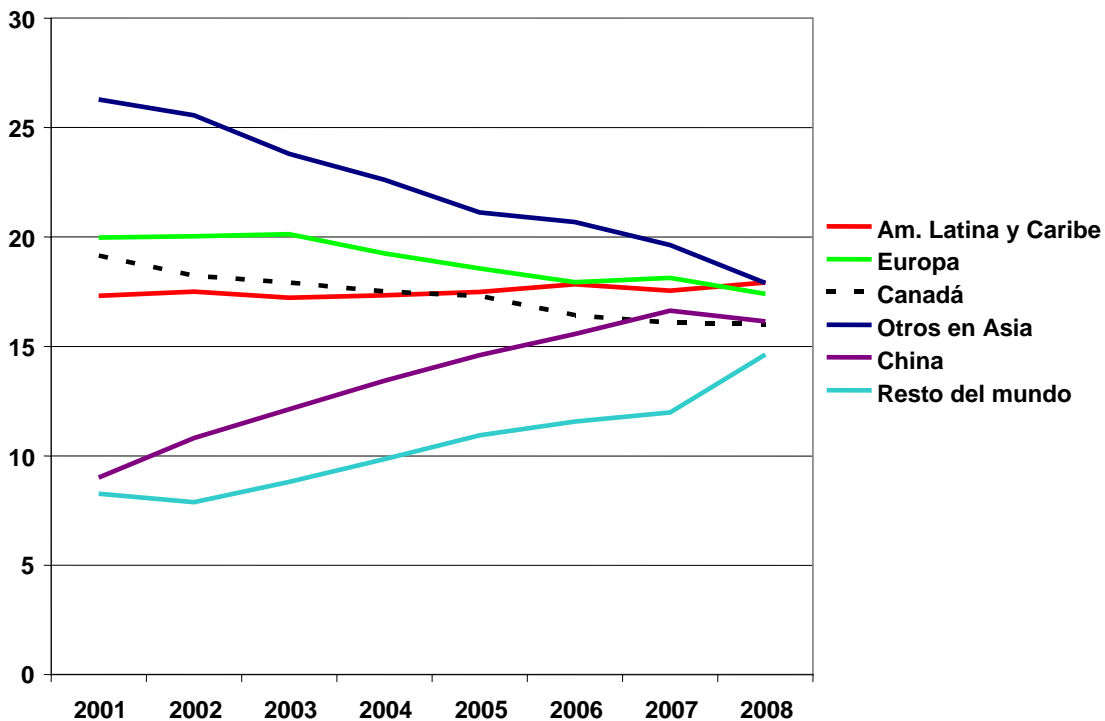
³ Salvo se indique lo contrario, todos los datos comerciales que se utilizan en el presente estudio provienen de la página web de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos.

Gráfico I.1: Comercio de mercancías como participación del PIB de EE.UU., 2001-2008



Fuente: Cálculos basados en datos del Consejo de Asesores Económicos y la Comisión de Comercio Internacional de EE.UU. Nótese que los datos sobre PIB para el año 2008 son preliminares.

Gráfico I.2: Participaciones de regiones en las importaciones de EE.UU., 2001-2008
Porcentajes del total de las importaciones de EE.UU. para consumo



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

Cuadro I.3: Importaciones de EE.UU de los Estados Miembros del SELA, 2001-2008
Importaciones para Consumo, Valor Aduanero, Millones de Dólares

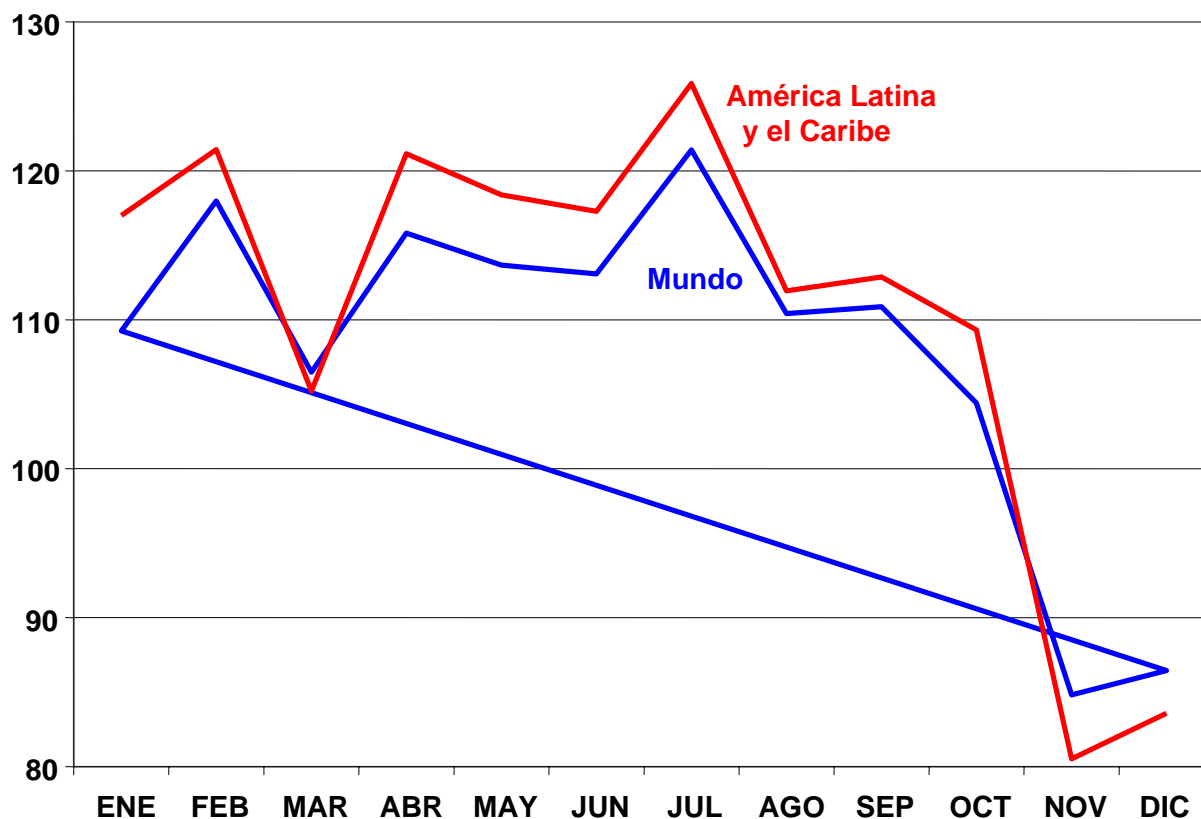
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Cambio 2007-08
México	130.509	134.121	137.199	154.959	169.216	197.056	210.159	216.328	2,9
Venezuela	14.178	14.352	16.677	24.440	32.750	36.283	37.582	50.281	33,8
Brasil	14.415	15.609	17.717	21.098	24.346	26.169	25.018	30.061	20,2
Colombia	5.623	5.382	6.346	7.361	8.770	9.240	9.251	13.059	41,2
Ecuador	1.975	2.116	2.693	4.184	5.874	7.011	6.131	9.044	47,5
Trinidad y Tob.	2.351	2.419	4.298	5.842	7.793	8.398	8.764	8.996	2,6
Chile	3.279	3.557	3.979	5.007	6.745	9.551	8.969	8.182	-8,8
Peru	1.806	1.953	2.416	3.685	5.123	5.897	5.207	5.840	12,2
Argentina	2.963	3.211	3.095	3.772	4.648	3.925	4.258	5.680	33,4
Honduras	3.131	3.262	3.312	3.637	3.758	3.735	3.943	4.057	2,9
Rep. Dominicana	4.187	4.167	4.455	4.529	4.603	4.540	4.214	3.954	-6,2
Costa Rica	2.912	3.146	3.354	3.297	3.377	3.813	3.916	3.926	0,3
Guatemala	2.589	2.785	2.954	3.156	3.123	3.103	3.031	3.442	13,6
El Salvador	1.882	1.976	2.018	2.053	1.982	1.843	2.044	2.227	9,0
Nicaragua	603	677	769	990	1.182	1.526	1.608	1.707	6,2
Jamaica	442	373	412	308	341	471	685	704	2,8
Bahamas	312	459	473	633	698	436	394	596	51,3
Bolivia	165	160	185	261	293	362	334	540	61,7
Haití	263	255	332	371	447	496	488	450	-7,8
Panamá	285	295	290	298	320	338	361	374	3,6
Uruguay	225	191	253	580	728	512	492	244	-50,4
Belice	98	75	101	107	98	146	87	157	80,5
Guyana	125	104	106	120	120	125	123	146	18,7
Suriname	143	133	140	140	165	164	129	126	-2,3
Paraguay	33	42	50	52	59	51	66	81	22,7
Barbados	40	34	43	36	32	33	38	41	7,9
Grenada	22	8	7	5	6	4	8	7	-12,5
Cuba	0	0	0	0	0	0	0	0	—
Total	194.556	200.862	213.674	250.921	286.597	325.228	337.300	370.250	9,8

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

Todas las observaciones anteriores se fundamentan en los datos anuales, por lo que tienden a obviar los principales cambios que tuvieron lugar a finales de 2008. Los datos que se ilustran en la Figura I.3 apuntan de manera más precisa a los cambios mensuales en 2008, comparado a 2007. Las cifras revelan un patrón sencillo para las importaciones estadounidenses desde el mundo en general y Latinoamérica y el Caribe, en particular. Los valores por cada mes, desde enero hasta octubre, fueron en 2008 superiores a los de 2007, pero las importaciones se desplomaron rápidamente en los últimos dos meses del año. Tal descenso se produjo demasiado tarde como para cambiar el total anual de un incremento a un declive, pero quizás los patrones comerciales en el futuro inmediato se asemejen más a lo que ocurrió durante noviembre y diciembre que de enero a octubre.

Gráfico I.3: Cambios mensuales en las importaciones de EE.UU., 2007-2008

Importaciones mensuales en 2008 como Porcentajes de las Importaciones para el mismo mes en 2007



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

Ciertamente, eso es lo que implican los datos de enero de 2009, que muestran un descenso de 24,8% en las importaciones estadounidenses por debajo del nivel alcanzado ese mismo mes en el año 2008, y de 17,8% por debajo del nivel observado en el año 2007. En el caso de las importaciones provenientes de América Latina y el Caribe, la disminución fue 29,6% por debajo del nivel del 2008 y 17,6% por debajo del nivel del 2007.

2.2. Descenso en los precios de los productos básicos

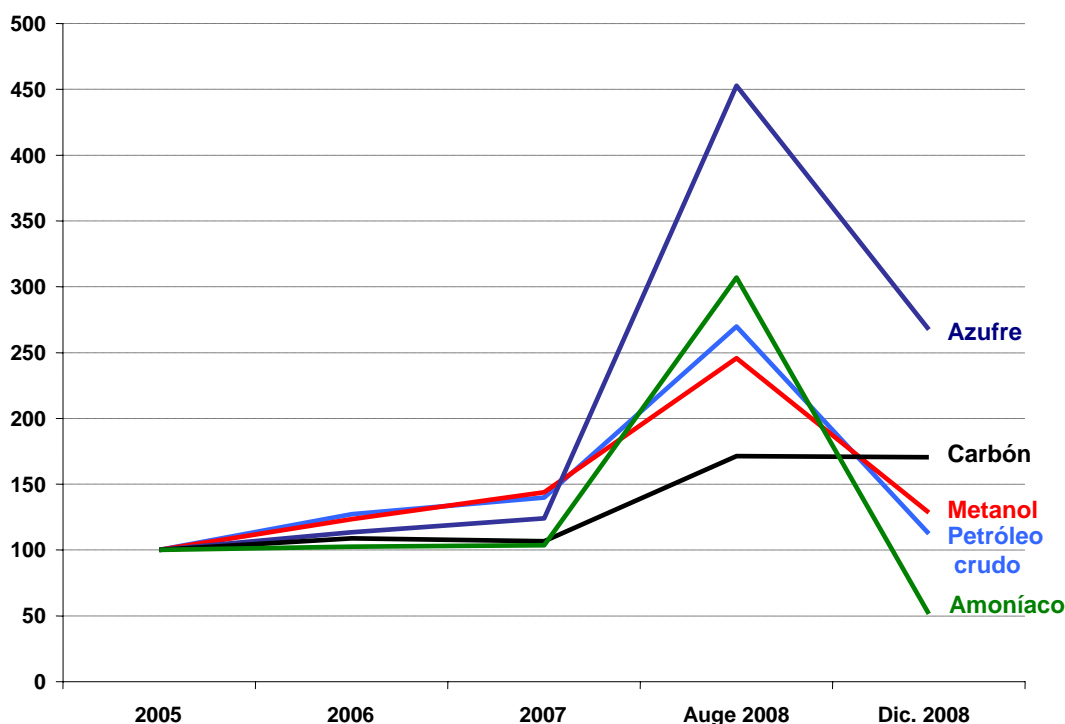
La recesión afecta las importaciones estadounidenses desde Latinoamérica y el Caribe de diversas maneras. Una es simplemente un descenso en el nivel de la demanda agregada. Otra, como se analizará posteriormente en esta sección, es la incertidumbre que genera entre los comerciantes e inversionistas potenciales. Y hay otro efecto sobre los precios que se pagan por las mercancías.

Los datos que aparecen en los Gráficos I.4 y I.5 revelan las amplias oscilaciones el año pasado en los precios que pagaron los importadores estadounidenses por determinadas mercancías de Latinoamérica y del Caribe. Con cierta variación de un producto a otro, puede percibirse el mismo patrón general en la mayoría de estos artículos. En primer lugar, los precios tendieron a elevarse de manera más o menos uniforme desde 2005 hasta 2007, a veces duplicándose o triplicándose durante ese período. En segundo lugar, los precios se aceleraron durante 2008, alcanzando niveles picos (dependiendo del artículo específico en cuestión), en algún momento entre la primavera y el otoño de ese

año. En tercer lugar, los precios de casi todos esos bienes (salvo por el hierro en lingotes y el carbón) se desplomaron a partir de ese pico hasta diciembre de 2008. En muchos de esos bienes, los precios de fin de año eran mucho mayores a los precios en 2005; con todo y eso, el descenso luego de los picos de 2008 fue bastante grande y rápido.

