

**BOARD OF
DIRECTORS**

Carla A. Hills
Co-Chair, United States

Ricardo Lagos
Co-Chair, Chile

Peter D. Bell
Co-Vice Chair, United States

Enrique Iglesias
Co-Vice Chair, Uruguay

Sergio Bitar
Chile

Fernando Henrique Cardoso
Brazil

David de Ferranti
United States

Lourdes Flores Nano
Peru

William L. Friend
United States

L. Enrique García
Bolivia

Donna J. Hrinak
United States

Yolanda Kakabadse
Ecuador

Jim Kolbe
United States

Barbara J. McDougall
Canada

Thomas F. McLarty III
United States

M. Peter McPherson
United States

Roberto H. Murray Meza
El Salvador

Sonia Picado
Costa Rica

Jorge Quiroga
Bolivia

Jesús Silva-Herzog
Mexico

Roberto Teixeira da Costa
Brazil

Elena Viyella de Paliza
Dominican Republic

Peter Hakim
President

9 November 2007

We are pleased to offer this Spanish translation of Professor Mac Destler's analysis of U.S. trade policy since the Democrats took control of Congress in January of this year. This is the best single review of the current politics of trade in Washington.

We would welcome your comments.

Best regards,



Peter Hakim



Prólogo a la edición en español

Al cierre de la edición en español, el gobierno de George W. Bush y la Cámara de Representantes avanzan a paso lento pero seguro hacia la implementación del acuerdo del 10 de mayo. A las nuevas disposiciones laborales y ambientales se les dio una redacción legal mucho más precisa y se les incorporó a los cuatro TLC pendientes. La Cámara de Representantes aprobó el TLC con Perú por 285 votos a favor y 132 en contra, y otro tanto se espera del Senado. Muy probable también es que se apruebe el TLC con Panamá, siempre que ese país adopte medidas para resolver un pertinaz obstáculo no comercial. El acuerdo con Colombia, en tanto, enfrenta fuerte oposición por parte del movimiento sindical y de muchos Demócratas que denuncian la persistente violencia en contra de los sindicalistas colombianos y la "impunidad" de que gozan los hechores. Al respecto, cabe recordar que Rangel y Levin, los líderes del Comité de Medios y Arbitrios, se comprometieron el 10 de mayo a "buscar una solución oportuna y eficaz" a los "especiales problemas" que plantea el TLC con Colombia.

¿Será posible mantener el entendimiento bipartidista de cara al futuro? La dirigencia Demócrata se ha resistido a prorrogar la autorización de promoción comercial otorgada al Presidente Bush, y sólo lo hará siempre que en las semanas y meses venideros se produzcan notables avances en las conversaciones en torno a la Ronda de Doha. Ello, sin embargo, es poco probable. Por su parte, aunque los Republicanos se habían mostrado reacios a apoyar la propuesta de los Demócratas del Comité de Medios y Arbitrios en el sentido de ampliar los programas de asistencia a sectores afectados por los TLC -medida que el 31 de octubre fue aprobada en la Cámara por un margen de 264 a 157- a la semana siguiente el propio Presidente Bush entregó un fuerte respaldo a la idea. Aunque siempre es posible que se pueda llegar a un acuerdo, quizás por medio de condicionar la ampliación de los programas de asistencia a medidas específicas de apertura comercial, mucho más probable es que se deba esperar hasta después de las presidenciales de noviembre del 2008. Aún así, el acuerdo forjado por Rangel, McCrery y Schwab logró tornar la inquina bipartidista en una cooperación cautelosa que ha permitido ciertos avances en materia de apertura comercial y de relaciones con importantes países latinoamericanos. Esto es mucho más de lo que la mayoría de los observadores esperaban hace un año atrás al asumir en el Congreso una mayoría Demócrata.

I. M. (Mac) Destler
9 Noviembre del 2007

El debate sobre apertura comercial en Estados Unidos: a la caza de un entendimiento bipartidista

I. M. (Mac) Destler

I. M. (Mac) Destler ha estado vinculado al Instituto Peterson de Economía Internacional desde 1983, actualmente en calidad de investigador visitante. Destler, Profesor de la Escuela de Políticas Públicas de la Universidad de Maryland, se ha desempeñado además como investigador principal del Instituto Peterson, asociado principal en el Fondo Carnegie para la Paz Internacional (1977–1983) y en la Institución Brookings (1972–1977), y como profesor visitante en la Universidad de Princeton (1971–1972) y la Universidad Internacional del Japón (1986). Es autor o coautor de quince títulos sobre la política comercial y exterior de Estados Unidos, entre ellos American Trade Politics (4ª ed. 2005), The New Politics of American Trade: Trade, Labor, and the Environment, en colaboración con Peter Balint (1999), Renewing Fast-Track Legislation (1997), The National Economic Council: A Work in Progress (1996), y Dollar Politics: Exchange Rate Policymaking in the United States, en colaboración con C. Randall Henning (1989).

© Instituto Peterson de Economía Internacional.
Todos los derechos reservados.

La llegada de una mayoría Demócrata al Congreso en enero del 2007 hizo temblar a más de un partidario del libre comercio. En efecto, en los últimos diez años la tendencia en Estados Unidos ha sido votar la apertura comercial según posturas estrictamente partidistas. En diciembre del 2001, por ejemplo, la Cámara de

Representantes aprobó la Autorización de Promoción Comercial o vía rápida – indispensable para seguir negociando nuevos acuerdos- por 1 voto y con el apoyo de apenas 21 de 210 Demócratas. En julio del 2006 el TLC con Centroamérica y República Dominicana pasó por apenas 2 votos, con el apoyo de 15 de 202 Demócratas. Hacia noviembre del 2006, el electorado había reemplazado a 16 representantes y 5 senadores Republicanos favorables al comercio por igual número de Demócratas escépticos ante la apertura comercial. Es decir, ninguna de las dos cámaras se movió a favor del libre comercio (Evenett y Meier 2006).

