

Extrait du El Correo

<http://www.elcorreo.eu.org/Como-Estados-Unidos-quiere-seguir-siendo-enemigo-de-America-Latina>

Como Estados Unidos quiere seguir siendo enemigo de América Latina.

- Empire et Résistance - « Gringoland » (USA) -

Date de mise en ligne : mardi 25 janvier 2005

Copyright © El Correo - Tous droits réservés

Este es el producto de la peligrosa reflexión de Estados Unidos frente a la ola de rebelión sudamericana. Publicado en la revista más reaccionaria y neoliberal de Estados Unidos, *Foreign Affairs*. Este "manifiesto" esta dirigido a los Carlos Menem de cada país suramericano para contraatacar toda posible unión de estos.

A leer con especial atención !
Carlos Debiasi, de El Correo

La relación de USA con Latinoamérica se actualiza con el arribo de Lula a la presidencia de Brasil. Ambos países presiden la mesa de negociaciones para el futuro Alca. Y la Argentina, que ya conoce las limitaciones de sus vínculos comerciales con Brasil, vía el Mercosur, debe debatir en profundidad cómo elaborar una relación más importante con USA prescindiendo de Brasil. A tal efecto, divulgamos los siguientes apuntes (a ver si salimos un poco de la coyuntura y analizamos lo trascendente e importante).

Tras varios intentos fallidos y una batalla legal que se prolongó ocho años, el Congreso de USA le otorgó al Presidente la Autoridad de Promoción Comercial (TPA, por sus siglas en inglés), o vía rápida (*fast track*). Por virtud de la TPA, el Congreso se compromete a votar directamente a favor o en contra, sin ninguna enmienda, la legislación necesaria para poner en vigor los acuerdos comerciales bilaterales, regionales y multilaterales que exijan cambios en las leyes estadounidenses.

Sin este mecanismo de vía rápida, cuyos resultados no están sujetos a enmiendas, los gobiernos extranjeros se mostrarían reacios a negociar de buena fe con la rama ejecutiva del gobierno estadounidense, porque temen que cualquier trato que hagan se someta a la revisión de los legisladores estadounidenses.

Aunque la TPA es una cesión de autoridad negociadora del Congreso al presidente de los Estados Unidos -que permitirá a los negociadores estadounidenses tomar la delantera en los tratos comerciales internacionales mediante la presentación de propuestas verosímiles que incluyan concesiones concretas-, nadie espera que la rama legislativa se haga a un lado y deje que el gobierno negocie en el vacío.

En realidad, el muy estrecho margen de victoria de la TPA, la batalla de profundo carácter partidista que se dio en la Cámara de Representantes (donde ambos partidos tienen una presencia muy pareja) y los procedimientos de consulta y objetivos de negociación que contiene la misma TPA presagian que el Congreso tendrá un importante papel en las negociaciones comerciales venideras.

Eso no debe sorprender a nadie. El Congreso tiene el antiguo mandato constitucional de contribuir a formular la política comercial estadounidense. La Constitución de los Estados Unidos da al Congreso jurisdicción sobre el "comercio interestatal".

Al mismo tiempo, concede al Presidente la autoridad de negociar tratados con gobiernos extranjeros. La pregunta obvia que la TPA trata de responder es : ¿Cuál debería ser la división de poderes cuando se trata de negociar y aprobar tratados, o acuerdos, que tengan que ver con el comercio interestatal, es decir, el comercio exterior ?

La TPA (o autoridad de vía rápida, como se le llamó hasta que la actual administración le cambió el nombre) representa un procedimiento de salvaguarda de las prerrogativas de las ramas ejecutiva y legislativa en esta vital área de la política exterior de los Estados Unidos. El Congreso la presentó por primera vez en la Ley de Comercio

Como Estados Unidos quiere seguir siendo enemigo de América Latina.

de 1974. Tras múltiples prórrogas y renovaciones durante más de 20 años, durante los cuales cubrió eficazmente la brecha de poderes entre las dos ramas, en abril de 1994 se dejó morir el mecanismo de la vía rápida.