Gráfico I.4: Índices de precios para materias primas selectas, 2005-2008

2005 = 100; Basado en Precios Promedio para las importaciones de EE.UU. de América Latina y el Caribe

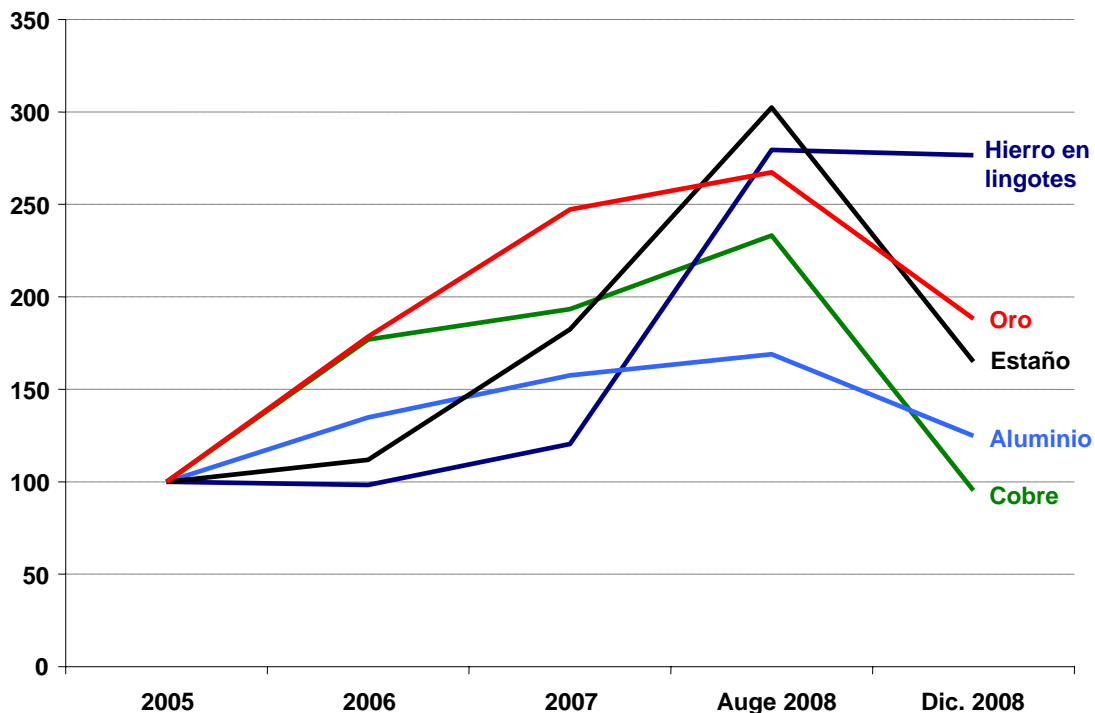


Fuente: Cálculos basados en datos de la Comisión de Comercio Internacional de EE.UU.

El impacto de los bajos precios en las mercancías se multiplica por el hecho de que la región en su totalidad, a la inversa de una tendencia a largo plazo, depende cada vez más de las exportaciones de materias primas a Estados Unidos. Los datos en el Cuadro I.4 indican que el petróleo, el gas, los minerales y los metales representaron apenas 10,3% de las importaciones estadounidenses desde la región en 2001; pero para 2008, esta cuota se había elevado a 26,9%. Los productos alimenticios y agrícolas mantuvieron una cuota constante desde 2001 hasta 2008, pero los bienes manufacturados que se muestran en el Cuadro cayeron de dos tercios de las importaciones estadounidenses a apenas un poco más de la mitad. Por otra parte, los tipos de productos manufacturados que se importan desde la región también tendieron hacia la baja. Las tasas más altas de crecimiento se lograron en los bienes intermedios, tales como productos derivados del petróleo, químicos y metales primarios, en tanto que las tasas de crecimiento fueron mucho menores en los productos avanzados, tales como equipos de transporte y electrónicos. Estas tendencias pudieran indicar la pérdida de la cuota en el mercado para China y otros competidores. En el proceso, la riqueza económica de la región está cada vez más unida a las exportaciones de materias primas y bienes intermedios que se despachan hacia el mercado de Estados Unidos directamente (a los productores estadounidenses) o indirectamente (a los productores asiáticos que destinan a Estados Unidos gran parte de sus productos finales).

Gráfico I.5: Índices de precios para metales selectos, 2005-2008

2005 = 100; Basado en Precios Promedio para las importaciones de EE.UU. de América Latina y el Caribe



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

2.3. Descenso en las exportaciones estadounidenses

Un aspecto especialmente problemático de esta recesión, así como la desaceleración resultante en el comercio, es que aparecieron justo en el momento cuando las exportaciones estadounidenses hacia Latinoamérica y el Caribe estaban en franco crecimiento. Las relaciones interamericanas deberían beneficiarse hasta tal punto que los legisladores estadounidenses perciben la región como un destino atractivo para la exportación, tanto de bienes como de capital; al contrario, el descenso en las exportaciones pudiera complicar las relaciones.

Los datos que se ofrecen en el Cuadro I.5 indican que las exportaciones estadounidenses hacia la región crecieron en 17,9% durante 2007-2008. A excepción de Grenada, donde las exportaciones estadounidenses se mantuvieron constantes, los despachos a cada país en la región ascendieron el año pasado. (Irónicamente, la tasa más alta de crecimiento se alcanzó en las exportaciones a Cuba, siendo que el embargo estadounidense permite las exportaciones hacia ese país de ciertos productos agrícolas y médicos). La tasa de crecimiento de las exportaciones a la región en su totalidad fue mucho mayor que la tasa compuesta anual del crecimiento logrado durante el período de 2001 a 2007 (6,9%). Al igual que en el caso de las importaciones, el crecimiento en las exportaciones estadounidenses el año pasado a esa región fue mucho mayor al de las exportaciones hacia los demás destinos. El total de exportaciones estadounidenses subió en 11,8%, y a un ritmo más lento en el caso de las exportaciones hacia la Unión Europea (11,0%), China (10,1%) y Canadá (4,4%). Una vez más, sin embargo, el crecimiento en las exportaciones fue especialmente contundente con los estados miembros de la OPEP (26,9%) y los países menos desarrollados (28,5%).

Los datos preliminares indican que las exportaciones estadounidenses hacia la región efectivamente declinaron tras el estallido de la crisis. Las exportaciones hacia Latinoamérica y el Caribe en noviembre de 2008 fueron casi idénticas al nivel alcanzado en noviembre de 2007, pero la magnitud del descenso para diciembre fue de 9,5%. Esto no es tan severo como la magnitud del descenso en el total de exportaciones estadounidenses (12,8%). Datos más recientes señalan que el descenso podría estar acelerándose y que el comercio con la región podría estar equiparándose con la tendencia global hacia la baja. Las exportaciones totales de Estados Unidos para enero de 2009 disminuyeron 21,7% en comparación con enero de 2008; mientras que las exportaciones estadounidenses hacia América Latina y el Caribe cayeron 17,3%.

Cuadro I.4: Importaciones estadounidenses de países de América Latina y el Caribe, 2001-2008
Importaciones para Consumo, Valor Aduanero, Millones de Dólares

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Aumento 2001-08	Partic. del total 2001	2008
Petróleo, Gas, Minerales y Ferrosos	20.225	24.243	31.818	43.192	58.348	71.450	74.126	100.882	398,8	10,3	26,9
Petróleo y Gas	18.708	22.761	30.214	40.987	55.139	67.620	70.141	95.753	411,8	9,5	25,6
Minerales y Ferrosos	1.517	1.483	1.605	2.205	3.209	3.829	3.985	5.129	238,1	0,8	1,4
Alimentos y Productos Agrícolas	14.904	15.602	17.555	19.453	22.121	24.730	26.785	28.367	90,3	7,6	7,6
Productos Agrícolas	6.865	7.211	7.964	8.835	10.014	11.108	12.548	13.561	97,5	3,5	3,6
Alimentos y Productos Análogos	3.293	3.575	4.233	5.065	6.128	6.889	7.251	8.053	144,5	1,7	2,2
Bebidas y Tabaco	1.911	2.200	2.359	2.494	2.804	3.273	3.451	3.499	83,1	1,0	0,9
Pescados y productos marinos	2.063	1.924	2.053	2.090	2.143	2.290	2.338	2.238	8,5	1,1	0,6
Ganado y productos ganaderos	772	692	946	969	1.032	1.170	1.197	1.016	31,6	0,4	0,3
Productos Manufacturados											
Selectos	131.115	129.952	132.277	151.958	168.223	187.995	194.480	200.667	53,0	66,9	53,6
Equipos de transporte	38.534	39.830	39.106	41.449	42.408	48.431	50.549	47.804	24,1	19,7	12,8
Computadoras y Productos Electrónicos.	35.465	33.062	31.881	34.516	35.726	41.352	47.292	46.743	31,8	18,1	12,5
Petróleo y productos carboníferos	10.459	9.045	10.137	14.020	21.404	20.870	20.379	25.062	139,6	5,3	6,7
Manufacturas metalúrgicas primarias	6.538	7.094	7.878	13.110	15.624	20.357	19.118	21.760	232,8	3,3	5,8
Equipos y Aparatos Eléctricos, etc.	10.495	10.868	11.673	12.974	14.491	16.980	18.168	17.166	63,6	5,4	4,6
Químicos	5.904	5.960	6.469	8.449	10.417	11.806	11.799	15.362	160,2	3,0	4,1
Vestimentas y Accesorios	18.636	18.220	18.150	18.517	17.618	16.101	14.536	13.545	-27,3	9,5	3,6
Maquinaria, Excepto Aparatos Eléctricos	5.084	5.873	6.983	8.923	10.535	12.098	12.639	13.225	160,1	2,6	3,5
Todos los demás	29.852	32.352	33.648	38.551	42.028	44.978	45.592	44.622	49,5	15,2	11,9
Total	196.096	202.149	215.298	253.154	290.720	329.153	340.983	374.538	91,0	100,0	100,0

Nota: Las diferencias entre los totales que se muestran en este cuadro y los del Cuadro I.3 se deben al hecho de que los países incluidos en este cuadro constituyen un grupo un poco más numeroso que el total de Estados Miembros del SELA que aparecen en el otro cuadro.

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

Cuadro I.5: Exportaciones de EE.UU. a Estados Miembros del SELA, 2001-2008

Exportaciones Nacionales, Valor FAS, Millones de Dólares

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Cambio 2007-08
México	90.537	86.076	83.108	93.018	101.667	114.562	119.381	131.507	10,2
Brasil	14.663	11.208	9.948	12.462	13.554	16.977	21.684	29.027	33,9
Venezuela	5.383	4.139	2.636	4.482	6.035	8.476	9.762	11.829	21,2
Chile	2.823	2.344	2.443	3.236	4.668	6.221	7.610	11.367	49,4
Colombia	3.392	3.345	3.496	4.145	4.962	6.236	7.884	10.568	34,0
Argentina	3.599	1.496	2.232	3.022	3.626	4.271	5.115	6.720	31,4
Rep. Dominicana	4.290	4.109	4.024	4.116	4.351	5.033	5.793	6.294	8,6
Perú	1.450	1.441	1.552	1.858	2.038	2.655	3.764	5.687	51,1
Costa Rica	2.411	2.891	3.134	3.029	3.297	3.877	4.224	5.048	19,5
Honduras	2.405	2.524	2.793	3.019	3.155	3.571	4.328	4.700	8,6
Panamá	1.223	1.299	1.700	1.643	1.982	2.524	3.492	4.615	32,2
Guatemala	1.801	1.976	2.175	2.437	2.666	3.299	3.872	4.494	16,1
Ecuador	1.319	1.496	1.306	1.484	1.733	2.548	2.709	3.150	16,3
Bahamas	913	937	1.029	1.121	1.703	2.224	2.423	2.697	11,3
Jamaica	1.352	1.358	1.397	1.321	1.596	1.944	2.237	2.557	14,3
El Salvador	1.690	1.608	1.763	1.811	1.778	2.083	2.210	2.357	6,7
Trinidad y Tob.	1.054	984	998	1.151	1.366	1.512	1.679	2.146	27,8
Paraguay	368	411	454	564	828	861	1.168	1.497	28,2
Nicaragua	428	423	482	567	590	705	847	1.030	21,6
Haití	542	571	627	650	675	773	696	922	32,5
Uruguay	358	189	287	271	272	399	542	773	42,6
Cuba	7	144	259	399	361	347	447	718	60,6
Barbados	266	248	275	303	355	402	418	455	8,9
Suriname	156	121	188	173	238	248	296	384	29,7
Bolivia	202	182	172	177	186	197	263	358	36,1
Belice	166	130	189	144	210	230	228	343	50,4
Guyana	138	126	113	130	167	172	179	281	57,0
Grenada	57	54	63	66	79	72	81	81	0,0
Total	142.993	131.830	128.843	146.799	164.138	192.419	213.332	251.605	17,9

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

2.4. Incremento en la volatilidad en las tasas de cambio

Todavía surge otro desafío por el mayor grado de volatilidad en las tasas de cambio. Cuando se percibe que el riesgo en la tasa de cambio es elevado, probablemente los comerciantes e inversionistas potenciales estén más renuentes a comprometer su capital. Mientras más fluctúen esos niveles en las divisas, menor certeza podemos tener de que los contratos que se firmaron el año pasado sean, *ceteris paribus*, rentables el próximo año.

Cuadro I.6: Volatilidad del dólar estadounidense en comparación con otras monedas selectas

Moneda	Valor en dólares EE.UU.		Devaluación en un año	Volatilidad de la moneda ante el dólar			
	26 Feb. 08	23 Feb. 09		3 Años	1 Año	3 Meses	1 Mes
Real brasileño	0.5901	0.4192	29.0%	18.2	26.9	26.7	16.2
Peso chileno	0.0021	0.0016	23.5%	9.1	13.8	12.4	15.5
Peso mexicano	0.0930	0.0674	27.5%	11.9	18.5	16.3	14.2
Libra británica	1.9752	1.4554	26.3%	10.2	15.2	20.9	18.8
Dólar canadiense	1.0139	0.7996	21.1%	11.1	15.8	17.2	13.5
Euro	1.4884	1.2778	14.2%	9.5	14.0	19.8	14.1
Franco suizo	0.9221	0.8583	6.9%	10.1	14.3	20.2	10.8

Fuente: Cálculos basados en datos de www.ratesfx.com.

Nota: "Volatilidad" es la desviación estándar anualizada de los cambios porcentuales en el precio diario de una moneda en comparación con otra. Mientras más elevado sea el valor de la volatilidad obtenido mediante este cálculo, mayores son la incertidumbre y los riesgos.

La volatilidad es una medida de las fluctuaciones en la tasa de cambio subyacente durante un tiempo dado. Una manera de medir la volatilidad, tal como se emplea en el Cuadro I.6, consiste en calcular la desviación estándar anualizada del cambio porcentual en el precio diario de una moneda frente a otra. Con este sistema de medición, el dólar estadounidense últimamente ha dado un salto notable en cuanto a su volatilidad y, por ende, las empresas involucradas en el comercio exterior y la inversión extranjera se las han visto negras en la formulación de planes racionales.