Las semanas siguientes trajeron nuevas señales de alerta. A principios de diciembre del 2006, interviniendo ante un centenar de representantes Demócratas antiguos y recién electos, el ex Secretario del Tesoro Robert Rubin pidió moderación en política comercial, recibiendo a cambio un “rotundo rechazo”.¹ Es más, justo antes de entrar en sesiones, 39 de los 42 Demócratas recién electos, encabezados por Betty Sutton (D-Ohio) dirigieron una nota a Charles Rangel (D-Nueva York), recién asumido Presidente del Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara,

¹ “Rubin Advice Rejected by Democrats, Citing China, Manufacturing Problems,” *Inside U.S.-China Trade*, 13 de diciembre del 2006.

exigiendo una nueva forma de tratar la política comercial:

Una de las bases de nuestra victoria electoral fue nuestra fuerte oposición a la desacertada política comercial de la actual Administración, así como nuestra voluntad de ofrecer una alternativa real ante tratados de libre comercio, como el CAFTA, que la mayoría de nuestros adversarios apoyaron y que están matando el empleo en este país.²

Para el gobierno de George Bush, estos emplazamientos llegaban en un momento particularmente inoportuno: la Representante para el Comercio Exterior, Susan Schwab, trataba infructuosamente de recomponer la Ronda de Doha, paralizada desde el verano anterior por falta de acuerdo. Más aún, la Autorización de Promoción Comercial otorgada al gobierno –fundamento político de su participación en Doha- caducaba a mediados del 2007, salvo que el Congreso accediera a prorrogarla. No es de extrañar, entonces, que entre los partidarios del libre comercio se alzaran voces en contra de la nueva “amenaza proteccionista”.³

En los hechos prácticos, la situación real era a la vez peor y mejor de lo que estos acontecimientos parecían indicar. Peor, porque la base política de la política comercial de Bush se había desmoronado mucho antes de las elecciones del 2006. Y mejor, porque ciertos representantes Demócratas de primera línea, encabezados por el propio Rangel, habían empezado el 2007 buscando arduamente un nuevo entendimiento político entre los dos partidos.

Tras cuatro meses de negociaciones de buena fe –y no pocas dificultades- con la Representante de Comercio y con Jim McCrery (R-Louisiana), importante figura del Comité de Medios y Arbitrios, el 10 de mayo del 2007 Congreso y Ejecutivo lograron acuerdo para modificar el tenor de los TLC en

² Nota del 17 de enero del 2007 a Charles Rangel, citada en *Inside U.S. Trade*, 19 de enero del 2007, 13.

³ Véase, por ejemplo, Jagdish N. Bhagwati, “America’s Bipartisan Battle Against Free Trade,” *Financial Times*, 8 de abril del 2007.

curso. Dicho acuerdo ampliaba la colaboración bipartidista a un rango mayor de temas de política comercial.*

El tema central sigue siendo la Autorización de Promoción Comercial, comúnmente conocida como “vía rápida”: ¿Tiene el nuevo Congreso disposición a conceder una prórroga? Sin ella, no queda claro cómo llevar a término la Ronda de Doha, dado que los socios comerciales de Estados Unidos se preguntarán –y con razón- si el Congreso está dispuesto a aprobar lo que el gobierno negocie. Sin embargo, las perspectivas de la vía rápida están determinadas por temas a la vez más amplios y más acotados.

Respecto de lo primero, los Demócratas destacan la creciente desigualdad del ingreso, la pérdida de empleos en el sector manufacturero y el estancamiento del ingreso familiar medio. Para algunos, dicha desigualdad es producto de la globalización. Muchos coinciden con los argumentos de Barney Frank (D-Massachusetts), Presidente del Comité de Servicios Financieros de la Cámara de Representantes, quien dice que no se puede seguir avanzando en la globalización sin tomar medidas para reducir la desigualdad a nivel interno.⁴ Existe además gran inquietud en torno al histórico déficit comercial del 2006 (\$765.000 millones) y a la subvaloración de la moneda china como factor que ha contribuido a crear dicho déficit (el comercio bilateral con China muestra un déficit de \$233.000 millones).⁵

* En el Apéndice A Kimberly Ann Elliott analiza en detalle el tratamiento anterior y proyectado de las normas laborales en los TLC.

⁴ Véase, por ejemplo, su intervención del 3 de enero del 2007 ante el Club Nacional de la Prensa.

⁵ El día en que se anunció el déficit del año 2006, los líderes Demócratas del Congreso dirigieron una nota al Presidente Bush en que instaban a “dar un nuevo rumbo a la política comercial de los Estados Unidos” que diera cuenta del “insostenible déficit comercial” y promoviera “un crecimiento amplio y con equidad para todos los estadounidenses.” Véase carta al Presidente Bush de la Presidenta de la Cámara Nancy Pelosi, el Líder de la mayoría Steny Hoyer, el presidente del Comité de Medios y Arbitrios Charles Rangel, el presidente del

No obstante, el mayor desafío que enfrenta el 110º Congreso es a la vez el más polémico de los últimos diez años: las normas laborales en los tratados de libre comercio. El presente documento expone los argumentos tanto políticos como de fondo que han condicionado al debate en torno a éste y otros temas, y concluye con un breve análisis del acuerdo del 10 de mayo del 2007 y con algunas sugerencias que permitan seguir avanzando.

2006: EL DERRUMBE DE LA BASE PARTIDISTA

Cuando Bush llegó al gobierno en el 2001, la política comercial se encontraba, para todos los efectos, en punto muerto. En el plano internacional, la ronda de la OMC que se trató de lanzar en Seattle se había ido a pique. En el interno, el Congreso le había denegado dos veces la vía rápida al Presidente Clinton. Ciertamente es que la nueva administración logró avanzar en ambos planos, pero los medios que empleó le significaron un alto costo político a nivel interno.

En la escena mundial -y a diferencia de su antecesor, quien había fracasado en el intento- el Representante de Comercio Robert Zoellick jugaba un papel clave en conseguir la Declaración de Doha de noviembre del 2001. En ese contexto, los legisladores Republicanos optaron por tomar la iniciativa y redactar la autorización que Zoellick requería. A cargo de muchas de las materias de fondo estuvo Bill Thomas (R-California), Presidente del Comité de Medios y Arbitrios, personaje brillante, decidido, sectario y sumamente conflictivo.⁶ En la conducción política estaba Tom DeLay (R-Texas), apodado "El Martillo", entonces jefe de bancada y posteriormente líder de la mayoría Republicana.

Subcomité de Comercio Sander Levin y once otros miembros Demócratas del Comité de Medios y Arbitrios, 13 de febrero del 2007.

⁶ Un artículo aparecido el 27 de julio del 2003 en el *Washington Post* lo caracterizaba como "sagaz como jefe de bancada, y casi igual de sutil."