En los ocho años siguientes, sin la vía rápida, los esfuerzos de liberalización dirigidos por los Estados Unidos se limitaron a la negociación de varias iniciativas sectoriales -para lo que se recurrió a la autoridad remanente de la Ronda Uruguay-, y a la firma de un acuerdo de libre comercio de inspiración geopolítica con Jordania, pequeño país con el que los Estados Unidos prácticamente no tienen relaciones comerciales.

Entretanto, a muchos miembros del Congreso les preocupaba cada vez más que la apertura de la economía estadounidense pactada en negociaciones comerciales anteriores, en especial en la Ronda Uruguay y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), estuviera perjudicando algunas industrias e intereses nacionales sensibles.

Abundan los ejemplos de actos proteccionistas por parte de los legisladores durante ese periodo : la Ley Helms-Burton, que endureció el embargo comercial a Cuba ; la carta de 62 senadores, que indicaba que rechazarían cualquier acuerdo futuro que requiriera una negociación de las leyes comerciales de los Estados Unidos ; la resolución de la Cámara de Representantes de no acatar las disposiciones del TLCAN sobre transporte en camiones, y las quejas de legisladores con responsabilidades comerciales sobre los casos de resolución de controversias en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el TLCAN cuando las decisiones iban en contra de Estados Unidos.

Esta tendencia a que el aumento de la influencia del Congreso en el comercio se traduzca en protección y subsidios para ciertos sectores de la economía estadounidense en vez de en una ampliación de la competencia y la apertura de mercados, aunque no sorprende a nadie, no deja de ser perturbadora.

La capacidad del Congreso de bloquear las iniciativas de liberalización comercial y de promover apoyos y protección para intereses sectoriales políticamente sensibles ha crecido de manera notable desde el debate de 1993 sobre el TLCAN, cuando las negociaciones comerciales empezaron a volverse un asunto público muy politizado. Esto se debe en parte a la mayor visibilidad pública de los temas comerciales y a la naturaleza dividida y cada vez más partidista del Congreso.

En los dos periodos presidenciales de Bill Clinton, su gobierno fue el primero que buscó vincular los acuerdos comerciales con la aplicación de las normas laborales y ambientales. Este intento de conexión de políticas, en especial tratándose de asuntos laborales, resultó sumamente polémico en el caso de asociaciones comerciales con países en desarrollo.

Éstos consideraron los acuerdos colaterales del TLCAN sobre temas laborales y ambientales como una imposición a México por parte de un Congreso dominado por los demócratas en 1993, y los intentos que había hecho Clinton durante su segundo periodo por plantear temas relacionados en la OMC y en las conversaciones sobre el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) como "proteccionismo disfrazado", cuya finalidad habría sido anular su ventaja comparativa basada en exportaciones hechas con fuerza de trabajo relativamente poco calificada y barata.

La vinculación con temas laborales y ambientales también resultó muy impopular entre los miembros de la comunidad empresarial estadounidense, que temía mayores regulaciones para las compañías en el país y en el exterior y se preguntaba qué prioridades comerciales relacionadas con los negocios deberían sacrificarse para que los países en desarrollo llegaran a aceptar esas condiciones.

Como Estados Unidos quiere seguir siendo enemigo de América Latina.

Asimismo, los miembros republicanos del Congreso consideraron los esfuerzos de Clinton por integrar asuntos laborales al escenario comercial como un intento de pacificar en forma inaceptable las organizaciones laborales.

Cuando en 1994 Newt Gingrich y el Partido Republicano lograron la mayoría en la Cámara de Representantes, todo indicaba que el otorgamiento de la TPA al gobierno de Clinton se estancaría indefinidamente, sobre todo debido a las diferencias ideológicas de los partidos en cuanto a si los acuerdos comerciales hechos por esta vía podrían incorporar temas laborales y ambientales relacionados con el comercio, y de qué manera. Tanto en 1997 como en 1998, los intentos de obtener la vía rápida fracasaron en la Cámara de Representantes, pues una mayoría de demócratas se unió a una minoría creciente de republicanos para oponerse a su aprobación. Víctima de la clara pérdida de respaldo bipartidista al compromiso estadounidense con temas comerciales fue la malograda reunión ministerial de la OMC en Seattle, a finales de 1999.