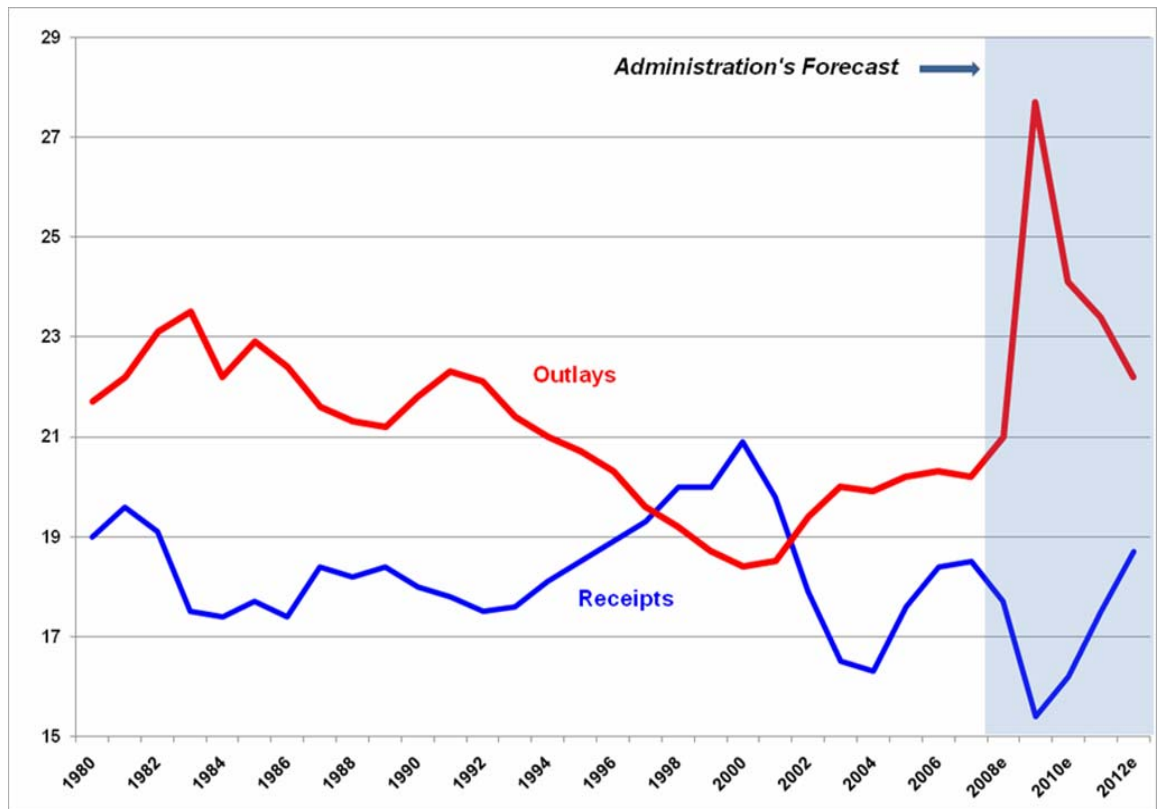
El valor de todas las monedas que se señalan en el Cuadro I.6 declinó frente al dólar estadounidense el año pasado. Sin embargo, tal declive no ha sido parejo, siendo que el valor de muchas monedas ha atravesado por una serie de cambios inusualmente rápidos desde mediados de 2008. La volatilidad creciente puede observarse al comparar las cifras de un año con el período de tres años. En cada caso, la volatilidad el año pasado fue mayor de lo que había sido en el lapso de tres años. La perspectiva de que haya mayor volatilidad en los mercados bursátiles puede elevarse solamente con el temor creciente por el déficit gubernamental y la inflación, todo lo cual podría – cuando se combina con los cambios en los precios de las mercancías y los grandes descensos en los índices bursátiles – genera más incertidumbre, temor y renuencia a comprar e invertir.

2.5. Las políticas fiscales del gobierno

El gobierno de Obama ha respondido ante la crisis económica utilizando dos herramientas fiscales. Por una parte, el plan de estímulo del gobierno ha incrementado enormemente los gastos del gobierno en un esfuerzo por "reactivar" la economía. Por otra parte, el mismo paquete de medidas también ha traído algunas desgravaciones fiscales. Si bien desde cierta perspectiva este par de acciones pueden considerarse como un conjunto integral de políticas orientadas a promover una renovación de la actividad económica, la combinación de una reducción en los ingresos gubernamentales y un incremento en los gastos inevitablemente traerá como consecuencia un fuerte incremento en el déficit presupuestario. Dependiendo de la magnitud y duración de ese mayor déficit, el mismo podría causar daños reales aunque indirectos a los intereses económicos de los países de América Latina y el Caribe.

El déficit del gobierno estadounidense podría afectar los intereses de la región de dos maneras. La primera es a través del desplazamiento del capital de inversiones privadas, ya que el gobierno necesitará pedir préstamos a fin de compensar cualquier déficit fiscal. En la medida en que los préstamos que solicite el gobierno causen incrementos en las tasas de interés, los prestatarios en América Latina y el Caribe, bien sean públicos o privados, enfrentarán mayores costos al momento de obtener créditos en los mercados internacionales. En segundo lugar, se puede anticipar que un aumento en las tasas de interés en Estados Unidos incrementará la demanda de dólares y, por ende, esto aumentará el valor de esta moneda frente a las de aquellos países que dispongan de dinero para prestar en el mercado estadounidense. La consiguiente devaluación de las monedas extranjeras, desde el euro hasta el yuan, probablemente causará un incremento en las importaciones estadounidenses y un creciente déficit comercial. Esto, a su vez, podría ocasionar mayores presiones para que se impongan restricciones al comercio de todas partes del mundo, incluyendo a América Latina y el Caribe. Este posible escenario parece ya conocido: Fue precisamente lo que sucedió a comienzos de la década de 1980, cuando el estallido de la crisis de la deuda ocurrió justo en un momento en que el proteccionismo estaba en auge.

Gráfico I.6: Presupuesto del Gobierno Federal de EE.UU., años fiscales 1980-2012
Egresos e ingresos como porcentajes del Producto Interno Bruto



Fuente: Datos históricos del Consejo de Asesores Económicos; proyecciones de la Oficina de Administración y Presupuesto.

Así las cosas, cabe preguntarse: ¿Cuál es la probabilidad de que ocurran acontecimientos similares a los de la década de 1980 en los próximos años? La respuesta depende en gran medida de dos incógnitas. Una es si el plan de estímulo realmente funcionará y cuándo. En caso de que ésta y otras medidas logren revivir la economía estadounidense, el incremento resultante en la actividad económica debería traer como

consecuencia un aumento proporcional en los ingresos fiscales y una subsiguiente reducción en el déficit fiscal. Sin embargo, si la recesión resulta ser tan profunda e inextricable como temen algunos economistas, nos enfrentaremos a la siguiente incógnita. ¿Se sentirá el gobierno obligado a gastar aun más dinero en estimular la economía y con ello cavar una brecha fiscal todavía más profunda?

Hasta el momento los encargados de vigilar este déficit fiscal han logrado convencer al Presidente Obama de que la necesidad inmediata de un estímulo fiscal debe medirse en contraposición con la necesidad a largo plazo de mantener el déficit dentro de ciertos límites. Encabezados por el Secretario del Tesoro, Timothy Geithner, y el asesor económico Larry Summers, los funcionarios estadounidenses han evitado los planes para que el paquete de estímulo alcance los niveles de billones de dólares que algunos habían propuesto. No obstante, incluso con estas restricciones, el déficit evidentemente va a elevarse fuertemente en el corto plazo.

Los datos contenidos en el Gráfico 1.6 ilustran la proporción que podría alcanzar el aumento del déficit. El plan de estímulo producirá un muy marcado incremento en los gastos durante los próximos doce meses, que posteriormente se reducirán un poco en el transcurso de los dos siguientes años, mientras que las desgravaciones fiscales y la recesión causan una reducción de los ingresos. El resultado será un aumento en el volumen relativo del déficit gubernamental de apenas unos cuantos puntos porcentuales del PIB a niveles de dos dígitos durante el Año Fiscal 2010. Las proyecciones del gobierno indican que posteriormente el déficit disminuirá rápidamente, pero éste es un pronóstico que asume que habrá una recuperación económica en el corto plazo y no se necesitarán nuevos estímulos. Aún es demasiado pronto para saber si estas suposiciones están en lo correcto, y si la región podrá salvarse de los efectos negativos de un enorme y prolongado déficit en el presupuesto estadounidense.

II. PERSPECTIVAS GENERALES DE LA POLÍTICA Y LAS DIRECTRICES COMERCIALES DE ESTADOS UNIDOS

1. Introducción: Política comercial versus política relacionada con el comercio

Antes de especular con los aspectos clave de la política comercial en el gobierno de Obama, primero es menester examinar el perfil político más amplio del comercio en Estados Unidos. Ese perfil demuestra cómo el tema de la política comercial en Estados Unidos no es tan prioritario como en muchos otros países, y por qué el enfoque del gobierno de Obama puede verse como una variación de un tema existente y no como un quiebre radical con el pasado. La política comercial en Estados Unidos es fundamentalmente distinta de la que prevalece en la mayoría de los demás países. Las diferencias guardan relación con las fortalezas relativas de los organismos legisladores, el papel del comercio en la economía nacional y las vinculaciones que se establecen entre éste y otros campos de la política pública.

El primer error que los observadores externos suelen cometer al valorar la política comercial de Estados Unidos consiste en asumir que todo gira alrededor del comercio. Al igual que los acuerdos de la OMC sobre las Medidas en Materia de Inversión Relacionadas con el Comercio y los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio, sería más apropiado concebir la política comercial estadounidense íntegramente como una materia "relacionada con el comercio", aunque no exclusivamente acerca de comercio y economía. Hay tres razones por las cuales la política comercial en Estados Unidos es distinta a la de muchos otros países:

1. El comercio representa una porción relativamente pequeña de la economía estadounidense, de allí que los políticos estén menos presionados que sus colegas extranjeros para tratar este aspecto como un factor determinante en el éxito o fracaso de su economía.
2. Las disposiciones constitucionales y las tradiciones políticas en Estados Unidos van en contra de la fuerte autoridad central en este campo, tanto así que los poderes legislativo y ejecutivo son socios igualitarios o rivales, y los partidos políticos débiles no pueden ejercer control sobre las posiciones ya adoptadas individualmente por los legisladores.
3. Los dos factores anteriores han hecho posible que los legisladores en ambos poderes del gobierno traten la política comercial como un apéndice de la política exterior (como suelen hacerlo los presidentes y que fue especialmente notable en el gobierno del Presidente George W. Bush) o la política interna y social (como lo han hecho los legisladores demócratas).

No se quiere decir con esto que la política comercial esté deslindada del comercio, o que a los legisladores no les interesen las consecuencias económicas de sus acciones en este campo. Los innumerables grupos de interés económico en Estados Unidos que representan a agricultores, fabricantes, sindicatos y así sucesivamente están claramente motivados por las inquietudes de carácter económico, y se aseguran de que sus aliados en el Congreso estén al tanto de estos intereses. El punto está en que hay otros aspectos en juego, y lo que uno debe asumir cuando examina el debate en Estados Unidos sobre una iniciativa comercial dada es que los estrechos intereses económicos forman parte de eso, pero de ninguna manera son la única parte.

1.1. Política comercial como política exterior: Sanciones y preferencias

Uno de los principales interrogantes que se plantean en el gobierno de Obama es si seguirá la práctica durante el gobierno de Bush de forjar estrechos lazos entre la política comercial y la política exterior. Si bien estos dos ámbitos de la política pública han estado siempre vinculados, especialmente cada vez que surgen preguntas sobre la discriminación negativa (sanciones) o positiva (preferencias), el gobierno de Bush fue mucho más allá que sus predecesores inmediatos al supeditar la política comercial a los fines diplomáticos. Aquello revirtió una tendencia que comenzó a principios de la década de 1960, cuando el Congreso creó el predecesor de la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR). La meta consistió en sacar este tema de la cartera del Departamento de Estado y de esta manera, hacer que la política comercial respondiera más a las necesidades económicas que a las consideraciones de la política internacional o la seguridad. No obstante, bajo el mandato del ex Representante Comercial Robert Zoellick (2001-2005), la USTR se reincorporó ampliamente en el entramado de la política exterior.

La política comercial siempre ha estado íntimamente ligada a la política exterior de Estados Unidos. Esto fue así en la época de la Guerra Revolucionaria (1775-1782), cuando uno de los principales motivos por los que los colonos ansiaban la independencia era liberarse de las restricciones británicas a su comercio; en el período previo a la Guerra de Secesión (1861-1865), cuando el arancel era tan importante como la esclavitud en la definición de las batallas entre el norte y el sur; en los años que precedieron inmediatamente a la II Guerra Mundial (1941-1945), cuando Estados Unidos empleó los acuerdos comerciales como una forma de consolidar las relaciones con los países contrarios al Eje, y en la Guerra Fría (1946-1991), cuando se utilizó el comercio, tanto para

respaldar la recuperación y el desarrollo económico entre los aliados, así como la manera de contener a ciertos adversarios y sancionar a otros. La única diferencia real entre las vinculaciones en los años recientes y las conexiones en las décadas pasadas es que éstas se han vuelto más explícitas.

El gobierno de Bush subordinó muchos aspectos de la política pública de Estados Unidos a su guerra contra el terrorismo, y la política comercial no fue la excepción a esa tendencia general. Se trata de una conexión que dio a luz una serie de tratados de libre comercio (TLC), pero que también pudo haber disminuido la importancia aparente de las negociaciones mundiales para un gobierno no muy dado a los compromisos multilaterales. Mientras que México era el único socio en un TLC en la región cuando el presidente Bush asumió el poder en 2001, ahora hay ocho otros países latinoamericanos que cuentan con un TLC con Estados Unidos (Chile, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú), más otros dos que han concluido sendos TLC que esperan por la aprobación del Congreso estadounidense (Colombia y Panamá). Casi todas las negociaciones de TLC que se iniciaron a partir del 11 de noviembre pueden circunscribirse a un estrecho conjunto de metas de política exterior.⁴ Muchos de los socios del período posterior a 2001 cumplen una función de respaldo en la política estadounidense en el Medio Oriente, habiendo sido miembros de la "Coalición de la Voluntad" en Irak (es decir, los países que aportaron tropas o brindaron otro tipo de apoyo material)⁵ o siendo en su mayoría países árabes o musulmanes que cooperan con Estados Unidos.⁶ Otros objetivos de política exterior se cumplen al negociar con los países que suministran petróleo, cooperan en la lucha contra las drogas o acordaron en la Ronda de Doha abandonar el Grupo de los 21.⁷ Las únicas negociaciones de TLC posteriores al 11 de septiembre que no pudieran atribuirse a uno o más de estos objetivos de política exterior fueron las conversaciones que se iniciaron con la Unión Aduanera del África Meridional; esas negociaciones nunca llegaron muy lejos.

Al igual que los tratados comerciales bilaterales que el gobierno de Roosevelt negoció durante la década de 1930, cuando contar con un tratado de esta índole con Estados Unidos generalmente era una señal de que un país estaba alineado con la causa anglo-estadounidense y no con las potencias del Eje, hay la sensación de que los tratados marcan una línea divisoria entre los países que están alineados con Estados Unidos y los que tienen un punto de vista más escéptico con respecto a su vecino del Norte. No es una distinción perfecta, ya que los TLC con los países de Centroamérica incluyen a un socio que se había desplazado en otra dirección (Nicaragua) y la ausencia de TLC con los países de MERCOSUR tiene más que ver con las políticas económicas que con las alineaciones estratégicas. Sin embargo, por regla general, los vínculos entre el comercio y la política externa en las relaciones de Estados Unidos con Latinoamérica son más

⁴ Esta descripción no tiene validez en el caso de los TLC que el gobierno de Bush heredó de su predecesor (es decir, la negociación culminada con Jordania y las conversaciones actuales con Chile y Singapur).

⁵ Los miembros originales de esta coalición, que ha disminuido un poco de tamaño con el tiempo, comprendían varios países que cuentan con TLC vigentes (es decir, Australia y cada uno de los países de CAFTA-RD, aparte de Guatemala), los tres países con TLC pendientes (Colombia, Corea y Panamá), y uno con el que están suspendidas las negociaciones pero que podrían reanudarse (Tailandia).

⁶ Esto abarca a tres países que cuentan con un TLC en vigor (Bahrein, Marruecos y Omán) y dos cuyas negociaciones no han culminado aún (Malasia y Emiratos Árabes Unidos).

⁷ Este grupo data de la V Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Cancún (2003) y se opuso a un trato agrícola de Estados Unidos con la Unión Europea.

fuertes ahora que en cualquier otro momento desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

Al mismo tiempo, ha habido un creciente distanciamiento político entre Estados Unidos y algunos países en la región. El embargo impuesto a Cuba no se ha flexibilizado lo suficiente durante los últimos ocho años, pese a los exhortos de las comunidades empresariales y agrícolas de Estados Unidos, y los vínculos comerciales con unos cuantos países en la región se han vuelto más tensos. Si bien los aspectos comerciales no conforman la principal fuente de fricción en las relaciones entre Estados Unidos y Venezuela, Ecuador y Bolivia, la extensión o denegación de preferencias comerciales – tanto en forma de TLC como de programas unilaterales, tales como la Ley de Preferencias Comerciales Andinas y Erradicación de la Droga de 2002 (ATPDEA) – ha sido una de las maneras por las cuales Estados Unidos distingue a sus socios cercanos del resto de la región.