Thomas optó por prescindir del habitual proceso de consultas con el Comité, marginando tanto a Rangel -el Demócrata de más alto rango- como a Sander Levin (D-Michigan), su par en el Subcomité de Comercio. En lugar de ello, acordó lo que denominó "un proyecto bipartidista" con un puñado de Demócratas de menor rango encabezados por Cal Dooley (D-California), y luego forzó en el Comité lo que sería en los hechos una votación conforme a la línea política de cada sector. Al oponerse la mayoría de los Demócratas, DeLay, en su calidad de jefe de bancada, tuvo que salir a garantizar por cualquier medio los votos de las huestes Republicanas, alineando tras grandes esfuerzos a todos salvo 23.⁷

En el Senado el proceso fue necesariamente más bipartidista,⁸ lográndose un importante apoyo Demócrata a cambio de mayor asistencia a los sectores desplazados por los TLC. No obstante, la forma en que se manejó el tema en la Cámara generó un fuerte encono que se mantuvo a flor de piel durante todo el 2004, mientras avanzaban las negociaciones para Doha y se firmaban -con países relativamente desarrollados- tratados que tuvieron un respaldo relativamente amplio.⁹ Pero en julio del 2005, con ocasión de votarse el TLC con Centroamérica y República Dominicana, el rencor resurgió con fuerza. El proyecto hizo rebrotar todos los reparos de los Demócratas y su base social en torno a suscribir tratados con países a los que atribuían malas prácticas en materia laboral y ambiental. En el caso del

⁷ Durante los siete años anteriores, al menos 50 Republicanos votaron en contra de importantes medidas de apertura comercial, entre ellas la Ronda Uruguay en 1994 (56) y la normalización de relaciones comerciales con China en el 2000 (57). Para mayores detalles sobre el 2001, ver Apéndice en Destler (2005).

⁸ Los Demócratas controlaron el Senado entre junio del 2001 y el 2002. Más aún, salvo que el partido mayoritario cuente con al menos 60 votos, una minoría unida puede utilizar maniobras obstruccionistas (debate sin límite de tiempo) para impedir que un proyecto se presente a votación.

⁹ Los votos favorables de los Demócratas oscilaron entre 75 para el caso de Chile y Singapur a 120 (una mayoría del 60%) para Marruecos.

CAFTA, los Demócratas del Comité de Medios y Arbitrios consideraron que nuevamente se desatendían sus inquietudes. La consiguiente polarización hizo que el voto final reprodujera los acontecimientos del 2001, sólo que con mayor intensidad. Al reducirse el apoyo Demócrata a 15 votos, los jefes Republicanos tuvieron que salir a movilizar a toda su gente. A pesar de contar con 9 Republicanos más que en el 2001, la votación final en la Cámara fue un estrecho 217-215.¹⁰

Esta fue la última victoria de este tipo. Nadie lo entendió mejor que el sucesor de Zoellick, Rob Portman, ex miembro Republicano del Comité de Medios y Arbitrios. Confirmado en su puesto después de iniciada la batalla por el CAFTA, en privado se refirió al proceso como "una trifulca en la que yo no tuve arte ni parte" e hizo lo posible por recomponer la relación con los Demócratas del Comité de Medios y Arbitrios. Susan Schwab, su sucesora, también tenía clara la importancia de trabajar con un estilo más bipartidista.¹¹

Todo esto adquirió especial relevancia tras la debacle que afectó a la jefatura Republicana de la Cámara luego de que el líder de la mayoría, Tom DeLay, se viera forzado a renunciar. A principios del 2006 Roy Blunt (R-Missouri), jefe de bancada, tercero en el mando y principal gestor de la votación en torno al CAFTA, fracasó en su intento por reemplazarlo en el cargo. En tanto, los índices de aprobación del Presidente Bush caían en picada y la cercanía de las elecciones complementarias hacía que los Republicanos dudaran de votar proyectos que no gozaban del favor público. Así, al iniciarse el 2006, la situación en cuanto a tratados de comercio era de estancamiento. Los Republicanos se dieron cuenta de que no estaban en condiciones de ratificar el TLC con

Perú suscrito en diciembre del 2005, cuyas disposiciones en materia laboral, entre otras, los Demócratas cuestionaban. El tratado con Perú quedó en compás de espera. A fines de julio del 2006, las negociaciones de la Ronda de Doha terminaron en Ginebra sin acuerdo.

CAMBIA LA COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA Y DE MEDIOS Y ARBITRIOS

Noviembre del 2006 trajo consigo la contundente victoria Demócrata que las encuestas habían pronosticado durante el año. En diciembre del 2006, al realizarse la última votación oficial del 109º Congreso, éste estaba compuesto por 230 Republicanos y 202 Demócratas. En enero del 2007, la primera votación del 110º Congreso arrojó 233 Demócratas y 202 Republicanos, prácticamente la imagen inversa de la composición anterior. Los Demócratas habían ganado además seis senadurías, alcanzando con ello una estrecha mayoría en la Cámara Alta. Más significativo aún fue el recambio al interior del Comité de Medios y Arbitrios, principal instancia de la Cámara en materia de comercio exterior, donde cuando el pleno se encuentra estrechamente dividido, la tradición dicta entregar la mayoría al oficialismo. En esta ocasión, sin embargo, el Comité pasó de estar compuesto por 23 Republicanos y 16 Demócratas a 24 Demócratas y 17 Republicanos, una fluctuación más de 2.5 veces mayor a la de la Cámara en su conjunto.¹²

Dado que ocho de los miembros Republicanos del Comité dejaron la Cámara (cinco perdieron la reelección, dos se presentaron sin éxito como candidatos a gobernadores, y Thomas, el Presidente, no se presentó), no sólo no se excluyó a nadie, sino que de hecho se integraron dos Republicanos más. En cuanto a la nueva mayoría, se integraron nueve Demócratas y se retiró uno (Ben Cardin [Maryland], quien fue electo senador).

¹⁰ El voto de la autorización de promoción comercial fue de 215-214. En junio del 2002 se realizó una votación 216-215 sobre procedimientos y en julio una votación 215-212 sobre el informe de la conferencia.

¹¹ La gestión de Portman terminó tempranamente en abril del 2006, tras su designación como Director de la Oficina Presidencial de Administración y Presupuesto.

¹² Estas cifras muestran que mientras en la Cámara la presencia Demócrata pasó del 46,8 al 53,6%, en el Comité subió del 41 al 58,6%.