Cuando el gobierno de Bush entró en funciones en enero de 2001, pronto fue evidente que no tenía intenciones de poner en la mesa temas laborales y ambientales en el contexto del comercio con la misma energía con que lo había hecho el gobierno anterior.

No obstante, también estaba claro que Bush no podría pasar por alto el tema si aún esperaba obtener la ahora llamada TPA de un Congreso dividido equitativamente. El gobierno decidió dejar que los congresistas republicanos se encargaran de elaborar un mecanismo que otorgara el apoyo suficiente para la aprobación de la TPA. El compromiso básico de la nueva TPA se negoció entre el presidente de Medios y Arbitrios de la Cámara, Bill Thomas, y tres *nuevos demócratas moderados* que rompieron filas con la dirección del Partido Demócrata de la Cámara para comprometer a Thomas en la elaboración del nuevo proyecto de ley comercial.

Había dos preguntas cruciales que debían responderse sobre el asunto fundamental de los derechos laborales.

La primera, si habría que exigir que un socio comercial aplicara simplemente sus propias leyes laborales internas, o que esas leyes satisficieran ciertas normas internacionales mínimas, como las cuatro normas laborales básicas señaladas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La segunda, si las violaciones de las leyes laborales relacionadas con el comercio estarían sujetas al mismo conjunto de herramientas de cumplimiento (o acatamiento) que otras violaciones de acuerdos comerciales, es decir, si podrían las sanciones comerciales ser un correctivo posible.

Thomas y los nuevos demócratas respondieron estas preguntas del siguiente modo : los negociadores comerciales estadounidenses deberían tratar de exigir que los socios de un acuerdo de libre comercio, "mediante un curso de acción o inacción sostenido o recurrente capaz de afectar el comercio entre las partes [...] no dejen de aplicar efectivamente sus leyes ambientales y laborales".

En otras palabras : aplicación de la ley interna pero no sujeción a normas internacionales comunes. Además, las infracciones laborales o ambientales recibirían el mismo tratamiento que otros aspectos del acuerdo comercial "en cuanto al mecanismo de resolución de controversias o de procedimientos y correctivos equivalentes".

El arreglo, que permaneció intacto en la versión final de la TPA aprobada por la Cámara de Representantes y el Senado, incorpora varias advertencias cuya finalidad es dar a los gobiernos una discrecionalidad soberana significativa en la determinación de los recursos que se destinarán a la aplicación de sus leyes laborales y ambientales.

Como Estados Unidos quiere seguir siendo enemigo de América Latina.

Los términos empleados eran suficientemente condicionales y vagos como para no alarmar a la comunidad empresarial estadounidense ni a los puristas republicanos del libre comercio ; de todos modos, parecían ir más allá que los términos de la vía rápida de 1997 y 1998, pues dejaban abierta la posibilidad de incluir en los acuerdos comerciales el recurso de último momento de practicar sanciones comerciales por violaciones a las leyes laborales y ambientales que afectaran el comercio.

Como fueron excluidos de la negociación, y debido al hecho de que las organizaciones laborales mantuvieron su oposición inflexible a la TPA, los dirigentes demócratas de la Cámara integrantes de la Comisión de Medios y Arbitrios se opusieron al arreglo bipartidista y organizaron el aparato legislativo demócrata para trabajar en su contra. El resultado fue que el proyecto inicial de ley de la TPA de la Cámara, a pesar de sus avances sustantivos en la vinculación trabajo-medio ambiente-comercio, fue aprobado en diciembre pasado por la mínima diferencia de 215 a 214 votos, votación en la que sólo 21 demócratas moderados estuvieron a favor.

El Congreso fue la fuerza impulsora de las dos grandes acciones de política comercial estadounidense que caracterizaron los primeros 18 meses de la actual presidencia y marcaron el tono del debate sobre la TPA.

Una fue la decisión de proteger temporalmente la industria del acero de los Estados Unidos con el alza de los aranceles a través de la aplicación de la garantía del Artículo 201.