Ya se están dando algunas señales de que aunque el gobierno de Obama difiere de su predecesor en muchos aspectos importantes, también se perciben vinculaciones relativamente estrechas entre los aspectos económicos y políticos dentro de la política exterior de Estados Unidos. Esto se aprecia en el hecho de que la Agencia Central de Inteligencia ha comenzado a ofrecer un informe diario al Presidente sobre el impacto de los acontecimientos económicos internacionales en la seguridad nacional de Estados Unidos.⁸ De manera similar, el Consejo Nacional de Seguridad incluirá en sus reuniones a asesores sobre temas económicos internacionales cuando el asunto sea un punto a tratar en la agenda.⁹ Estos hechos plantean la pregunta de cuán exitoso será el próximo USTR, Tom Kirk, en promover la política comercial como tema de interés comercial. Kirk, quien es prácticamente un recién llegado en este campo, pudiera estar en desventaja al tratar con otros miembros del gabinete que tienen más "influencia" y experiencia. Es evidente que la Secretaria de Estado Hillary Clinton ha manifestado su deseo de que el Departamento de Estado desempeñe un papel más activo en la política económica internacional, un hecho que quizás tienda a disminuir la importancia relativa del USTR.

1.2. Política comercial como política social y ambiental

Si a algunos demócratas en el Congreso les inquietan los lazos entre el comercio y la política comercial, no muestran ninguna renuencia a vincular el comercio con las metas ambientales y laborales. Se trata de una conexión que se estableció por primera vez en la década de 1980, cuando los demócratas insistieron en que se incluyeran los derechos laborales entre los "requisitos para la designación" (es decir: condiciones) impuestos a los programas preferenciales, tales como el Sistema Generalizado de Preferencias. Ese precedente se recogió luego cuando se negoció el TLC norteamericano (TLCAN) en 1991-1992 y se complementó en 1993 con "acuerdos laterales" de corte laboral y ambiental. Desde entonces, en cada TLC los demócratas han procurado disposiciones más estrictas, por medio de las cuales se exige al socio que haga cumplir las normas en estas áreas.

Esto ha llevado a una serie de confrontaciones entre los presidentes y dirigentes parlamentarios del partido opositor. Durante el gobierno de Clinton, la insistencia del presidente de la facción demócrata de que los tratados comerciales incluyeran

⁸ Joby Warrick, "CIA Adds Economy To Threat Updates" *Washington Post* (26 de febrero de 2009), página A4.

⁹ Karen DeYoung, "National Security Structure is Set" *Washington Post* (27 de febrero de 2009), página A3.

22

disposiciones laborales y ambientales llevó a la mayoría republicana en el Congreso a bloquear su solicitud por una nueva concesión de autoridad para la promoción comercial. El gobierno de Bush tuvo cierta dificultad para dirigir el Congreso antes de las elecciones parlamentarias de 2006. Sin embargo, con el cambio en el control del partido después de esas elecciones, los demócratas contaron con los votos suficientes para echar por tierra cualquier TLC que no cumpliera con sus normas. También podían negarse a cooperar en la puesta en práctica de estos tratados o, si eso no transmitía el mensaje, emitir suficientes votos por el "no" para rechazar las leyes que presentara el Presidente. Así, el gobierno de Bush se vio forzado a renegociar ciertos aspectos de los TLC con Colombia, Panamá, Perú y Corea, y aún así los demócratas convinieron en aprobar solamente el tratado con Perú durante los últimos dos años del mandato de Bush.

El interrogante que surge ahora es de qué manera se tratarán estos temas en un gobierno unificado, donde los demócratas cuentan con la Casa Blanca y la mayoría en el Congreso. Se prevé que, en cierto punto, el gobierno de Obama desarrollará su propia propuesta con miras a obtener una nueva autoridad para la promoción comercial que incluya sus disposiciones preferidas en materia laboral y ambiental. Este tema se recoge en la Parte III del presente informe. Por ahora, sin embargo, todo indica que la obtención de una nueva autoridad para la promoción comercial no es tan prioritaria para este gobierno.

1.3. ¿Cómo afectan estos temas relacionados con el comercio a las votaciones en el Congreso?

¿Cuán importante es el control del Congreso por el partido para determinar qué tipo de iniciativas se aprueban en Estados Unidos? Existen dos distintos aspectos al respecto. Uno es la cuestión general del gobierno unificado. De permanecer igual todo lo demás, será más eficiente el proceso para legislar, y el papel del Congreso quedará disminuido en la medida en que ambas cámaras en el poder legislativo estén controladas por el mismo partido que dirige la Casa Blanca.

El segundo aspecto tiene que ver con las preferencias de políticas de los dos partidos. *No* es exacto resumir esto con la simple declaración de que los demócratas son proteccionistas y los republicanos respaldan el libre comercio. Esta aseveración está sujeta a numerosas calificaciones y matices. En primer lugar, casi no hay disciplina partidista en Estados Unidos, donde cada uno de los legisladores es libre de decidir por quién votar. Por otra parte, pocos temas relacionados con el comercio se reducen a buscar opciones entre abrir o cerrar el mercado. Las decisiones dependen no solamente del partido, sino también de cómo el tema afecta a las industrias en el distrito electoral de cada legislador, las implicaciones para otros ámbitos de política pública y el equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo. Los republicanos sí favorecen las iniciativas de mercado abierto con más frecuencia que los demócratas, pero el grado de la diferencia varía tanto por tema como por legislador.

Este punto queda claro si observamos los datos en el Cuadro II.1, donde se resumen los principales votos de política comercial que se han ejercido en la Cámara de Representantes desde 1979.¹⁰ Un simple promedio de estos 26 votos revela que los

¹⁰ Nótese que los patrones de votación son bastante similares en el Senado, pero los datos relativos a la Cámara de Representantes pueden considerarse más válidos desde el punto de vista estadístico porque en esa cámara hay más legisladores (435) que en el Senado (100).

republicanos efectivamente han tomado una posición en pro del comercio con más frecuencia (87,1%) que los demócratas (48,8%), pero surge un patrón más complejo cuando se desglosan estos votos en categorías específicas. Los republicanos casi siempre prestan alrededor de 85 a 95% de respaldo a la posición en pro del comercio, sin importar la forma que asuma, pero el nivel del apoyo demócrata varía ampliamente según la naturaleza de la propuesta. Por regla general, los demócratas tienden a ser más escépticos con las propuestas que tienen que ver con los países en desarrollo (o de "bajos ingresos"), o cuando están en juego los temas ambientales, o cuando la iniciativa implica transferencia de autoridad al poder ejecutivo.

Cuadro II.1: Votaciones selectas sobre comercio en la Cámara de Representantes, 1979-2008

Porcentajes de legisladores que asumieron una postura a favor del comercio (es decir, que votaron a favor de iniciativas para la apertura de mercados o en contra de iniciativas para el cierre de mercados). Las categorías están ordenadas según el grado de aceptación partidista.

Año	Asunto	Dems. (A)	Reps. (B)	(B) – (A)
Promedio para Acuerdos Multilaterales y con Países Industrializados		79,2	86,2	7,0
2005	Rechazar el retiro de Estados Unidos de la OMC	76,9	82,6	5,7
2004	Aprobar ley de implementación de TLC entre EE.UU. y Australia	58,0	89,2	31,2
2000	Rechazar el retiro de Estados Unidos de la OMC	89,2	84,7	-4,5
1994	Aprobar ley de implementación de acuerdos de la Ronda Uruguay	65,2	68,4	3,2
1988	Aprobar ley de implementación de TLC entre EE.UU. y Canadá	87,8	93,8	6,0
1979	Aprobar ley de implementación de acuerdos de la Ronda Tokio	98,0	98,7	0,7
Promedio para TLC con países en desarrollo en el Medio Oriente		57,5	93,5	36,0
2006	Aprobar ley de implementación de TLC entre EE.UU. y Omán	11,1	87,7	76,6
2005	Aprobar ley de implementación de TLC entre EE.UU. y Bahrein	58,7	94,2	35,5
2004	Aprobar ley de implementación de TLC entre EE.UU. y Marruecos	60,0	91,9	31,9
1985	Aprobar ley de implementación de TLC entre EE.UU. e Israel	100,0	100,0	0,0
Promedio para Preferencias a países en desarrollo		47,3	86,0	38,7
2007	Aprobar ley para renovar las Preferencias Comerciales Andinas	82,5	90,3	7,8
2001	Volver a presentar la renovación de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas	27,2	91,1	63,9
2000	Aprobar preferencias para África y la Cuenca del Caribe	61,8	85,9	24,1
1997	Ampliar preferencias de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe	23,5	62,1	38,6
1984	Eliminar a las nuevas economías industrializadas de Asia del SGP	36,3	91,0	54,7
1983	Aprobar la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe	56,0	90,1	34,1
1982	Aprobar la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe	43,6	91,5	47,9

Promedio para TLC con países en desarrollo fuera del Medio Oriente		33,9	86,2	52,3
2007	Aprobar ley de implementación de TLC entre EE.UU. y Perú	48,4	91,7	43,2
2005	Aprobar ley de implementación del CAFTA-RD	7,4	88,2	80,8
2003	Aprobar ley de implementación de TLC entre EE.UU. y Chile	36,9	87,8	50,9
2003	Aprobar ley de implementación de TLC entre EE.UU. y Singapur	37,1	87,9	50,8
1993	Aprobar ley de implementación del TLCAN	39,5	75,4	35,9
Promedio para Concesiones de Autoridad de Promoción Comercial		16,0	85,3	69,3
2008	Suspender Autoridad de Promoción Comercial para TLC con Colombia	4,4	92,5	88,1
2001	Aprobar ley para conceder Autoridad de Promoción Comercial	10,0	89,4	79,4
1998	Aprobar extensión de Autoridad de Promoción Comercial	14,5	68,0	53,5
1991	Negar extensión de Autoridad de Promoción Comercial	34,9	87,0	52,1
Promedio para todas las 26 votaciones		48,8	87,1	38,3
Promedio para siete votaciones durante gobiernos demócratas		56,0	77,6	21,6
Promedio para 19 votaciones durante gobiernos republicanos		46,2	90,6	44,4

De este cuadro se excluyen tres tipos de votaciones. En primer lugar, se excluyen las votaciones respecto a productos o sectores únicos (por ejemplo, el azúcar y el acero). Las votaciones sobre medidas relacionadas con estos productos tienden a estar determinadas más por la composición económica del distrito electoral de un legislador que por la visión partidista. En segundo lugar, se excluyen leyes que traten sobre sanciones o temas relacionados (por ejemplo, el tratamiento de NMF para China). En tercer lugar, se excluyeron las votaciones sobre leyes comerciales generales de 1974, 1984 y 1988 que abarcaban una variedad tan diversa de temas que no podía haber certeza en cuanto a la manera en que los legisladores los considerarían. Si bien la votación del 2001 para aprobar una ley que concedía la TPA también era una ley general que incluía otras medidas, sus otras provisiones atrajeron mucha menos atención que en el caso de las otras tres leyes generales. El periodo escogido comienza en 1979 porque ése fue el año en que se usó por primera vez el procedimiento de promoción comercial para la aprobación de un tratado comercial importante.

Fuente: Cálculos basados en datos del Congressional Quarterly Almanac (varios) y del sitio Web de la Cámara de Representantes.

El apoyo de los demócratas tiende a ser más bajo, de allí que el partidismo tienda a ser más alto, en los votos que entrañen la concesión al Presidente de la autoridad para la promoción comercial. El motivo de esto guarda relación, tanto con la mayor predilección que tienen los republicanos por la liberalización del comercio, así como a un mayor interés por parte de los demócratas por preservar las prerrogativas en el poder legislativo (donde históricamente han llevado la ventaja).¹¹ Los legisladores demócratas tienen mejor registro de votación a favor de tratados comerciales multilaterales sobre los TLC con los países en desarrollo.

La votación de 2008 destinada a suspender la Autoridad para la Promoción Comercial (TPA) con respecto al TLC con Colombia debería apreciarse bajo esta óptica. De hecho, éste fue el único voto más grande del partido como un todo en materia de política comercial en la pasada generación, con una porción mucho menor de demócratas a favor de la TPA con Colombia que los que votaron por el otorgamiento de la TPA en 2001. Sin embargo, sorprende el hecho de que esta mayoría de los votos de cara a los lineamientos del partido coincida con la mayoría partidista de las categorías.

¹¹ Los demócratas tuvieron la mayoría en ambas cámaras del Congreso durante 46 de los 60 años que van de 1947 a 2007, en tanto que los republicanos detentaron la presidencia durante 38 años dentro de ese lapso.

2. Las prioridades del gobierno de Obama

Las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2008 han restablecido el gobierno unificado bajo los demócratas. Esto le permite al nuevo gobierno asumir un enfoque muy activo hacia el desarrollo de políticas en materia de comercio y otras áreas, con la expectativa razonable de que el poder legislativo respalde sus iniciativas. Así las cosas, es poco probable que el nuevo gobierno invierta mucha energía y capital político para negociar en un momento cuando otros temas son más perentorios. Incluso si el nuevo gobierno hubiera planificado grandes iniciativas en este campo, la crisis financiera habría desplazado muchos otros temas en el futuro inmediato.

En términos sencillos, el gobierno de Obama da relativamente poca prioridad a la política comercial. Como evidencia de tal aseveración pueden citarse los siguientes hechos ocurridos en el año 2008 y durante las primeras semanas del gobierno de Obama:

- El tema casi no cumplió ninguna función en la campaña presidencial de Obama en 2008 (tal como se analiza más adelante).
- Los últimos nominados para los cargos en el gabinete del nuevo gobierno para recibir una audiencia de confirmación en el Senado fueron el Secretario de Comercio y el Representante Comercial de Estados Unidos. La primera persona a la que se le ofreció el cargo de USTR lo rechazó; al menos doce funcionarios habrían declinado la oferta de ser Secretario de Comercio.
- El presidente Obama estableció sus prioridades en un discurso pronunciado el 24 de febrero durante una sesión conjunta en el Congreso, pero la única mención que hizo al comercio fue la declaración general de que "estamos trabajando con las naciones del G-20 para ... promover la demanda de bienes estadounidenses en el mercado mundial". Ni siquiera pronunció la palabra "comercio" en el discurso. (A manera de comparación, mencionó las palabras "déficit" nueve veces, "banco" 12 veces, "escuela" y "presupuesto" 13 veces, "energía" 14 veces y "trabajo" y "salud" 19 veces).¹²
- Las únicas menciones que se hicieron a la política comercial en la reseña de 146 páginas del anteproyecto de presupuesto para el Año Fiscal 2010 que el gobierno difundió el 26 de febrero se refieren a las mejoras en la infraestructura de puertos (incluidas las medidas de seguridad) y un presupuesto ampliado para el Departamento de Comercio, con miras a promover las exportaciones.¹³

Estas tendencias generales posteriormente fueron confirmadas por las dos declaraciones más significativas hechas hasta el momento sobre la política comercial del gobierno. La primera fue la publicación de la Agenda Anual de Política Comercial el 2 de marzo, cuyo mensaje fue reiterado en las declaraciones que hizo Ron Kirk en su audiencia de confirmación en el Senado para desempeñarse como Representante Comercial de Estados Unidos (USTR).