Tabla 1: Los Demócratas en el Comité de Medios y Arbitrios: Votaciones sobre libre comercio, 1993-2006

Nombre	Calificación ^a	Preferencias arancelarias (12/2006)	Normalización relaciones Vietnam (11/2006)	TLC Omán (7/2006)	TLC Bahrein (12/2005)	CAFTA (7/2005)	Retiro de la OMC ^b (6/2005)	TLC Marruecos (7/2004)	TLC Australia (7/2004)	TLC Chile (7/2003)	TLC Singapur (7/2003)	Autorización de Promoción Comercial (12/2001)	Normalización China	Vía rápida (9/1998)	Ronda Uruguay (11/1994)	TLCAN (11/1993)
Líderes de la Cámara																
Pelosi	7	Sí	Sí	No	NV	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí
Hoyer	8	Sí	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí
Miembros del Comité																
Rangel	6	Sí	Sí	No	Sí	No	No	Sí	NV	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No
Levin	7	Sí	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Otros																
Stark	1	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
McDermott	7	Sí	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Lewis	3	No	No	No	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	No
Neal	7	Sí	NV	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No
McNulty	3	No	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Tanner	10	Sí	NV	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Becerra	8	Sí	No	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí
Doggett	6	Sí	NV	No	Sí	No	No	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	—	—
Pomeroy	7	Sí	Sí	No	Sí	No	No	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Jones	2	Sí	No	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	—	—	—
Thompson	8	Sí	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	—	—	—
Larson	3	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	—	—	—
Emanuel	7	Sí	Sí	No	Sí	No	No	Sí	No	Sí	Sí	—	—	—	—	—
Nuevos																
Blumenauer	8	NV	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Pte.	—	—
Kind	8	Sí	Sí	No	Sí	No	No	Sí	NV	Sí	Sí	No	Sí	No	—	—
Pascrell	0	No	No	No	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No	No	—	—
Berkley	7	Sí	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí	NV	NV	No	No	—	—	—
Crowley	8	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	—	—	—
Van Hollen	8	Sí	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	—	—	—	—	—
Meek	8	Sí	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	—	—	—	—	—
Schwartz	8	Sí	Sí	No	Sí	No	No	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Davis	8	Sí	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	—	—	—	—	—
Resultado votación:		212-184	228-161	221-205	327-95	217-215	86-338	323-99	314-109	270-156	272-155	215-214	237-197	180-243	288-146	234-200
Demócratas		92-96	90-94	22-174	115-81	15-187	46-183	120-80	116-84	75-128	75-127	21-189	73-138	29-171	167-89	102-156

NV = No vota.

a. En una escala del 0 al 10, donde 10 es a favor del libre comercio, 8 es a favor siempre que se escuchen las inquietudes sociales del partido, 5 es heterogéneo y 0 es completamente contrario al libre comercio. b. Sí= anticomercio, vota a favor de que Estados Unidos se retire de la OMC.

Nota: Esta tabla presenta los resultados de 15 votaciones sobre libre comercio efectuadas en la Cámara de Representantes entre 1993 y 2006, a saber: diciembre 2006: Preferencias arancelarias para las naciones andinas y Haití y normalización de relaciones comerciales con Vietnam, entre otros; noviembre 2006: normalización de relaciones comerciales con Vietnam (bajo suspensión de los procedimientos habituales: se necesitan dos tercios para su aprobación); julio 2006: TLC con Omán; diciembre 2005: TLC con Bahrein; julio 2005: TLC con Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-RD); junio 2005: retiro de Estados Unidos de la OMC; julio 2004: TLC con Marruecos y TLC con Australia; julio 2003: TLC con Singapur; diciembre 2001: Autorización de Promoción Comercial; mayo 2000: normalización de relaciones comerciales con la República Popular China; septiembre 1998: prórroga de autorización para negociar TLC por la vía rápida; noviembre 1994: Ley de Acuerdos de la Ronda Uruguay; noviembre 1993: Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Durante los primeros seis años de la Administración Bush, los Republicanos del Comité de Medios y Arbitrios habían votado invariablemente a favor de la agenda comercial del gobierno. Sin embargo, apenas dos Demócratas -John Tanner de Tennessee y William Jefferson de Louisiana- los habían acompañado, y este último había salido del Comité en el 2006 en medio de fuertes denuncias de corrupción. Así, aunque el cambio en la composición del Comité parecía un mal presagio para la apertura comercial, un análisis más acabado dejaba entrever otros matices: la mayoría de los Demócratas del Comité habían votado a favor de uno u otro de los TLC presentados por Bush, y el promedio de los recién electos tenía una trayectoria incluso más favorable al libre comercio que sus colegas más antiguos.

El detalle queda ilustrado en la Tabla 1, la que grafica la votación de los actuales integrantes Demócratas del Comité en quince proyectos de apertura comercial que abarcan desde el Tratado de Libre Comercio de América del Norte de 1993 hasta las preferencias arancelarias generales de diciembre del 2006, pasando por dos votos sobre otorgamiento de la vía rápida, la normalización de relaciones comerciales con China en el 2000 y Vietnam en el 2006, siete TLC, la Ronda Uruguay de 1994 y la propuesta de retiro de la OMC en el 2005. La tabla asigna a cada legislador un puntaje que va de 0 (en contra de la apertura comercial) a 10 (a favor). También se calificó con el mismo sistema a Nancy Pelosi (D-California), Presidenta de la Cámara de Representantes, y a Steny Hoyer (D-Maryland), líder de la mayoría. Los Demócratas que votaron a favor todos los proyectos de apertura comercial -salvo en aquellos casos en que el voto se dividió conforme a la línea partidista- recibieron 8 puntos.¹³ Al asignar puntajes se

¹³ Caben en esta categoría cuatro votaciones: la autorización de vía rápida en 1998 (en votación propuesta por Newt Gingrich, Presidente de la Cámara, contra los deseos de la administración Clinton), la Autorización de Promoción Comercial en el 2001, CAFTA en el 2005 y Omán en el 2006. En cada caso los Demócratas sostuvieron que no se daba respuesta adecuada a sus reparos de tipo

concedió una mayor ponderación relativa a los votos más recientes.¹⁴

Los resultados son interesantes. Para los Demócratas más antiguos, el puntaje promedio alcanza a 5.7. Apenas tres (Tanner, Xavier Becerra [California] y Mike Thompson [California]) alcanzan un puntaje igual o mayor a 8, en tanto que los líderes Rangel (6) y Levin (7) se sitúan en un punto medio. En la Cámara, los líderes Pelosi (7) y Hoyer (8) alcanzan un puntaje un poco mayor. Especialmente interesante es que siete de los nueve miembros nuevos alcanzan 8 puntos y que su promedio general es de 7, incluso a pesar de que el grupo incluye a Bill Pascrell (Nueva Jersey), el único Demócrata en lograr un puntaje de exactamente 0. *En general, los Demócratas del Comité son notablemente más proclives al libre comercio que sus congéneres de la Cámara.* En efecto, de los quince casos evaluados, apenas cuatro -Bahrein, Marruecos, Australia y la Ronda Uruguay- contaron con el voto favorable de la mayoría de los Demócratas de la Cámara.