La otra fue la aprobación del proyecto de **ley agrícola** de 2002, que otorga nuevos subsidios internos y de exportación a la agricultura estadounidense.

Ambas acciones provocaron una condena internacional generalizada, socavando la pretensión de los Estados Unidos de ser el principal defensor global de los mercados abiertos.

Debe recordarse, sin embargo, que la Casa Blanca de Bush apoyó ambas iniciativas y las hizo suyas sólo una vez que quedó claro que el Congreso actuaría pasara lo que pasara. Por ejemplo, el gobierno anunció en junio de 2001 su determinación de impulsar el caso del acero de acuerdo con el Artículo 201, mediante el pedido de recomendaciones a la Comisión Internacional de Comercio (CIC), sólo después de que quedara claro que la dirigencia demócrata en la Comisión de Finanzas del Senado estaba preparándose para presentar el caso (como señala el artículo "Bush Steel Announcement Aimed to Pre-empt Congressional Act", en Inside U.S. Trade, 8 de junio de 2001).

Con la idea de que era inevitable proteger el acero de alguna manera, el gobierno optó por quedarse con el rédito político (al mismo tiempo que se lo quitaba a los demócratas) y también arregló a su gusto las condiciones de la investigación de la CIC (por ejemplo, excluyendo a México y Canadá por su calidad de socios del TLCAN).

Tanto la decisión sobre el acero -que a fin de cuentas resultó en la imposición, a principios de 2002, de rígidos aranceles a un amplio espectro de productos de acero- como la ley agrícola sirvieron para elevar el apoyo a los legisladores republicanos en estados cruciales para la elección de 2002, y allanaron el camino para que ellos mismos consideraran seriamente dar su respaldo a la TPA.

De no haberse dado esos pasos (muy criticados por ser supuestamente proteccionistas y dañinos para la imagen de los Estados Unidos en el exterior), muchos analistas creen que no habría sido posible alcanzar la mayoría de votos favorables a la TPA en la Cámara de Representantes.

Por supuesto, hubo miembros del Congreso que trataron de incorporar a la TPA medidas que protegieran de modo

Como Estados Unidos quiere seguir siendo enemigo de América Latina.

similar ciertos cultivos e industrias, sensibles a las importaciones y susceptibles de competencia leal o desleal, de las negociaciones de liberalización comercial.

La iniciativa más importante de este tipo fue la enmienda que los senadores Larry Craig (republicano por Iowa) y Mark Dayton (demócrata por Montana) lograron agregar al proyecto de la TPA en el Senado.

La medida habría permitido que el Senado sometiera a votación la posibilidad de enmendar cualquier disposición de un nuevo tratado que implicara cambios en las leyes comerciales estadounidenses (*antidumping*, compensaciones por prácticas desleales o salvaguardas).

Afortunadamente, la iniciativa Dayton-Craig -que hubiera anulado el compromiso central de la vía rápida, es decir, la prohibición de enmiendas y la insistencia en el voto directo a favor o en contra de los acuerdos conseguidos por la TPA- se retiró durante las deliberaciones entre la Cámara y el Senado y no está en la ley definitiva.

De manera similar, se rechazaron los intentos de excluir de la mesa de negociaciones productos agrícolas sensibles como los cítricos, aunque se incluyeron requisitos que garantizan que se harán estudios sobre el impacto de los acuerdos en el área y que se informará a los miembros de la Comisión de Agricultura de las propuestas estadounidenses sobre tales productos.

No obstante, la atención destinada a proteger las leyes antidumping, los sectores agrícolas sensibles y la industria textil y del acero estadounidense -aunque no haya resultado en ninguna pauta de negociación "fuera de la mesa"- puso sobre aviso al gobierno y a los socios comerciales de los Estados Unidos de que el tratamiento que se dé a estas áreas y sectores en las negociaciones venideras será un tema de gran preocupación que estará latente entre los legisladores estadounidenses.

A la luz del creciente interés del Congreso en los asuntos comerciales, la TPA crea nuevos mecanismos de presencia legislativa en la supervisión de las negociaciones comerciales.