¹² Texto disponible en http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-of-President-Barack-Obama-Address-to-Joint-Session-of-Congress/ .

¹³ El documento del presupuesto está disponible en <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy10/pdf/fy10-newera.pdf> .

En el Recuadro II.1 se reproducen extractos de la *Agenda Comercial de 2009 e Informe Anual 2008*, exigidos por ley. 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 de la política comercial es ser "una herramienta para lograr progresos en materia energética nacional y objetivos ambientales". En tercer lugar en esta lista es donde se encuentra un tema relacionado con el comercio: "asegurarse de que los acuerdos comerciales estén tratando los principales asuntos aún no resueltos que son la causa de fricciones comerciales."

Ese documento implica que el actual gobierno podría romper con la usanza de las administraciones anteriores de varias maneras. En primer lugar, no ha dado prioridad a buscar una nueva Autoridad de Promoción Comercial; en lugar de ello, declara que debe sostener "consultas exhaustivas" en torno al tema con el Congreso. Con respecto a los TLC pendientes con Colombia, Panamá y Corea del Sur, el gobierno podría avanzar con el TLC con Panamá, pero señala que los otros dos serán sometidos a nuevas negociaciones. La renegociación de los TLC se extenderá a los acuerdos ya instrumentados a voluntad del gobierno, y esto incluye al TLCAN y a los Tratados Bilaterales de Inversiones.

Una gran parte de la agenda está dedicada al objetivo del gobierno de utilizar la política comercial para fines relacionados con la "responsabilidad social" y laboral, así como las normativas ambientales. Nada en ese documento parece contradecir la impresión general de que el enfoque de este gobierno hacia la política comercial se centra en un libre comercio pasivo, en el cual por lo general respalda la apertura de mercados pero no se muestra dispuesto a invertir gran parte de su capital político en garantizar la aprobación de los acuerdos pendientes o la conclusión de las negociaciones que heredó del gobierno anterior.

Las declaraciones de Ron Kirk durante su audiencia de confirmación en el Senado el 12 de marzo tuvieron el mismo tono. Kirk hizo mayor énfasis en poner en práctica los tratados existentes que en aprobar los acuerdos pendientes o en negociar nuevos acuerdos. Y en sus respuestas a las preguntas de los senadores no fue más allá de lo que ya se ha declarado en la agenda comercial del gobierno.

Incluso antes de que se efectuaran estas declaraciones, la controversia del "Compre Estadounidense" (ver el Recuadro II.2) demuestra que el enfoque general que ha tomado el gobierno de Obama – al menos en esta coyuntura bastante temprana – pudiera catalogarse como "libre comercio pasivo." Ninguna evidencia sugiere que el gobierno adoptará una postura proteccionista, como que tampoco permanecerá impasible cuando los miembros del Congreso procuren de manera oportunista la promulgación de medidas proteccionistas por su cuenta. Al menos tratará de velar porque Estados Unidos se adhiera a sus obligaciones conforme a los tratados comerciales existentes. Sin embargo, al mismo tiempo, el gobierno aún no nos ha dado ninguna razón para pretender que hará de la liberalización comercial una parte importante en sus planes de recuperación económica.

Recuadro II.1:
Extractos de la Agenda Comercial del Representante Comercial de EE.UU. para 2009

Autoridad de Promoción Comercial: Solicitaremos una renovación de la Autoridad de Promoción Comercial sólo después de emprender consultas exhaustivas con el Congreso con el fin de establecer las limitaciones propias de dicha autoridad, y luego de evaluar nuestras prioridades y dejar en claro ante este órgano y el pueblo de Estados Unidos lo que tenemos pensado hacer con dicha autoridad.

Tratados de libre comercio pendientes: Estamos en proceso de desarrollar un plan de acción para tratar el tema de los acuerdos de libre comercio pendientes, en consultas con el Congreso. Esperamos avanzar con el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Panamá con relativa rapidez. Asimismo, planeamos establecer pautas para avanzar con los TLC con Colombia y Corea del Sur.

TLCAN: Igualmente trabajaremos con Canadá y México para identificar formas en las que podríamos mejorar el TLCAN sin tener efectos adversos sobre el comercio. Esto lo haremos con un espíritu colaborativo y pondremos énfasis en los beneficios que este proceso pueda traer a los ciudadanos de los tres países.

Ronda Doha: Un sólido acuerdo de apertura de mercados para bienes y servicios en las negociaciones de la Ronda Doha de la OMC representaría una contribución importante para enfrentar la crisis económica global, como parte de los esfuerzos por restaurar el papel del Estado en la promoción del crecimiento económico y el desarrollo. El gobierno está comprometido a trabajar con nuestros socios comerciales para lograr ese objetivo. Sin embargo, será necesario corregir el desequilibrio en las actuales negociaciones, en el cual se conoce bien y es fácil calcular el valor de lo se espera de Estados Unidos, mientras que las amplias flexibilidades concedidas a otros países no dejan en claro el valor de las nuevas oportunidades para nuestros trabajadores, agricultores, granjeros y empresas.

Comercio y sector laboral: Con el propósito de hacer sustentables los mercados globales, nuestra consideración de los efectos del comercio no puede detenerse en nuestras fronteras. El comercio resulta más beneficioso y más justo para el mundo entero, si respeta los derechos fundamentales de los trabajadores. Nuestras políticas comerciales deberían sustentarse sobre la base de los ejemplos exitosos de las disposiciones laborales en algunos de nuestros acuerdos existentes.

A medida que se expande el alcance de la política comercial para tratar las barreras arancelarias y de otros tipos al comercio, necesitamos que la política comercial cumpla con sólidos estándares de responsabilidad social y transparencia política. La responsabilidad social involucra enfrentar los problemas de ajustes para la fuerza laboral que son creados por los cambios en el comercio global. La responsabilidad social también significa trabajar con nuestros socios comerciales para mejorar el estatus, las condiciones y las protecciones de los trabajadores. Necesitamos garantizar que la expansión del comercio no ocurra a expensas del bienestar de los trabajadores y que la competitividad no esté basada en la explotación de los obreros. Construir sobre la base de las disposiciones laborales contenidas en algunos de nuestros TLC es una manera de progresar en este sentido.

Comercio y Medio Ambiente: Asimismo, al tiempo que tratamos los temas de la equidad, necesitamos preguntarnos cómo podría responder la política comercial a los crecientes desafíos ambientales mundiales. Estos van desde el cambio climático hasta la peligrosa extinción de recursos, como los recursos pesqueros. Deberíamos tratar de hacer que el comercio forme parte de las herramientas para solucionar los desafíos ambientales internacionales. Deberíamos asegurarnos de que los marcos para la política comercial y para manejar los desafíos climáticos globales se complementen entre sí, con el propósito de reforzar el crecimiento económico sustentable. Deberíamos asegurarnos de que las políticas climáticas estén en concordancia con nuestras obligaciones comerciales; pero también deberíamos ser creativos y firmes al momento de garantizar que las reglas comerciales no nos impidan llevar a cabo esta crítica labor en material ambiental.

Preferencias Comerciales: Los programas de preferencias comerciales ayudan a los empresarios en los países en desarrollo a competir efectivamente dentro del sistema de comercio mundial. Muchos de nuestros programas de preferencias comerciales pronto deberán ser sometidos a revisiones legislativas. Trabajaremos con el Congreso y con el sector público con respecto a la renovación y reforma de los mismos. Consideraremos con atención las propuestas para concentrar los beneficios de manera más efectiva en los países más pobres y en aquellos que necesiten dicho margen de preferencia para competir.

Estos pronósticos se fundamentan en una evidencia limitada, y pudieran virar en respuesta a nuevos acontecimientos. Hay dos maneras en que la política comercial pudiera tener mayor presencia en los meses próximos. En primer lugar, un avance significativo en las negociaciones de la Ronda de Doha, dentro del marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), pudiera obligar al nuevo gobierno a tratar directamente el tema del comercio. En segundo lugar, como ya se ha ilustrado con el debate sobre las disposiciones de "Compre Estadounidense" en cuanto al paquete de estímulos, pudieran adoptarse medidas asociadas al comercio para abordar otros ámbitos de políticas públicas que son más prioritarios para el nuevo mandatario. El enfoque del presidente Obama hacia la política comercial en este momento inicial de su mandato muy bien pudiera catalogarse de libre comercio pasivo. El gobierno ha demostrado que emprenderá acciones para que no se le tilda de proteccionista, pero le falta demostrar algún empeño por convertir la liberalización comercial en parte importante en su estrategia de recuperación económica. Otras iniciativas de importancia en relación con el comercio comprenden las medidas tomadas para acometer la crisis financiera, la reforma tributaria, el apoyo a industrias específicas (por ejemplo: el sector automotriz) o nuevas medidas asociadas a la salud, resguardo y seguridad nacional. En la medida en que surjan los temas vinculados al comercio en los debates al respecto, es más probable que el gobierno se incline más por la economía (reglamentos y subsidios) que por la liberalización comercial.

2.1. Política comercial y las elecciones presidenciales de 2008

La política comercial fue casi un tema nulo en la elección presidencial de 2008, al menos en lo que respecta a la campaña de Obama. Aunque enfrentó a dos rivales inusualmente empeñados en hacer de los temas comerciales parte importante en sus campañas, Obama le dedicó una atención ínfima a la materia en su llamado a los votantes. Esto se puso de manifiesto por primera vez durante la batalla por la candidatura dentro del Partido Demócrata, cuando la Senadora Hillary Clinton esperaba cosechar votos en el Medio Occidente industrial al repudiar el TLCAN. El candidato republicano John McCain retó reiteradamente a Obama sobre el TLC pendiente con Colombia. Es evidente que ambos candidatos percibían este tratado más en términos políticos que económicos, siendo que McCain enfatizaba la importancia de apoyar a un aliado en la lucha contra el narcoterrorismo, mientras que Obama planteaba inquietudes en torno a los derechos laborales en Colombia. En ambas instancias, Obama se vio obligado por las declaraciones de sus oponentes a fijar su propia posición, pero claramente prefirió enfocar su mensaje principal en otros asuntos que, al parecer en su opinión, tuvieran mayor resonancia en el público.

Lo que sí dijo Obama acerca del comercio durante la campaña tuvo que ver con un equilibrio entre los sentimientos en aras del comercio y las salvedades que ahora son típicas de los demócratas en materia laboral y ambiental. Lo más cerca que llegó para delinear una agenda comercial detallada surgió en un discurso que pronunció en Michigan el 16 de junio de 2008. Cabe destacar que en el corazón de un estado proteccionista, Obama declaró que "creía en el libre comercio" porque "puede ahorrarle dinero a nuestros consumidores, generar negocios para los exportadores estadounidenses y expandir la riqueza mundial". No obstante, prosiguió para calificar su posición en dos puntos. Además de exhortar por acuerdos más estrictos en materia laboral o ambiental, también asumió una postura en pro de las exportaciones, al declarar que Estados Unidos "requiere de negociadores más severos en nuestro lado de la mesa".

**Recuadro II.2 :
Lo que podemos aprender de la polémica "Compre estadounidense"**

El plan de estímulo de 787 mil millones de dólares que el Congreso de Estados Unidos aprobó en febrero exige, con ciertas excepciones importantes, que todos los productos manufacturados de hierro, acero y demás que se utilizan dentro del marco del programa (incluidos 48 mil millones para los proyectos de transporte) se fabriquen en Estados Unidos. Luego de que la Cámara de Representantes anexara esta enmienda, se desencadenó un acalorado debate en el ámbito interno e internacional. En respuesta a las inquietudes del gobierno por estar enviando un mensaje proteccionista, el Senado enmendó el plan para especificar que estas disposiciones "se aplicarán de manera compatible con las obligaciones de Estados Unidos de conformidad con los acuerdos internacionales". Ese discurso se mantuvo en el anteproyecto definitivo que el presidente Obama promulgó como ley el 17 de febrero.

Este caso demuestra varios aspectos importantes en cuanto a la actual política comercial estadounidense. Uno es el hecho de que los denominados países BRIC (Brasil, Rusia, India y China) eran el verdadero blanco de la enmienda. Estos países, y especialmente China, se perciben como los grandes contribuyentes al déficit comercial de Estados Unidos. Por la manera en que está redactada la enmienda, pudiera tener en estos países un mayor efecto que en otros socios de Estados Unidos.

El caso ilustra igualmente uno de los huecos que se mantienen en el sistema existente de reglas comerciales. Una de las peculiaridades del Acuerdo sobre Compras Gubernamentales (ACG) de la OMC es que cae fuera del ámbito del "compromiso único" que abarca casi todo los demás acuerdos de la OMC, siendo en su lugar un acuerdo multilateral. Solamente aquellos países que lo suscribieron están sujetos a sus disciplinas y facultados a sus beneficios. Los actuales signatarios del ACG constan primordialmente de países industrializados en Europa, Norteamérica y el este de Asia. La ley y la práctica estadounidense consiste en conceder excepciones a las reglas del Compre Estadounidense en cuatro categorías de socios comerciales: signatarios del ACG, países que tienen derechos de compras gubernamentales a tenor de sus tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos, beneficiarios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) y los países menos desarrollados (PMD). El gobierno de Obama intenta claramente implantar el plan de estímulo en cumplimiento con las obligaciones del ACG y el TLC; el que los socios ICC o PMD reciban el mismo tratamiento es menos cierto (aunque Trinidad y Tobago pudiera ser el único país que caiga dentro de una de estas categorías por ser un productor importante de acero). Sin embargo, Brasil y los demás BRIC, así como muchos otros países, posiblemente estarán al margen de este segmento del mercado estadounidense.

El caso también revela que muchos miembros del Congreso están prestos a aprovechar cualquier oportunidad que les brinde el gobierno. La Facción del Acero en el Congreso es un grupo bipartidista de presión por su distrito electoral, y su presidente obtuvo amplio respaldo cuando presentó esta enmienda. El mismo patrón bien pudiera repetirse en otras iniciativas relacionadas con el comercio en los próximos meses. Esta vez, el gobierno logró asegurar que el plan definitivo se mantuviera dentro de los límites legales, pero no hay garantía de que otras iniciativas populares surjan del Congreso de una forma que se amolde a la OMC.

Quizás el punto más importante que demuestre este episodio es que la posición del gobierno de Obama resulte ser del "libre comercio pasivo". Esto significa que el gobierno quiere cumplir con las obligaciones legales de Estados Unidos, y evitar que se le tilde de proteccionista, pero tal vez no esté muy ansioso por invertir gran parte de su capital político en la negociación de nuevos tratados comerciales. Se trata apenas de una observación a priori, con base en la evidencia de las primeras semanas de gobierno, pero de ser errada, el gobierno muy pronto tendrá que abordar el tema de la política comercial.

Otra prueba proviene de lo que Obama *no* dijo en la senda de la campaña: En ningún momento abogó por la imposición de nuevas medidas proteccionistas. Allí se alejó del patrón establecido por tres de los últimos cuatro hombres que serían electos presidentes, cada uno de los cuales abogaba ostensiblemente por el libre comercio, candidatos republicanos que con todo esperaban ganar votos en estados con dificultades económicas y políticamente marginales. Por esta razón fue que Ronald Reagan prometió proteger la industria textil y de las confecciones en 1980 (apelando así a los electores en el Sur), y Reagan, George H.W. Bush y George W. Bush prometieron proteger la industria del acero en sus respectivas campañas de 1984, 1988 y 2000 (apelando así a los votantes en el "cinturón de acero"). Si bien algunos estados dentro del cinturón del acero volvían a ser un campo de batalla crítico en 2008, Obama no ofreció proteger las industrias de acero o automotriz de las importaciones. Su renuencia a hacer promesas proteccionistas quedó demostrada más aun en un carta fechada el 24 de octubre de 2008¹⁴ que envió al Consejo Nacional de Organizaciones Textiles. Se comprometió a tomar varios pasos para promover la industria, incluyendo la vigilancia de las importaciones provenientes de China y el posible empleo de leyes con recursos comerciales para restringir esas importaciones, pero eludió cualquier promesa global de proteccionismo.