Surgen de aquí dos conclusiones importantes. Primero, que entre los Demócratas no había consenso a favor del libre comercio. *Por ende, carecían de la opción* -con la que sí contaron Thomas y los Republicanos- *de aprobar proyectos apoyándose únicamente en el voto propio.* Y segundo, que si la política comercial se modificase para dar cuenta de las inquietudes sociales de los Demócratas más proclives a una actitud positiva -aquellos con puntajes en el rango de 6 a 8- se crearían condiciones para conformar una base política bipartidista. Y a juzgar por su trayectoria, era muy probable que los Demócratas nuevos se allanaran a la idea. Aunque también actuaban otros factores, no parece factible que Pelosi y Rangel hubiesen desconocido este hecho al momento de designar a los miembros del Comité.

social, en especial en el ámbito de los derechos laborales.

¹⁴ Por lo cual Rangel recibió nota 6 a pesar de haber votado en contra de la Ronda Uruguay y del TLCAN.

RANGEL EL CONCILIADOR; EL "ANTI-THOMAS"

Charles B. Rangel fue electo en 1971 tras derrotar en las primarias Demócratas al legendario y polémico Adam Clayton Powell Jr. Su distrito del Alto Manhattan incluye Harlem y la Universidad de Columbia. A pesar de que su historial de votación lo cataloga como hombre de izquierda,¹⁵ su estilo es sumamente conciliador.

En materia de libre comercio, Rangel tuvo un rol protagónico en la aprobación de la Ley de Desarrollo y Oportunidades en África promulgada en el 2000, votando además a favor de dar preferencias arancelarias a las naciones caribeñas y andinas. Sin embargo, el estilo sectario y poco cooperador de Thomas tendía a relegarlo a un segundo plano. Por ello, y desde mucho antes de que quedara en claro que los Demócratas recuperarían el control de la Cámara, Rangel esperaba pacientemente la llegada del 2007, año en que finalizaba el período de Thomas a la cabeza del Comité. Mientras tanto, Rangel hizo saber que tenía ideas muy distintas respecto de cómo debía conducirse el presidente del Comité, agregando que, en ese cargo, un Demócrata tendría mayor influencia bajo un gobierno Republicano.

Una vez claro que se avecinaba una victoria Demócrata, Rangel comenzó a referirse abiertamente a los grandes temas públicos que caían dentro de la jurisdicción del Comité, en especial los relativos a tributación, salud y seguridad social. Respecto de estos temas, en que la división era particularmente aguda, Rangel veía pocas posibilidades de avanzar en tanto hubiera un gobierno Republicano. Pero, a su juicio, el libre comercio podría ser otra cosa. En el 2001 Rangel había tratado de negociar un acuerdo de vía rápida que luego fue descartado (ver apéndice en Destler 2005). Pero con un Comité sin Thomas y mayoría

¹⁵ En base a su historial de votación durante el 2006, la publicación *National Journal* le otorgó un puntaje de 92.7, situándolo en el puesto 19 entre "los más liberales" de la Cámara. "Special Report: 2006 Vote Ratings," *nationaljournal.com*, 3 de marzo del 2007.

Demócrata en la Cámara, la situación había cambiado sustancialmente, y Rangel sería el eje central. Un periodista del conservador *Weekly Standard* no fue el único en concluir que su designación no sería tan mala noticia para la política comercial del gobierno de Bush.¹⁶

Los inicios de Rangel en su nuevo rol fueron auspiciosos. En la sesión de apertura del nuevo Congreso, habló de "una oportunidad histórica para superar el estancamiento partidista ...y recomponer la confianza entre los partidos" tanto en la Cámara como en los Comités, mostrándose "entusiasmado de trabajar con Jim McCrery y demás Republicanos del Comité de Medios y Arbitrios para determinar áreas en las cuales existe acuerdo y donde podamos avanzar de inmediato."¹⁷ Aunque, según dijo después, no conocía muy bien a McCrery - Republicanos y Demócratas llevaban años sin hablarse más allá de lo estrictamente necesario- Rangel hizo todo lo posible por fortalecer lazos con este Republicano de Louisiana. Partió por invitarle a la primera reunión que sostuvo con la Representante de Comercio tras asumir la presidencia del Comité. En las semanas siguientes se mantuvo siempre en comunicación con McCrery mientras negociaba con los Demócratas del Comité y de la bancada así como con Schwab y la administración Bush. Al estancarse las negociaciones, Rangel y McCrery emitieron dos "declaraciones conjuntas" en que recalcaban su voluntad de persistir en el empeño.¹⁸

Al igual que su contraparte Max Baucus (D-Montana), Presidente del Comité de Hacienda del Senado, Rangel se declaró a favor, al menos en principio, de prorrogar la Autorización de Promoción Comercial;¹⁹ el

¹⁶ Duncan Currie, "Learning to Love Charlie Rangel," *America.com*, 17 de noviembre del 2006.

¹⁷ Declaración del 4 de enero del 2007, reproducida en la página web del Comité de Medios y Arbitrios, waysandmeans.house.gov.

¹⁸ Declaraciones conjuntas de Rangel y McCrery del 29 de marzo y 4 de mayo del 2007, difundidas por ambos legisladores.

¹⁹ Baucus se mostró de acuerdo con renovar la vía rápida (con "más fiscalización del comercio y

punto era bajo qué condiciones. En una reunión con los Demócratas del Comité celebrada a principios de febrero, Rangel hizo un sondeo informal. ¿Cuántos estaban por prorrogar la vía rápida? Uno levantó la mano. ¿Cuántos se opondrían a pesar de cualquier modificación que se le pudiera hacer? Sólo uno levantó la mano. El resto estaría dispuesto a apoyar la idea, siempre que se atendieran sus inquietudes, las que no eran menores.²⁰ Así confirmó lo que el historial de voto de su gente señalaba: que estaban disponibles para un entendimiento en materia comercial. En el supuesto de que los Republicanos estuvieran de acuerdo, y con al menos la anuencia de la bancada Demócrata, una propuesta de acuerdo ganaría por amplia mayoría en el Comité y por un margen holgado en el pleno de la Cámara.