Da pie a la formación de un grupo bipartidista de supervisión del Congreso (Congressional Oversight Group), cuyos miembros actuarán en las negociaciones comerciales como asesores oficiales de la delegación estadounidense.

El grupo estará integrado por miembros de las comisiones de Finanzas del Senado y de Medios y Arbitrios de la Cámara, así como de otros organismos con jurisdicción en ciertas áreas de las negociaciones. Recibirá notificaciones regulares, tendrá acceso a los documentos pertinentes y mantendrá estrecho contacto con los representantes estadounidenses en todos los puntos críticos de las negociaciones. También hay nuevos requisitos de consulta y notificación en relación con las leyes compensatorias en lo comercial, la agricultura y los productos textiles.

Obtener concesiones de los Estados Unidos en todas las áreas mencionadas es un objetivo públicamente declarado de la política comercial de muchos países en vías de desarrollo de América Latina y de otros continentes, sea a través de la ronda comercial de Doha, las negociaciones del ALCA o bien en forma bilateral. (En América Latina la excepción puede ser México, que mediante el TLCAN ya consiguió acceso sin aranceles al mercado estadounidense de textiles e indumentaria, así como un mecanismo exclusivo de demandas por casos de antidumping y determinaciones de compensaciones por prácticas desleales.)

Una participación más intensa del Congreso dificultará, aunque no hará imposible, conseguir ese objetivo. Una

respuesta lógica de los gobiernos latinoamericanos a los obstáculos de procedimiento y las presiones que introducirá el Congreso durante las negociaciones comerciales sería romper las pláticas y negarse a negociar de buena fe hasta que los Estados Unidos presenten ofertas en áreas prioritarias para América Latina.

Pero podría ser una imprudencia : un cálculo objetivo por parte de América Latina -y de todos los países en vías de desarrollo que reconocen que la globalización es una realidad, no una opción- sería que las concesiones estadounidenses significativas, si es que alguna vez se dan, sólo llegarán en una etapa avanzada de negociaciones comerciales importantes, una vez que los negociadores de los Estados Unidos puedan mostrar al Congreso la mirada de beneficios que posibilitarían políticamente las reformas en áreas estadounidenses sensibles.

Al cabo, sea por animosidad o por un cálculo equivocado, la incapacidad de llegar a la etapa final de la ronda de Doha o las conversaciones sobre el ALCA -donde podría haber concesiones importantes de los Estados Unidos o Europa- será juzgada por la historia como una oportunidad desaprovechada y no como un golpe de suerte.

Además, no hay que olvidar que los latinoamericanos y otros países del Tercer Mundo deberían promover más la liberalización de sus propios mercados, no con el fin primordial de satisfacer a los demás, sino para estimular con la competencia sus economías aún sobreprotegidas y desarrollar el comercio Sur-Sur, que será su principal motor, alimentado por la expansión del acceso a mercados multilaterales o regionales.

Enseñanzas decisivas

¿Cuáles son las enseñanzas decisivas que deja la exitosa campaña de 2002 por la TPA, en especial en lo concerniente al papel del Congreso en la negociación y aprobación de futuros acuerdos comerciales ?

La Cámara de Representantes sigue siendo el principal campo minado de la política comercial de los Estados Unidos. El estrecho margen de victoria en la aprobación de la TPA en la Cámara, cuando se obtuvo la mayoría en tres votaciones decisivas entre diciembre de 2001 y julio de 2002 de un total de cinco, indica con claridad que reunir una coalición triunfante en la Cámara de 435 miembros será el desafío más difícil para la aprobación de nuevos convenios comerciales.

En cambio, el proyecto de ley de la TPA y el informe abierto finalmente fueron aprobados en el Senado por márgenes relativamente cómodos de 66-30 y 64-34, gracias en gran medida a que la elaboración del proyecto tuvo un carácter más bipartidista y a la inclusión de un paquete sustancial de beneficios en términos de capacitación y atención a la salud para los trabajadores estadounidenses desplazados por el comercio.

No se han resuelto los temas laborales y ambientales, que seguirán siendo importantes puntos de disputa cuando se negocien acuerdos futuros y se los someta a revisión.