Obama asumió solamente un gran compromiso específico sobre el comercio durante la campaña, pero lo más probable es que no se materialice. Durante la fase de la contienda por la nominación cuando los senadores Obama y Clinton procuraban captar el apoyo en el Medio Occidente industrial, Clinton hizo un llamado a renegociar el TLCAN a fin de reforzar sus disposiciones en materias laboral y ambiental. Obama respondió con una actitud de "yo también", pero dos hechos debilitan la seriedad de su compromiso. Uno es que un asesor cercano al Presidente habría asegurado a funcionarios canadienses que no tenían por qué tomar esta pretensión tan en serio, toda vez que estaba destinada al espectáculo político más que a la sustancia. Otro es que el TLCAN no podía renegociarse sin el consentimiento de Canadá y México, y no hay por qué esperar que se haga en algún momento cercano. La propuesta de renegociación del TLCAN fue omitida el 19 de febrero, cuando el presidente Obama visitó Canadá en su primera gira al extranjero.

3. Relaciones entre el gobierno de Obama y el Congreso

El gobierno de Obama pudiera estar en mejor posición que algunos de sus predecesores para manejar la relación con el Congreso. Entre otras cosas, disfrutará las ventajas de la unidad del partido. En el transcurso de las últimas cuatro décadas, apenas en una tercera parte del tiempo ambas cámaras del Congreso han estado controladas por el mismo partido que está en la presidencia. Obama tendrá esa ventaja al menos los dos primeros años de su mandato, y probablemente después; los demócratas controlan el Congreso por un margen bastante amplio, por lo que difícilmente pierdan su mayoría en las elecciones parlamentarias de 2010. No obstante, el tema de la revisión del TLCAN continúa siendo de gran relevancia en la Agenda Comercial del gobierno para el año 2009.

¹⁴ Texto disponible en <http://www.ncto.org/newsroom/pr20081029.pdf> .

3.1. El nuevo e incompleto gabinete

El presente gabinete se asemeja bastante a un modelo parlamentario, más que algunos de sus predecesores, donde los miembros clave tienen su propia experiencia legislativa y redes de aliados. Aun así, los cargos determinantes en el diseño de políticas comerciales son detentados por recién llegados que parecen tener menos “peso” que otros integrantes de este órgano.

Cabe destacar el hecho de que varios miembros del nuevo gabinete han ocupado curules anteriormente en la Cámara de Representantes o el Senado, incluidos el Presidente y el Vicepresidente, así como el Secretario de Estado. Los miembros del gabinete de Obama tienen una experiencia conjunta de 75 años en el Congreso. (La cifra hubiera sido de 120 años si los candidatos originales de Obama para los departamentos de Comercio y de Salud y Servicios Humanos no se hubieran retirado posteriormente). Es una cifra bastante alta en comparación con la composición final del gabinete de Bush, donde apenas tres integrantes sumaban menos de la mitad de ese tiempo de servicio en el Congreso (32 años). El mismo Presidente representa el retorno a un patrón inicial donde el electorado estadounidense solía elegir a los candidatos presidenciales con experiencia legislativa. Cada uno de los cuatro presidentes de 1961 a 1977 había hecho carrera en el Congreso; estos incluyeron a un ex dirigente de la mayoría en el Senado (Lyndon B. Johnson, 1963-1969) y un ex dirigente de la minoría en la Cámara de Representantes (Gerald R. Ford, 1974-1977). Sin embargo, entre los cinco presidentes de 1977 a 2008, el único con alguna experiencia en el Congreso fue George H.W. Bush, un presidente para un solo período (1989-1993) que pasó dos períodos en la Cámara de Representantes.

Un primer indicio de que los políticos profesionales dudaran sobre la importancia de este tema surgió el pasado mes de diciembre, cuando se rumoró que el Representante Xavier Becerra (demócrata por California) era la opción del Presidente electo para dirigir la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos. A Becerra le ofrecieron el cargo, pero supuestamente declinó por haber llegado a la conclusión de que la política comercial tendría escasa prioridad en este gobierno. Otra indicación del papel esquivo del comercio es la dificultad que tuvo el presidente Obama para encontrar a un candidato a la Secretaría de Comercio. Tanto el gobernador Bill Richardson (demócrata por Nuevo México), como el senador Judd Gregg (republicano por New Hampshire) se retiraron luego de haber sido nominados formalmente. Al parecer, el ofrecimiento de Obama para el cargo fue declinado por dos miembros del Congreso, cuatro gobernadores actuales o ex gobernadores, un destacado empresario y hasta por el Secretario durante el gobierno de Bush, antes de que se decidiera finalmente por el gobernador Gary Locke (demócrata por Washington).

3.2. El 111er Congreso

El Congreso estadounidense tiene más poder para afectar el sistema comercial que cualquier otra legislatura del mundo. Los términos de la Constitución garantizan la preeminencia de este órgano en materia comercial, y los presidentes pueden actuar eficazmente en este campo solamente en la medida en que gocen de la anuencia del poder legislativo. De permanecer igual todo lo demás, el diseño de políticas será más eficiente, y el poder del Congreso disminuirá, mientras ambas cámaras del poder legislativo estén controladas por el mismo partido que detenta la Casa Blanca. No hace falta más que ver los últimos dos gobiernos para comprobar tal aseveración. El gobierno de Clinton fue mucho más lejos en el comercio durante los dos años que los demócratas controlaron el Congreso (1993-1994) que en los seis años siguientes bajo el control

32

republicano, tal como al gobierno de Bush le fue mucho más fácil manejar la relación durante seis años de mayoría republicana (2001-2006) que durante los últimos dos años de control demócrata.

Las elecciones parlamentarias de 2008 unificaron el gobierno y ampliaron la mayoría detentada por los demócratas en ambas cámaras del Congreso. Su campo de acción en la Cámara de Representantes se extendió de 236-199 (con cuatro vacantes) en el 110er. Congreso a 255-178 (con dos vacantes) en el 111er. Congreso. El tamaño de la mayoría demócrata en el Senado sigue siendo incierto a varios meses de la elección, con un escaño del estado de Minnesota aún impugnado en los tribunales, pero los demócratas últimamente tendrán una mayoría de 58-42 o 59-41.

Algunos consideran que estas ganancias se traducirán en la promulgación de legislación proteccionista, o al menos generarán más resistencia a los nuevos tratados comerciales. Según un análisis divulgado por *Public Citizen*, un líder en el movimiento contra el comercio, las elecciones de 2008 fueron testigos de un cambio neto con la obtención de 26 nuevos escaños para "partidarios del comercio justo" en la Cámara de Representantes, junto con cuatro nuevos senadores de la misma línea. "La elección de 2008 fue una verdadera propina para los temas de comercio justo", según el jefe del Observatorio del Comercio Global, al alegar que: "El público ha tenido lo suyo con el actual comercio donde se reducen las regulaciones y el modelo de globalización, y votaron contra los que lo apoyan y por aquellos que juran reemplazarlo".

Las expectativas por grandes cambios en la legislación comercial son ampulosas. Hay muy poca demanda en Washington de nuevas iniciativas en la política comercial en sí, aparte de tratar con el aumento en la competencia de las importaciones provenientes de China (especialmente cuando se abordan los alegatos de manipulación de la moneda) y ampliar el ámbito de los programas de asistencia por medio del ajuste comercial para los trabajadores y las empresas que resultan afectadas por la competencia de las importaciones. Esto puede contrastarse con los ambientes de política comercial que los presidentes Reagan y Clinton encontraron cuando asumieron el poder en 1981 y 1993, respectivamente. En ambos casos, un déficit sostenido había elevado el comercio al nivel de tema trascendental, y hubo muchos anteproyectos de ley pendientes en el Congreso que, de promulgarse, obligarían al Ejecutivo a emprender acciones rigurosas; algunos de estos anteproyectos atrajeron centenares de proponentes. Al contrario, el principal vehículo proteccionista en el Congreso el año pasado (la Ley de Reforma Comercial, Responsabilidad, Desarrollo y Empleo [TRADE] de 2008) contaba con apenas 75 partidarios en la Cámara de Representantes, y tan sólo siete en el Senado. Al momento de redactar este informe se hacen esfuerzos por elaborar una legislación comparable, pero quizás la cantidad de proponentes no esté muy por encima de aquella en 2008, si acaso aumenta. Si el número de signatarios de la carta que se analiza a continuación resulta ser un indicio, la fuerza del ala renuente al libre comercio del Partido Demócrata podría, de hecho, haber disminuido un poco en comparación con el año pasado.

Un grupo de 54 miembros de la Cámara de Representantes (uno sólo de ellos Republicano) envió una carta al Presidente Obama el 25 de febrero en la que se recomendó adoptar una "nueva agenda estadounidense para el comercio y la globalización".¹⁵ Encabezados por los directores conjuntos del Grupo de Trabajo sobre Comercio de la Cámara de Representantes, Mike Michaud (demócrata por Maine) y

¹⁵ Texto disponible en:

http://www.michaud.house.gov/index.php?option=com_content&task=view&id=575&Itemid=76 .

Linda Sanchez (demócrata por California), los legisladores alegan que las últimas dos elecciones demuestran que el electorado demanda nuevas políticas comerciales. La declaración dice:

La dramática crisis económica (causada en parte por la falta de regulaciones globales prudenciales del comercio masivo y los desequilibrios financieros) ha desatado una fuerte demanda de reformas comerciales por parte del público estadounidense. En todo el país, los candidatos que tuvieron éxito en el año 2008 se mostraron en contra del fallido estatus quo de la política comercial y prometieron adoptar un nuevo enfoque. En las elecciones de 2006 y 2008, los estadounidenses eligieron un total de 72 nuevos reformistas del comercio justo para los escaños del Senado y la Cámara de Representantes a fin de que substituyeran a los partidarios del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), el Tratado de Libre Comercio para Centroamérica (CAFTA), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y nuestras actuales políticas comerciales hacia China. Este enfoque sin precedentes que se observó en las elecciones estadounidenses a favor de las reformas al comercio y la globalización refleja la opinión pública de que el modelo de comercio y globalización de Estados Unidos necesita una profunda reforma.

La extensa carta ofrece los detalles de la política comercial que apoyan sus signatarios. Contiene recomendaciones sobre los siguientes temas:

- **Renegociar el TLCAN y el CAFTA** con el propósito de eliminar "los excesivos privilegios a los inversionistas extranjeros y los sistemas de cumplimiento privados", limitar las disposiciones sobre políticas de compras y reforzar las protecciones de seguridad alimentaria.
- **Oponerse a los Tratados de Libre Comercio (TLC)** con Colombia, Panamá y Corea del Sur.
- **Abandonar las negociaciones para una Asociación Económica Estratégica Trans-Pacífica** con Australia, Brunei, Chile, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam.
- **Instituir un nuevo modelo de TLC**, en especial con respecto a los capítulos sobre inversiones, regulaciones e inspección de las importaciones, reglas sobre compras gubernamentales y reglas sobre comercio agrícola, incluyendo el derecho a disponer de medicamentos.
- **Transformar la Agenda de la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio** con el propósito de establecer una "justicia económica" que incluya la derechos laborales, reforzamiento de las leyes de compensación comercial, así como políticas para "contrarrestar los cambios climáticos globales".
- **Crear nuevas políticas de seguridad de importaciones** para alimentos y otros bienes importados.

Para la fecha de preparación del presente documento, los miembros de la Cámara de Representantes a favor del comercio todavía estaban circulando una carta con sus propios puntos de vista. Será interesante destacar el número y el tipo de signatarios que atraigan, y analizar también a los partidarios de la carta de Michaud y Sanchez, ya que eso nos podría dar indicios del tamaño de las facciones que se enfrentarán en el Congreso. Sin embargo, aun cuando esta última carta a favor del libre comercio capte

tantos suscriptores como la carta en contra del comercio, todavía quedarían por fuera más de 300 miembros de la Cámara de Representantes, que tendrían una posición intermedia y podrían persuadirse para que se unan a uno de los dos bandos.

III. TEMAS PENDIENTES EN MATERIA DE POLÍTICA COMERCIAL

1. Introducción

Si las primeras semanas sirven de indicativo de lo que podría suceder en el futuro, el 111er. período de sesiones del Congreso (2009-2010) pudiera producir acciones tanto en materia de política comercial *per se* como en lo concerniente a políticas relacionadas con el comercio. Tal y como pudo verse con la controversia surgida en torno a la polémica cláusula “Buy American” (“Compre productos estadounidenses”), los temas que están relacionados con el comercio pero que fundamentalmente tienen que ver con otras cosas – como, por ejemplo, la crisis financiera, el paquete de estímulos económicos, la seguridad portuaria, las normas de seguridad para los alimentos, etc. – también encierran la posibilidad de causar una enorme fricción entre los Estados Unidos y sus socios comerciales. Es lógico prever que se plantearán temas relacionados con el comercio en varios de los venideros debates dirigidos a definir políticas sobre la forma de aumentar la seguridad de los puertos, establecer normas de seguridad para los alimentos y productos de consumo, e incrementar la estabilidad del sistema financiero. Éstas y otras iniciativas crearán oportunidades para que los intereses proteccionistas en Estados Unidos manipulen las iniciativas legislativas de forma tal de discriminar contra los proveedores extranjeros de bienes y servicios. En cualquier caso, le tocará al gobierno de Obama garantizar que, como mínimo, Estados Unidos siga cumpliendo con sus obligaciones en el marco de la OMC y otros acuerdos comerciales.

Cabe preguntarse si Estados Unidos, más allá de simplemente seguirle el paso a los acuerdos existentes, será el líder que marque la pauta en el sistema de comercio y, de hacerlo, hasta dónde llegará su liderazgo. Esto significaría no sólo aprobar e instrumentar aquellos acuerdos que el gobierno de Obama heredó de su predecesor, sino también concluir las negociaciones que aún estén en curso y, tal vez, también iniciar otras. Esto implica ir más allá de la postura pasiva en materia de libre comercio que hasta ahora ha caracterizado las políticas de este gobierno.

La propuesta comercial más significativa que podría plantear el gobierno de Obama dependerá, en primer lugar, de cómo se desarrolle la Ronda de Doha. Siempre y cuando haya nuevos y significativos avances en estas negociaciones, se puede anticipar que el gobierno solicitará al Congreso una nueva concesión de la Autoridad de Promoción Comercial (TPA) a fin de facilitar la conclusión de dichas negociaciones y la aprobación de sus resultados. La TPA es un poder especial que permite la consideración expedita de los acuerdos comerciales en el Congreso. Es lógico esperar que el gobierno de Obama tenga más oportunidades que su predecesor para obtener dicha autorización de parte del Congreso y para garantizar la aprobación de los resultados de la Ronda de Doha, en la medida en que los acuerdos no contengan concesiones que sean inaceptables para grandes bloques del Congreso. Sin embargo, tal y como se señala más adelante, no hay certeza de que haya tales avances en la Ronda de Doha y, de haberlos, cuándo se darían.