Si los procedimientos o las buenas intenciones lo fueran todo la historia terminaría ahí, pero lamentablemente las negociaciones se hacen sobre temas concretos, y los plazos y acciones que éstas imponen generalmente determinan la agenda. En materia de política comercial, el hecho de que la Autorización de Promoción Comercial caducaba el 1º de julio del 2007 lo determinaba todo.

EL CRONOGRAMA DE LA VÍA RÁPIDA: LA FORMA DECIDE EL FONDO

Su inminente vencimiento hace que prorrogar la autorización sea el principal objetivo comercial y legislativo de la administración Bush para el 2007. La Representante de Comercio Susan Schwab participa activamente de los esfuerzos por

mejores normas ambientales y laborales”) en “A Democratic Trade Agenda,” *Wall Street Journal*, 4 de enero del 2007. Baucus además instó a reformar los programas de asistencia a sectores afectados por los TLC a fin de “reflejar de mejor manera el carácter innovador de la economía actual.” Luego, sin embargo, dijo que no veía necesidad de tomar medidas inmediatas dado que no existían TLC pendientes. *Inside U.S. Trade*, www.insidetrade.com, 13 de abril del 2007.

²⁰ Un relato más general de este intercambio aparece en *Inside U.S. Trade*, 9 de febrero del 2007.

reanimar y cerrar con éxito la Ronda de Doha. Para mantener la credibilidad durante las negociaciones, Schwab necesita garantizar a los variopintos socios comerciales de Estados Unidos -entre ellos la Unión Europea, Brasil y la India- que el Congreso aceptará las condiciones a que ella y Bush se comprometan. Sin embargo, ya a principios del 2007 estaba claro que en la Ronda de Doha sería imposible alcanzar acuerdo antes del vencimiento de la vía rápida. Así, Doha podría estar entrando a una etapa decisiva justo en el momento en que ésta caduque. Si las demás naciones no ven que el Congreso esté dispuesto a renovar la autorización, las conversaciones podrían quedar paralizadas, y la responsabilidad sería claramente de Washington.

El tema de la vía rápida también definió el calendario de otros temas comerciales. Para ser considerados bajo las normas de trámite acelerado y sin enmiendas fijadas por el Congreso, los tratados en curso al inicio del 2007 debían quedar finiquitados en lo sustantivo en el plazo de noventa días antes del vencimiento de la actual autorización. Ello era necesario para cumplir con la norma legal de notificar tanto al Congreso como a los comités consultivos y de darles oportunidad de solicitar modificaciones. El plazo perentorio era la medianoche del 1º de abril. El TLC con Panamá quedaba incompleto, dejándose las normas laborales para después del acuerdo que se esperaba alcanzar con el Congreso. Los tratados con Perú y Colombia estaban firmados, pero cualquier modificación (como las que los Demócratas pensaban introducir) tendría que hacerse antes del plazo fatal. Otro tanto ocurría con los TLC que se negociaban con Malasia y -de especial importancia- con Corea, el séptimo socio comercial más importante de Estados Unidos.

La mayoría Republicana que controló la última sesión del 109º Congreso había insistido en que las preferencias arancelarias para las naciones andinas se prorrogaran por solamente seis meses. El objetivo era imponer una especie de “control de ultratumba”, presionando así para que se tramitaran rápidamente los TLC con Perú y Colombia que reemplazarían dichas

preferencias. Sin embargo, esta medida tendría el efecto de poner fin a las preferencias para Ecuador y Bolivia salvo que se legislara al respecto, con lo cual se instalaba otro tema más en la ya abarrotada agenda comercial del Congreso. En suma, los plazos fatales que generaba el vencimiento de la vía rápida creaban un conjunto especialmente complejo de condiciones:

- Los principales actores de la política comercial, poco acostumbrados a negociar entre sí, la mayoría estrenándose en sus nuevos papeles, y todos ellos en la incertidumbre respecto de la evolución que tendría la nueva etapa en que entraba la política de comercio estadounidense, deberían iniciar de inmediato la búsqueda de consenso.
- Más aún, debían partir por aquellas materias con los plazos más urgentes, lo cual, para el Congreso y el Ejecutivo, significaba las cláusulas y estipulaciones de los tres TLC con América Latina.
- Para alcanzar consenso en estas materias tendrían que tratar de resolver de alguna forma los temas de fondo que habían dividido al Congreso por años; en particular, los compromisos en materia laboral a incluir en los TLC.
- Lo anterior requería recuperar la confianza mutua tras seis años de recelos y suspicacias.
- La capacidad de buscar una fórmula de acuerdo en este ámbito determinaría en gran medida la posibilidad de lograr un entendimiento sobre la vía rápida.

EL QUID DEL ASUNTO: LAS NORMAS LABORALES "FUNDAMENTALES"

Desde el debate en torno al Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1991, los Demócratas mantenían invariable la doctrina de que los tratados de comercio debían contener un compromiso vinculante en el sentido de respetar ciertas normas laborales básicas. El gobierno de Clinton tomó medidas en tal sentido, insistiendo en agregar al TLCAN un "acuerdo complementario" cuya

norma básica era que las partes se comprometían a respetar su propia legislación laboral. Los tratados posteriores incluyeron cláusulas similares. Esta doctrina pasó a conocerse como "la norma Jordania" tras el acuerdo negociado con ese país en el 2000 y aprobado en el 2001. Éste y los demás tratados de libre comercio promulgados bajo el gobierno de Bush incluyeron además una serie de medidas de cooperación bilateral orientadas a fortalecer la fiscalización de las prácticas laborales.

En principio, los Demócratas consideraban que esta norma era insuficiente y sólo tolerable cuando el socio comercial tenía una legislación laboral sólida. Así, muchos de ellos dieron su beneplácito a los TLC con Singapur, Chile y Australia. En al menos un caso –el TLC con Bahrein aprobado por abrumadora mayoría en el 2005– la aprobación se aplazó hasta que el socio comercial hubo actualizado su legislación laboral (proceso al cual aportaron los Demócratas de Medios y Arbitrios). Pero en el caso del CAFTA-RD -y también de Omán– el motivo fundamental de la abrumadora oposición de los Demócratas fue la ausencia de una legislación laboral adecuada.