A pesar de haber sido rechazada por parte de los principales líderes demócratas en materia de comercio de la Cámara (como Rangel, Levin y Matsui), la nueva TPA coloca los asuntos laborales y ambientales entre los principales objetivos de negociación de los Estados Unidos en acuerdos de libre comercio, y somete la aplicación de las leyes laborales y ambientales internas a mecanismos de resolución de controversias equivalentes a las que regulan otros aspectos de un acuerdo comercial.

De este modo, se examinará muy severamente el modo como los primeros acuerdos comerciales que se

presentaron por aprobación del Congreso contemplan y aplican esta disposición.

La agricultura sigue teniendo un peso desproporcionado en la política comercial de los Estados Unidos, en gran medida porque hay un sesgo rural inherente a la rama legislativa. Aunque casi 90% de las mercancías estadounidenses que se exportan son bienes manufacturados, en buena medida la atención de los líderes comerciales estadounidenses y de la opinión pública sigue concentrada en el comercio agrícola.

Ello se debe en parte a que los países en vías de desarrollo exigen mayor acceso al mercado y condiciones de competencia más justas en el área de la agricultura como objetivo básico de su participación en la nueva ronda de negociaciones comerciales de la OMC.

También puede deberse a la percepción de que en agricultura, área eximida de las reglas del comercio global hasta la Ronda Uruguay de 1994, debe hacerse mucho por alcanzar los niveles del comercio industrial.

Pero parte significativa de la explicación puede radicar en el sesgo institucional de la democracia estadounidense, que tiende a proteger los derechos y prerrogativas de estados rurales subpoblados. De acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos, corresponden dos senadores a cada uno de sus 50 estados sin importar el número de habitantes.

Así, amplias porciones del país con población pequeña en proporción pueden defender efectivamente sus intereses, valiéndose de aspectos institucionales del Senado, como la amenaza de obstrucción legislativa (por la que se exigen 60 votos para la aprobación, en vez de una mayoría simple de 51) y la designación de los líderes de las comisiones importantes según criterios de antigüedad (por ejemplo, el actual presidente y el miembro republicano destacado de la Comisión de Finanzas del Senado son respectivamente representantes de Montana e Iowa, estados donde la explotación de los recursos naturales y los agricultores y ganaderos tienen prioridad sobre los asuntos industriales).

En ciertas circunstancias, puede resultar difícil que la coalición de la Cámara de Representantes que aprobó la TPA pueda volver a formarse y apruebe acuerdos comerciales específicos. Según se cree, será más fácil que el Congreso apruebe acuerdos comerciales particulares de lo que resultó la aprobación de la TPA.

Y de hecho, en la medida que contengan beneficios claros y concretos (por oposición a lo abstracto de la TPA) para las empresas estadounidenses de los distritos representados en el Congreso, su aprobación podrá ser una tarea más fácil. Pero el estrecho margen por el que se aprobó la TPA en la Cámara de Representantes, con fuerte dependencia del voto republicano, es una clara señal de problemas futuros.

De 221 republicanos, 194 votaron a favor de la TPA la primera vez que se presentó en el último periodo de sesiones, y 190 apoyaron el acuerdo en ocasión del debate final en julio. Antes de los ataques terroristas en Nueva York y Washington, nadie imaginó que más de 175 republicanos votarían por la TPA.

Es difícil que el extraordinario nivel de respaldo partidista a la TPA conseguido por el coordinador de la mayoría de la Cámara, Tom DeLay, tras los ataques, se logre nuevamente, si es que la guerra contra el terrorismo se diluye como enérgico llamado patriótico para que los republicanos apoyen a "su" Presidente. ¿Es inevitable un retorno a la "normalidad" anterior al 11 de septiembre en cuestiones de comercio ?

Washington DC, 25 de enero de 2005

Como Estados Unidos quiere seguir siendo enemigo de América Latina.

Post-scriptum :

() Director de Política Comercial Internacional en la National Association of Manufacturers (NAM). Publicado en Foreign Affairs, octubre-diciembre 2002, Washington DC, USA.*