Las relaciones comerciales con los países andinos quizás reciban más atención que la política comercial en general durante el primer año del gobierno de Obama. Además del hecho de que aún está pendiente la aprobación del tratado de libre comercio entre

Estados Unidos y Colombia, también hay decisiones que tomar con respecto a los otros países que han recibido acceso preferente en virtud de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (APTA). Bolivia ya ha sido excluida del programa y los beneficios de la APTA para Ecuador expirarían a mediados de año, a menos que el gobierno de Obama decida renovarlos, e incluso así durarían tan sólo seis meses más, a no ser que el Congreso tome medidas al respecto.

2. Renovación de la Autoridad de Promoción Comercial

El tema comercial individual más importante pendiente en Estados Unidos, al menos desde la perspectiva de los participantes en la Ronda Doha, es si el Congreso concederá una nueva TPA al Presidente, y en caso de concedérsela, en cuáles términos lo hará. Conocida también como “fast track” o “vía rápida”, la TPA es una herramienta indispensable en la definición de las políticas comerciales. La última vez que se concedió la TPA fue en 2002 y expiró a mediados del 2007. A menos y hasta tanto se haga dicha concesión, cualquier nuevo acuerdo comercial que deba ser sometido al Congreso – incluyendo los resultados de la Ronda Doha – correrá el riesgo de verse sujeto a maniobras dilatorias o ser objeto de enmiendas. El Presidente Bush solicitó al Congreso que renovara dicha autoridad, pero no se la concedieron; el Presidente Obama aún tiene que manifestar cuáles son sus deseos en este sentido.

En ocasiones a la TPA se le llama “autoridad de negociación”, pero dicho término se presta a confusión. Dicho poder no tiene que ver con la autoridad para *negociar* en sí, sino con los procedimientos mediante los cuales los resultados de una negociación serán *aprobados por el Congreso*. La Constitución estadounidense especifica que la regulación del comercio es prerrogativa del Congreso y que todo acuerdo comercial que implique cambios a las leyes estadounidenses debe, por lo tanto, ser aprobado por el Congreso. Los dos medios tradicionales para aprobar los acuerdos son someterlos formalmente a la consideración del Senado en forma de tratados o solicitar que ambas cámaras del Congreso los aprueben a través de la promulgación de leyes ordinarias y resoluciones. Ambos métodos tradicionales presentan desventajas. Antes de la creación de la TPA y sus predecesores, casi todos los acuerdos comerciales que el ejecutivo negociaba eran rechazados de inmediato o, más a menudo, sufrían la lenta muerte de las postergaciones y las enmiendas.

El objetivo de la TPA es facilitar la aprobación de acuerdos y al mismo tiempo proteger las prerrogativas constitucionales del Congreso. La misma contempla el desarrollo de un proyecto de ley aprobatorio que incluya todos los cambios necesarios para adecuar las leyes estadounidenses al acuerdo alcanzado. Ese proyecto de ley luego debe someterse a votación tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado dentro de unos plazos muy estrictos y no puede ser enmendado. La autoridad de la vía rápida ha sido considerada como una herramienta indispensable de la política comercial estadounidense desde que se concediera por primera vez en 1974. Ninguno de los proyectos de ley aprobatorios sometidos a votación en virtud de esta autoridad ha sido enmendado o rechazado, y estos procedimientos se han utilizado para aprobar casi todos los acuerdos comerciales alcanzados en las últimas cuatro décadas.

Los aspectos políticos de la TPA se complicaron debido a una confrontación entre el gobierno de Bush y el Congreso en torno a la aprobación del tratado de libre comercio con Colombia. El Presidente Bush envió al Congreso el Proyecto de Ley Aprobatorio del Tratado de Promoción Comercial entre los Estados Unidos y Colombia (H.R.5724) el 8 de abril del 2008. A diferencia de todas las veces que se había utilizado anteriormente la TPA, en las cuales el proyecto de ley aprobatorio de un acuerdo se había desarrollado

mediante un estrecho proceso de consultas entre la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos y los comités de comercio del Congreso, este proyecto legislativo fue redactado únicamente por el poder ejecutivo. Según las normas de la TPA, la introducción del proyecto de ley aprobatorio da inicio a un plazo de 90 días legislativos. Durante ese lapso, la Cámara de Representantes (al cumplirse 60 días legislativos) y el Senado (30 días legislativos después) deben votar sobre el proyecto de ley presentado. Sin embargo, dos días después de haberse introducido el proyecto de ley H.R. 5724, la Cámara de Representantes respondió a través de una resolución, en la cual simplemente indicaba que los procedimientos especiales de la TPA “no serían aplicados en el caso del proyecto legislativo (H.R. 5724) para poner en marcha el Tratado de Promoción Comercial entre los Estados Unidos y Colombia”. Con lo cual quería decir que el proyecto de ley aprobatorio de dicho tratado de libre comercio no estaría amparado por las salvaguardas de la TPA con respecto a los plazos establecidos para la votación y la prohibición de hacer enmiendas. Durante el periodo de debates, la Presidenta de la Cámara de Representantes Nancy Pelosi dijo que había presentado la modificación a las normas en respuesta a la precipitada introducción del proyecto de ley comercial por parte del presidente sin sostener consultas con los líderes de la Cámara de Representantes. Agregó que ella no se opone a dicho tratado de libre comercio y que su intención al promover la resolución era revindicar el derecho de la Cámara de Representantes a establecer su propia agenda y cronograma para considerar los proyectos de ley.

Ese incidente puso en entredicho la validez del acuerdo mutuo entre los dos poderes mediante el cual el Congreso delega ciertas atribuciones en el ejecutivo. En caso de querer obtener una nueva concesión del TPA, o algo parecido, será necesario que los poderes lleguen a un entendimiento no sólo con respecto al rumbo de la política comercial estadounidense, sino también sobre las atribuciones de cada uno de los dos poderes y bajo cuáles términos se daría la relación entre ambos. La iniciativa queda de parte, en primer lugar, del ejecutivo, que aún debe indicar cuándo o bajo cuáles términos solicitará una nueva concesión de la autoridad. Una vez que esto suceda, el poder ejecutivo y el poder legislativo tendrán que negociar el alcance y los términos de la concesión. El Congreso también podría aprovechar esta oportunidad para tratar de ponerle fin a la Ronda de Doha y al mismo tiempo exigir que el ejecutivo haga concesiones a cambio de una nueva concesión de la TPA.

El gobierno de Obama ha otorgado relativamente baja prioridad a la renovación de la TPA. En su *Agenda Comercial para 2009*, el gobierno señaló que solicitará “una renovación de la Autoridad de Promoción Comercial sólo después de que emprender consultas exhaustivas con el Congreso con el fin de establecer las limitaciones propias de dicha autoridad, y luego de evaluar nuestras prioridades y dejar en claro ante este órgano y el pueblo de Estados Unidos lo que tenemos pensado hacer con dicha autoridad”.

Además, los legisladores tal vez quieran proponer pequeñas modificaciones de procedimiento a la forma en que funcionan las normas de la TPA. El Congreso ha hecho numerosos cambios al funcionamiento de la vía rápida desde 1974, tanto formal (a través de enmiendas a la ley) como informalmente (al uso en sí del mecanismo); apuntando por lo general a reforzar los requisitos de que el ejecutivo realice consultas más estrechas con el Congreso. Entre los cambios a los principios y los procedimientos de la TPA que pudieran considerarse están: solicitar una votación por parte de ambas cámaras del Congreso antes de iniciar cualquier nueva negociación, requerir consultas más estrechas con el Congreso durante las negociaciones, reforzar el papel del Congreso en el lapso que transcurre entre la notificación y la firma de un acuerdo,

permitir que se hagan enmiendas al proyecto de ley aprobatorio en algunos aspectos y estipular la obligatoriedad de los objetivos de negociación.

En realidad, tal vez sea más fácil para este gobierno que para sus predecesores obtener una nueva concesión de la TPA de parte de un Congreso con mayoría demócrata, especialmente si deja bien en claro que desea dicha autoridad con el único propósito de concluir y aprobar los resultados de la Agenda de Doha para el Desarrollo (es decir, aclarar que no la usará para negociar nuevos tratados de libre comercio). Legisladores clave como Charles Rangel (representante demócrata por Nueva York), quien es Presidente del Comité de Medios y Arbitrios (comité de la Cámara de Representantes con jurisdicción sobre el comercio), ha señalado en varias ocasiones que estaría dispuesto a conceder una nueva autoridad para los acuerdos de la OMC. Sin embargo, todavía no se sabe a ciencia cierta si el nuevo gobierno invertirá tanto capital en buscar una renovación de la TPA sin antes ver que haya avances sustanciales en Ginebra.

3. La Agenda de Doha para el Desarrollo

La iniciativa comercial más importante que hereda el gobierno de Obama es la Agenda de Doha para el Desarrollo. Hasta ahora ha habido una serie de esfuerzos fallidos por producir un avance significativo en estas negociaciones, desde la desastrosa reunión ministerial de Cancún en 2003 hasta el intento por realizar una reunión ministerial en diciembre de 2008. Aunque la responsabilidad por tales fracasos se reparte entre todos los miembros de la OMC, puede criticarse a Washington en lo que respecta a dos puntos aparentemente contradictorios. Uno de ellos es que el Congreso permitió que la autoridad presidencial para la promoción comercial (TPA) expirase a mediados de 2007. A no ser que haya una nueva concesión de dicha autoridad, mediante la cual las negociaciones comerciales reciben tratamiento expedito en el Congreso, otros participantes en las negociaciones de la OMC tendrán poca confianza en que cualquier acuerdo que pudieran alcanzar recibiría un trato justo en Estados Unidos. Al mismo tiempo, los líderes del Congreso insisten en que cualquier resultado de la Agenda de Doha para el Desarrollo debe ser ambicioso, especialmente en lo que respecta a los comités de apertura de mercados en las "economías emergentes" tales como Brasil, China y la India. Estos mensajes opuestos de precaución por un lado y de ambición por la otra no han contribuido a superar los impasses surgidos en esta ronda.

El gobierno de Obama emitió la siguiente declaración sobre estas negociaciones en su *Agenda Comercial para 2009*:

Un sólido acuerdo de apertura de mercados para bienes y servicios en las negociaciones de la Ronda Doha de la OMC representaría una contribución importante para enfrentar la crisis económica global, como parte de los esfuerzos por restaurar el papel del Estado en la promoción del crecimiento económico y el desarrollo. El gobierno está comprometido a trabajar con nuestros socios comerciales para lograr ese objetivo. Sin embargo, será necesario corregir el desequilibrio en las actuales negociaciones, en el cual se conoce bien y es fácil calcular el valor de lo se espera de Estados Unidos, mientras que las amplias flexibilidades concedidas a otros países no dejan en claro el valor de las nuevas oportunidades para nuestros trabajadores, agricultores, ganaderos y empresas.

No hay garantía de que la Ronda de Doha eventualmente produzca un acuerdo, así como tampoco de que se llegue a resultados y que éstos sean aprobados. En este sentido, la historia ofrece ejemplos contradictorios. Por una parte, algunas negociaciones prolongadas se fueron dando sin contratiempos. Así sucedió con cada una de las tres

rondas multilaterales que condujeron al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) realizadas desde principios de los sesenta hasta principios de los noventa y las cuales ocurrieron en diferentes gobiernos estadounidenses. Por la otra, en las últimas décadas ha habido varias negociaciones que fueron suspendidas o fracasaron por completo. Entre éstas se incluyen las dos grandes iniciativas regionales que el gobierno de Clinton ayudó a lanzar a mediados de los noventa (el Área de Libre Comercio de las Américas y el amplio esquema de conversaciones para la Cooperación Económica de Asia Pacífico), pero que luego fracasaron en el gobierno de Bush, así como también diversos tratados de libre comercio bilaterales y regionales que el gobierno de Bush lanzó pero no pudo concluir (con Ecuador, Malasia, la Unión Aduanera del Sur de África, Tailandia y los Emiratos Árabes Unidos).

Las numerosas razones que explican el estancamiento de las negociaciones de Doha escapan al marco de este informe y tampoco las puede resolver Estados Unidos por sí solo. Sin embargo, las conversaciones evidentemente no pueden retomarse sin el liderazgo activo de los Estados Unidos y el gobierno de Obama todavía debe indicar si intentará convertir en una prioridad la conclusión de estas negociaciones y de qué forma lo haría.

4. Los Tratados de Libre Comercio con Colombia, Panamá y Corea del Sur

Ya se ha vuelto una tradición que el gobierno saliente deje asuntos de política comercial como legado pendiente para su sucesor. Así como en 1993 el primer Presidente Bush legó al Presidente Clinton la responsabilidad de completar las negociaciones de la Ronda Uruguay y lograr que el Congreso aprobara el TLCAN y en el 2001 el Presidente Clinton cedió al segundo Presidente Bush la tarea de aprobar un tratado de libre comercio ya concluido (con Jordania) y completar dos más (con Chile y Singapur), el gobierno de Obama heredará los acuerdos y las negociaciones del gobierno de Bush. Éstos incluyen una importante negociación inconclusa (la Agenda de Doha para el Desarrollo en el marco de la OMC), tres tratados de libre comercio que esperan la aprobación del Congreso (con Colombia, Panamá y Corea) y un tratado de libre comercio que ya fue aprobado pero que todavía no ha sido puesto en vigencia (con Perú).

El gobierno de Obama debe decidir cómo abordará los tres acuerdos heredados: los tratados de libre comercio con Colombia, Corea y Panamá que aún están pendientes. Cada una de estas negociaciones se concluyó antes de que expirara la última concesión de la TPA y por lo tanto pueden considerarse bajo las reglas especiales de dicho mecanismo. El problema más grave es que cada uno de esos acuerdos ha encontrado oposición en el Congreso debido a diversas razones. A los fines de este informe podemos pasar por alto las críticas al acuerdo con Panamá (que estaban relacionadas con una controversia política temporal que ya se resolvió) y el acuerdo con Corea (el cual está fuera de nuestro ámbito geográfico), y concentrarnos en el más controvertido de estos acuerdos.

La *Agenda Comercial para 2009* no resulta muy específica con respecto a cómo planea el gobierno manejar estos acuerdos; solamente señala: "conduciremos un análisis exhaustivo con el público acerca de si estos acuerdos representan de manera apropiada los intereses de Estados Unidos y de nuestros socios comerciales", así como "plan(es) a fin de establecer pautas para avanzar con los TLC con Colombia y Corea del Sur".

Dos de estos acuerdos podrían terminar siendo manejados con relativa facilidad. Una controversia diplomática había obligado al gobierno a retrasar el acuerdo con Panamá. El Departamento de Estado está tratando de presionar al gobierno panameño para que destituya al presidente de la Asamblea Nacional de Panamá, un hombre a quien se le formularon cargos en los Estados Unidos por el supuesto asesinato de un sargento del ejército estadounidense en 1992. El individuo en cuestión ya no ocupa la presidencia de la Asamblea Nacional, un hecho que muy bien pudiera facilitar el camino para que el proyecto de ley aprobatorio del tratado de libre comercio sea considerado en el Congreso. El tratado de libre comercio con Corea del Sur también se encuentra en una especie de limbo. Existen algunas controversias con respecto a sus disposiciones sobre el sector automotor y el sector de la carne de res. Es posible imaginar la manera en que dichas diferencias podrían dirimirse a través de un acuerdo mutuo, pero por el momento dicho acuerdo sigue archivado.