Los Demócratas exigían el cumplimiento obligatorio de las normas laborales fundamentales codificadas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada por consenso en junio de 1998, a saber:²¹

- Libertad de asociación, libertad sindical y derecho a negociación colectiva;
- Eliminación del trabajo forzoso u obligatorio;
- Abolición del trabajo infantil, y
- Eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

En la propuesta alternativa de vía rápida presentada por los Demócratas en el 2001 el

²¹ Véase la Declaración completa en la página web de la OIT, www.ilo.org.

primer principio se dividió en dos, de forma que las normas pasaron de cuatro a cinco, enunciadas -sin mención explícita de la OIT- como “el derecho de asociación, el derecho a negociación colectiva y prohibiciones en materia de discriminación en el empleo, trabajo infantil y trabajo forzoso”.²² En el Apéndice A al presente artículo Kimberly Ann Elliott realiza un análisis sustantivo de este tema y de las normas laborales incorporadas a algunos TLC recientes.

La opinión pública estadounidense respalda mayoritariamente estos objetivos. En una encuesta de junio del 2002, el Consejo de Relaciones Exteriores de Chicago señala que el 93% de los consultados estuvo de acuerdo en que a los países con que se suscriben acuerdos de comercio “se les exijan condiciones de trabajo mínimas.” Similares respuestas obtuvieron encuestas efectuadas por el Programa sobre Actitudes en Materia de Política Internacional (PIPA) y WorldPublicOpinion.Org en 2004 y 2007, respectivamente. En un informe de abril del 2007, WorldPublicOpinion.Org y el Consejo de Asuntos Globales de Chicago constatan que no se trata únicamente de un fenómeno interno. En efecto, la opinión a favor de incorporar exigencias laborales en los tratados de libre comercio alcanza el 84% en China, 67% en México y 56% en India.²³

Aunque adhirió a la Declaración de la OIT, Estados Unidos no ha ratificado la totalidad de las convenciones complementarias. Es más, a pesar de que casi no existe oposición a que los socios comerciales modernicen sus prácticas laborales, entre Republicanos y el empresariado existe cierta inquietud en torno al denominado “efecto bumerang”: que dado

²² Estas normas se proponían para su inclusión en acuerdos bilaterales y en el Área de Libre Comercio de las Américas, mas no así en las negociaciones de la Ronda de Doha [HR 3019, 107º Congreso, Apartado 2(c)(9)(A)].

²³ A lo que se suman Israel (91%), Argentina (89%), Polonia (88%) y Filipinas (55%). Véase “World Public Favors Globalization and Trade but Wants to Protect Environment and Jobs”, WorldPublicOpinion.Org y Consejo de Asuntos Globales de Chicago, 26 de abril del 2007, disponible en www.worldpublicopinion.org.

el formato de “reciprocidad” que se estila en los TLC, estas disposiciones sean esgrimidas para obligar a Estados Unidos a modificar sus prácticas laborales. En un artículo de opinión publicado en marzo del 2007, Theodore H. Moran y Gary Clyde Hufbauer ofrecen una descarnada interpretación del problema:

La legislación laboral estadounidense o se contrapone abiertamente a las normas fundamentales de la OIT o podría ser impugnada ante la justicia si las normas de la OIT llegan a primar por sobre la normativa establecida y las interpretaciones de larga data. Un tratado de comercio que entronizara las normas de la OIT no sólo alteraría la legislación laboral de nivel federal, sino que además dejaría sin efecto la legislación estatal, lo que desataría un clamor constitucional que se oiría desde Sacramento hasta Albany. El efecto práctico sería poner fin a las negociaciones comerciales de Estados Unidos, dado que pocos legisladores estarían dispuestos a subordinar un amplio espectro de leyes laborales a principios generales enunciados en acuerdos de libre comercio.²⁴

Por cierto, los Demócratas tenían en carpeta otros cambios de fondo a los TLC, incluyendo el tema ambiental y que las normas de propiedad intelectual no restringieran el acceso a medicamentos básicos en los países en desarrollo. Sin embargo, el tema más gravitante desde el inicio fue el de las normas laborales. De resolverse, dirimir los demás sería mucho más fácil.²⁵

El proceso partió el 18 de enero del 2007 con una reunión entre Schwab, Rangel y

²⁴ Theodore Moran y Gary Clyde Hufbauer, “Why a ‘Grand Deal’ on Labor Could End Trade Talks,” *Financial Times*, 12 de marzo del 2007.

²⁵ Exigir a otros países el cumplimiento de normas laborales fundamentales tenía pocos beneficios inmediatos para el trabajador norteamericano, lo que hizo que muchos actores de la política comercial considerasen que tales demandas no eran más que proteccionismo encubierto. Si bien ello puede haber sido cierto en el caso de algunos Demócratas, para “centristas comerciales” como Rangel eran exactamente lo contrario: una condición indispensable para apoyar la apertura comercial.

McCrery. El objetivo, según el Representante de Comercio Adjunto John Veroneau, era "acordar un nuevo modelo a seguir". Más cauta, Schwab dijo que se habían reunido a "tratar asuntos de fondo", en particular las normas laborales. Sin embargo, a poco andar surgió una importante diferencia de forma. Levin, quien también se reunió con Schwab, opinó que era necesario actualizar el texto de los acuerdos con Perú y Colombia: "No veo cómo puedan haber cambios jurídicamente vinculantes sin renegociación." Schwab, por su parte, no veía la necesidad de actualizar el texto. Así, ambas partes convinieron que, como primer paso, los asesores de los miembros del Comité de Medios y Arbitrios se reunirían a buscar una fórmula de acuerdo, con el 19 de febrero como plazo inicial.²⁶

Pero al promediar dicho mes se informó que el proceso "estaba estancado". Los asesores eran gente seria; expertos en política comercial que conocían al dedillo los temas de fondo y la trama política que rodeaba a los temas en discusión. Pero a diferencia de los asesores de los ochenta o principios de los noventa, para quienes el trabajo conjunto era la regla, los actuales prácticamente no habían colaborado desde el proceso que permitió aprobar la normalización de las relaciones comerciales con China en el 2000. Al tanto del problema, Rangel pidió reunirse nuevamente con Schwab y McCrery, solicitándole a la Representante de Comercio que formulara recomendaciones para avanzar en el proceso.²⁷ Aparentemente Schwab se mostró reacia a hacerlo, temiendo quizás que presentar prematuramente su idea de una fórmula de compromiso podría precipitar un también prematuro rechazo. Días después, y con cierta renuencia, entregó su recomendación: una salida diplomática al tema del "efecto bumerang", dando a las partes de un TLC la opción de basar su legislación laboral en las normas de la OIT o en las leyes federales estadounidenses. Rangel y Levin lo consideraron inaceptable. Rangel señaló que "estaba abundantemente

claro" que cualquier nueva propuesta debía obligar a Estados Unidos a cumplir con las normas laborales internacionales, desestimando la inquietud sobre posibles litigios con socios comerciales. "Me asiste la convicción de que el hacerlo no nos afectará en lo más mínimo."²⁸