La solución para el tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Colombia podría ser que el gobierno de Obama negocie algunas cláusulas adicionales con ese país orientadas a reforzar dicho acuerdo en materia de disposiciones laborales y ambientales. De hacerse así, este tratado de libre comercio pasaría por tres rondas de negociaciones: la primera realizada en el 2006 antes de que los republicanos perdieran la mayoría en ambas cámaras del Congreso, las revisiones del 2007 dirigidas a cumplir con las exigencias de los demócratas y este nuevo conjunto de cambios para que el nuevo gobierno estampe su huella en la política comercial. Si esto no fuera posible, otra opción sería dejar al tratado de libre comercio tal como está y simplemente mantener el acceso preferente de Colombia a los mercados estadounidenses mediante las preferencias contempladas en la APTA y la Ley de Preferencias Comerciales Andinas y Erradicación de la Droga (APTDEA). De cualquier manera, el nuevo gobierno y el Congreso también deben decidir si también se renovarían esas preferencias regionales a Ecuador. Estos son temas que el recién estrenado gobierno todavía no ha abordado, pero a los cuales tendrá que prestar atención antes de que expiren las preferencias ecuatorianas el 30 de junio de 2009.

5. Preferencias comerciales para los países en desarrollo

Actualmente Estados Unidos da trato preferente a las importaciones procedentes de los países en desarrollo en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), así como también tiene programas especiales para el África sub-sahariana, los países andinos (excluyendo a Chile y Venezuela) y la Cuenca del Caribe. Las autorizaciones del SGP y el programa andino expiran a finales de este año.

Los programas de preferencias comerciales son importantes para varios Países Miembros del SELA, aunque no debe exagerarse su relevancia. En el Cuadro III.1 aparecen en forma detallada los datos del intercambio comercial entre los Estados Unidos y los Países Miembros del SELA. Un punto que aclaran esos datos es que una gran porción de las importaciones estadounidenses procedentes de estos países está exenta de aranceles en virtud de la cláusula de nación más favorecida (NMF), lo cual quiere decir que los mismos artículos entrarían prácticamente gratis desde casi cualquier país. Hay sólo tres países para los cuales más de la mitad de sus envíos a Estados Unidos está sujeta a aranceles de nación más favorecida. Como la mayor parte de las importaciones procedentes de la mayoría de los países en la región no paga aranceles de nación más favorecida, los aranceles promedio son bastante bajos. Uruguay es el único País Miembro del SELA que enfrenta barreras arancelarias superiores al 10 por ciento, y solamente otros cuatro países de la región pagan aranceles promedio de más del uno por ciento

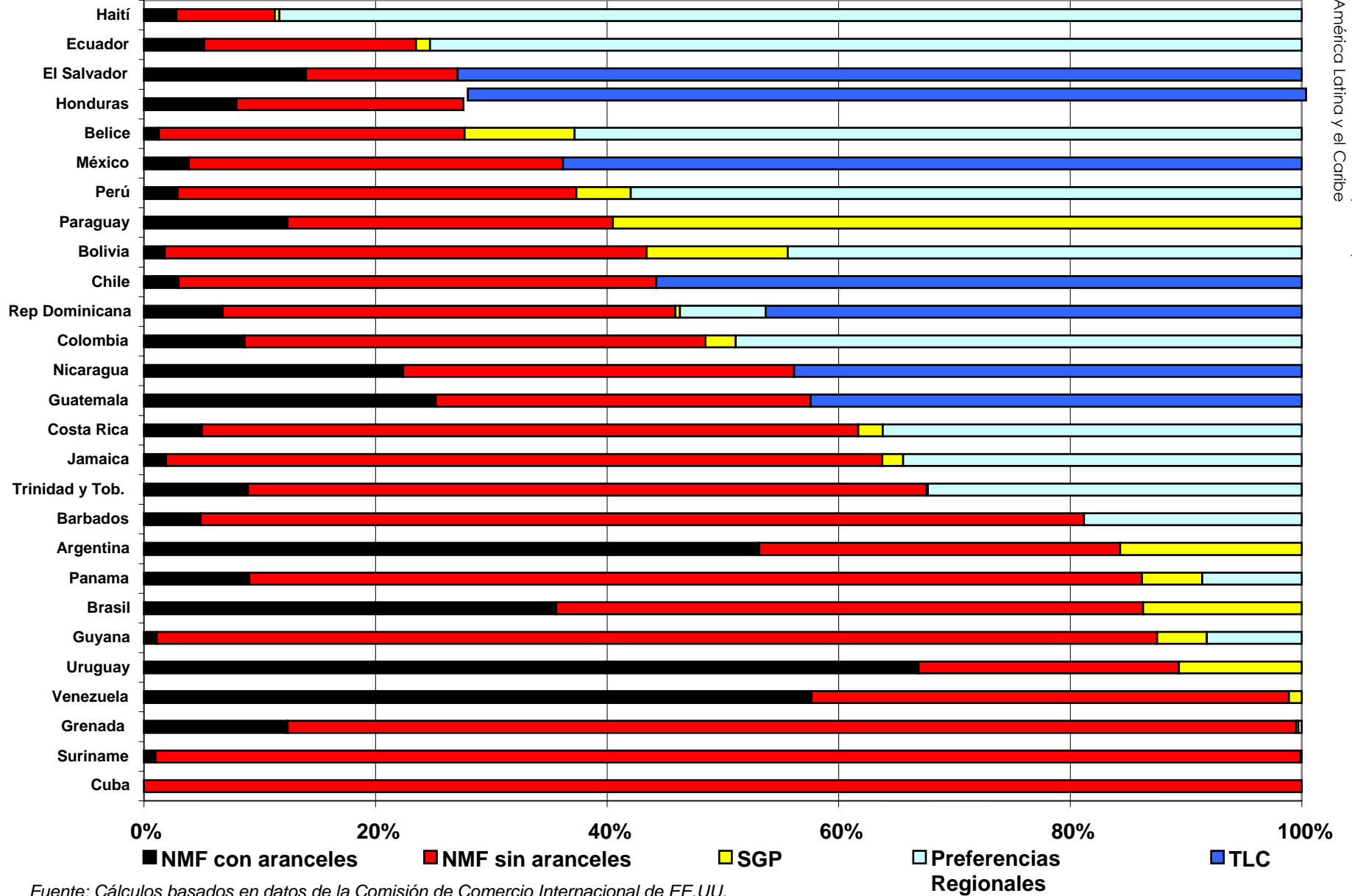
40

(irónicamente, todos ellos son socios de Estados Unidos gracias a tratados de libre comercio).

El intercambio comercial con Colombia y otros países andinos representa el problema más inmediato para el gobierno de Obama. Además del tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Colombia ya mencionado, también hay otras decisiones pendientes con respecto a cada uno de los otros tres países que han recibido acceso preferente en virtud de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (APTA): está en duda que continúen extendiéndose los beneficios de la APTA a Bolivia y Ecuador. Algunos legisladores se inclinarían porque los privilegios de la APTA para estos dos países expirasen por completo y de ese modo colocarlos en la misma categoría de preferencias restringidas del SGP en la que están ubicados Venezuela y los países del MERCOSUR. En septiembre del 2008, el Congreso aprobó la legislación que, entre otras cosas, renovaba tanto el SGP como las preferencias andinas, aunque sólo por periodos limitados. De conformidad con las disposiciones de la Ley Pública 110-436, la extensión de las preferencias a Bolivia y Ecuador durante la segunda mitad del 2009 tiene como condición que el presidente del Congreso certifique que dichos países estén cumpliendo con los requisitos para optar a los beneficios de la APTA (a saber, los que tienen que ver con la protección a las inversiones, a los derechos sobre la propiedad intelectual, etc.). De igual manera, la autorización del SGP expirará a finales del 2009 si el Congreso no toma medidas para renovarla.

En la *Agenda Comercial para 2009*, el gobierno de Obama destacó que “trabajaremos con el Congreso y con el sector público con respecto a la renovación y reforma” de las preferencias que están por expirar. Asimismo, en amplios términos señala: “Consideraremos con atención las propuestas para concentrar los beneficios de manera más efectiva en los países más pobres y en aquellos que necesiten dicho margen de preferencia para competir”.

Gráfico III.1: Tratamiento Arancelario a importaciones de EE.UU. de Estados Miembros del SELA, 2007



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

42

6. El bloqueo comercial contra Cuba

Aunque las iniciativas comerciales con respecto a varios Países Miembro del SELA tienen que ver con la mejora del acceso preferente de éstos al mercado estadounidense, en uno de los casos se trata del acceso propiamente dicho. Quizás sea posible que el gobierno de Obama modifique las sanciones contra Cuba. Durante su campaña, el presidente señaló que consideraría la posibilidad de entablar conversaciones con Cuba, pero condicionó su apoyo al levantamiento del embargo de casi cincuenta años de duración a que el gobierno cubano libere a todos aquellos presos cubanos que los Estados Unidos consideran prisioneros políticos. Entre las primeras sanciones que se eliminarían, según ha indicado Obama, están las restricciones a los viajes familiares y al envío de remesas monetarias a Cuba, las cuales fueron reforzadas mediante autoridades normativas del gobierno de Bush. Algunos miembros del sector empresarial están instando contundentemente al Presidente Obama a comenzar el proceso de acabar con el embargo. El pasado 3 de diciembre, una docena de grupos¹⁶ envió una carta al entonces presidente electo manifestándole su decidido respaldo a la eliminación de las restricciones. También ha habido solicitudes de cambios a la política estadounidense en un reciente informe de Brookings Institution y en un informe de un grupo especial publicado por el Consejo de Relaciones Extranjeras.

Sin embargo, se duda que haya grandes cambios en el futuro inmediato. En sus previsiones en materia de políticas estadounidenses hacia Cuba en el 2009, el Consejo Nacional de Comercio Exterior predijo que “es poco probable que el Congreso modifique de manera significativa las sanciones contra Cuba el próximo año, al menos no lo hará sin una señal clara de parte del Presidente”. Esta previsión se basa en el hecho de que los líderes demócratas en el Congreso “están al tanto de las divisiones existentes dentro de los distintos sectores políticos con respecto a las políticas hacia Cuba y no parecen estar muy dispuestos a un cambio drástico en dichas políticas”. No obstante, el grupo dice que su “predicción podría cambiar de darse ciertos cambios en Cuba”.

El Congreso promulgó una ley (Ley Pública 111-8) en marzo que dispone cierta flexibilización de las sanciones. Una de las disposiciones disminuiría las restricciones de viaje. Actualmente, los individuos tienen permitido viajar a Cuba no más de una vez cada tres años. La ley impediría al Departamento del Tesoro utilizar sus fondos para instrumentar esta restricción, con lo cual se eliminarían las limitaciones para viajar a la isla. Una segunda disposición eliminaría el requisito de que Cuba pague en efectivo por cualquier cargamento de bienes agrícolas antes de que la embarcación zarpe de puerto estadounidense.

¹⁶ Federación Estadounidense de Burós Agrícolas, Sociedad Estadounidense de Agentes de Viajes, Mesa Redonda Empresarial, Coalición Pro Empleo generado por las Exportaciones, Comité de Emergencia en favor del Comercio Estadounidense, Asociación de Productores de Comestibles, Consejo Nacional de Comercio Exterior, Federación Nacional de Minoristas, Organización para La Inversión Internacional, Cámara Estadounidense de Comercio, Consejo Estadounidense para la Empresa Internacional U.S. y USA Engage.

IV. TEMAS A CONSIDERARSE POR PARTE DE LOS ESTADOS MIEMBROS DEL SELA

El anterior análisis ha enfatizado los puntos de que el comercio es el principal mecanismo a través del cual los países de Latinoamérica y el Caribe se vinculan económicamente con Estados Unidos, pero que la política comercial estadounidense se ha vuelto cada vez más subordinada a consideraciones no comerciales, el comercio está sufriendo las consecuencias de la recesión, y que el gobierno de Obama pareciera haberle otorgado una prioridad relativamente baja a este campo de las políticas públicas. Tal y como estás las cosas, se corre el grave peligro de que el nivel de intercambio comercial entre los Estados Unidos y la región siga disminuyendo, que muchas de las otras iniciativas que emprenda el gobierno de Obama puedan verse sometidas a la manipulación proteccionista en el Congreso, y que se tomen medidas muy lentamente, si es que se toma alguna, para seguir adelante con los programas, acuerdos y negociaciones que dicho gobierno ha heredado.

De allí que surjan las siguientes preguntas: ¿qué pueden y deben hacer los países de Latinoamérica y el Caribe en respuesta a estos desafíos? ¿Cuál sería la mejor manera de involucrarse productivamente con Estados Unidos para enfrentar estos problemas?

Si bien está más allá del alcance de este informe el proponer un programa de acción, la discusión precedente sí encierra dos implicaciones. La primera de ella es que la política comercial del gobierno de Obama en general, y sus iniciativas con respecto a los países de Latinoamérica y el Caribe en particular, es un acontecimiento en desarrollo que ameritará una estrecha observación. Entre los temas y las iniciativas que debieran seguirse de cerca están los siguientes:

- Cualquier nuevo cambio en la magnitud, el rumbo y la composición del intercambio comercial entre Estados Unidos y la región.
- Cualquier signo de un viraje económico en Estados Unidos, incluyendo las tendencias en la demanda y los precios de los productos básicos exportados por la región.
- Los planes del gobierno de Obama con respecto a la renovación de la Autoridad de Promoción Comercial.
- El avance del proyecto de ley aprobatorio para los tratados de libre comercio con Colombia y Panamá (incluyendo cualquier plan de hacer ulteriores ajustes a estos acuerdos).
- La decisión de renovar o no las preferencias contempladas en la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA) a Bolivia y Ecuador durante la segunda mitad del 2009, y de solicitar o no que el Congreso renueve el programa a partir de entonces.
- Nuevas iniciativas estadounidenses en las negociaciones de la Ronda Doha.
- Cualquier nueva propuesta legislativa en Estados Unidos que pudiera prestarse a manipulaciones proteccionistas.

44

La discusión precedente también implica que, más allá de supervisar lo que sucede en Estados Unidos, los Países Miembro del SELA también deberían considerar qué acciones podrían emprender con respecto a su relación con Estados Unidos. Los temas y las opciones pueden reducirse a la siguiente serie de preguntas:

- ¿Cómo deberían responder los países a los nexos establecidos entre Estados Unidos y la política exterior? ¿Son estos nexos una oportunidad o una amenaza?
- ¿Cómo deberían plantearse las iniciativas comerciales regionales ahora que el Área de Libre Comercio de las Américas no es una opción factible? ¿Sería recomendable, por ejemplo, diseñar formas de reunir los tratados de libre comercio existentes mediante reglas comunes, tal como sería con las normas de origen?
- ¿Sería provechoso para otros países de Latinoamérica y el Caribe proponer la negociación de nuevos tratados de libre comercio con Estados Unidos o, más bien, su adhesión a alguno de los acuerdos existentes?
- ¿Deberían los países proponer algunas iniciativas conjuntas con los Estados Unidos para revivir las negociaciones de la Ronda Doha?
- ¿Sería provechoso para la región, o para grupos de países dentro de la región, hacer esfuerzos conjuntos para plantear a los legisladores estadounidenses los argumentos a favor de aprobar de los acuerdos heredados del anterior gobierno estadounidense aún pendientes de aprobación y de la renovar los programas de preferencias que están a punto de expirar?
- ¿Hay algún medio más efectivo para que los países supervisen los acontecimientos relacionados con la legislación estadounidense que pudieran derivar en medidas ilegales en el marco de la OMC y para que planteen sus puntos de vista a los legisladores estadounidenses en una instancia previa?