Éste fue uno de los pocos comentarios que hizo Rangel en torno a los temas en juego y, como es su característica, lo hizo en un tono que daba a entender que había un acuerdo al alcance de la mano. Levin, más brusco por naturaleza, se refería al tema con frecuencia, utilizando un lenguaje que hacía hincapié en las demandas de fondo y dejaba entrever que al gobierno le quedaba mucho por hacer antes de lograr la anuencia del Congreso. En la primavera boreal del 2007 quedaría claro que Levin era el más duro de los dos, exigiendo nuevas concesiones en áreas en que Rangel daba los objetivos Demócratas básicos por cumplidos.²⁹ En consecuencia, para Rangel no fue fácil seguir adelante sin Levin, dado que necesitaba no sólo el apoyo de su Comité sino además el de la bancada y jefatura Demócratas. Y Levin no era precisamente un actor secundario en materia de comercio.

Consciente de la importancia de preservar su base de apoyo, Rangel realizó detalladas consultas con la dirigencia de su partido. Pelosi y Hoyer lo respaldaron, advirtiéndole al Presidente Bush el 7 de marzo del 2007 -en vísperas de su gira a Brasil y otros países latinoamericanos- que el éxito de estas negociaciones permitiría avanzar en la aprobación de los TLC. En una intervención pública ese mismo mes, Rangel expresó que

²⁸ *Inside U.S. Trade*, 2 y 9 de marzo del 2007.

²⁹ "Rangel Struggles to Save Bipartisan Deal," *CongressDailyAM*, 3 de mayo del 2007; Robin Toner, "For Democrats, New Challenge in Age-Old Rift," *New York Times*, 8 de mayo del 2007. Curiosamente, aunque en círculos de la política comercial sea común rotular a Levin de "proteccionista" y a Rangel de estar más dispuesto al acuerdo, la Tabla 1 muestra que ambos votaron idénticamente en 13 de los 15 proyectos tabulados. En los otros dos, Levin votó a favor en tanto que Rangel votó en contra (Ronda Uruguay) o se abstuvo (TLC con Australia).

²⁶ En base a entrevistas y a *Inside U.S. Trade*, 19 y 26 de enero y 2 de febrero del 2007.

²⁷ *Inside U.S. Trade*, 16 de febrero del 2007.

una de las razones por las que insistían en que las modificaciones se incorporasen por escrito en los tratados era la persistente "falta de confianza" entre Demócratas y gobierno, agregando que orientaba su labor a la recuperación de las confianzas y a que en el futuro pudiera haber mayor flexibilidad en el tratamiento de estos temas.

EL ACUERDO SE APLAZA

Con el plazo del 1º de abril prácticamente encima, el acuerdo parecía cercano pero aún escurridizo. Así, tras intensas consultas con la jefatura y la bancada (y con McCrery), Rangel y Levin emitieron un breve comunicado. "Estamos *ad portas* de reponer el bipartidismo en la política comercial norteamericana", señaló Rangel. "Las medidas que hemos expuesto son un claro mensaje en el sentido de que este Congreso quiere comercio, pero quiere un comercio que sirva a todos los estadounidenses". A la Representante de Comercio se le planteaba:

- Exigir a los países adoptar, mantener y cumplir las normas laborales internacionales básicas en el ámbito de su ordenamiento jurídico y prácticas laborales internas, y no solamente "respetar la legislación laboral interna";
- Promover el desarrollo sustentable y combatir el calentamiento de la atmósfera por medio de exigir a los países la implementación y cumplimiento de los convenios ambientales multilaterales, poniendo freno a la tala ilegal de la caoba en el caso del Perú;
- Equilibrar los derechos de la industria farmacéutica y el derecho de los países en desarrollo a acceder a medicamentos esenciales;
- Promover la seguridad nacional de los Estados Unidos a través de proteger las operaciones portuarias del país; y
- Garantizar que ningún tratado conceda "más derechos" a inversionistas extranjeros que a nacionales.

El detalle de estas propuestas fue entregado a la Representante de Comercio

en un documento conceptual que no fue dado a conocer al público.

La reacción de los medios fue en general positiva. Steven R. Weisman, del *New York Times*, señaló que las propuestas fueron "...recibidas con moderada satisfacción por parte del movimiento sindical y de la Administración Bush."³⁰ La Representante de Comercio agregó que "...éste es un nuevo paso en lo que ha sido un esfuerzo de buena fe de todas las partes por mantener el diálogo." Las propuestas parecían además pensadas para permitir cierta discrecionalidad: "normas internacionales básicas", pero sin mencionar a la OIT; "exigir a los países su adopción", sin mencionar a Estados Unidos. Pero si la intención de los Demócratas era llegar a acuerdo antes de fin de mes, sus esfuerzos fueron infructuosos. Transcurridos dos días, Rangel y McCrery divulgaron un comunicado conjunto titulado, en grandes caracteres, "CONTINÚAN LAS NEGOCIACIONES SOBRE POLÍTICA COMERCIAL", donde señalaban estar "conversando activamente con el gobierno y nuestros colegas del Congreso" y su decisión de "...seguir buscando un acuerdo ...dado que el restablecimiento del bipartidismo en la política comercial es más importante que cumplir un plazo."

Dicho plazo, sin embargo, estaba generando un cúmulo de otras actividades. El 30 de marzo el Presidente Bush notificó a los presidentes de la Cámara y el Senado su "intención de suscribir un tratado de libre comercio con la República de Panamá." Tras intensas negociaciones de último minuto, Bush, quien se mantenía en contacto personal con su par coreano Roh Moo-hyun, despachó otra carta de intención, literalmente a la hora undécima del 1º de abril, respecto del TLC recién finiquitado con ese país. Sobre este acuerdo existían serios reparos: aunque considerables, a juicio de ciertos destacados legisladores las concesiones coreanas en materia automotriz no alcanzaban para terminar con el control

³⁰ Steven R. Weisman, "Break Seen in Logjam Over Trade," *New York Times*, 28 de marzo del 2007.

casi absoluto que la industria coreana ejercía en su mercado interno.³¹ Más aún, Corea se negaba a poner término inmediato al embargo que afectaba a los envíos estadounidenses de carne de res, lo que motivó la protesta indignada del Senador Max Baucus. Aunque se esperaba resolver el tema de la carne antes de la firma del acuerdo a fines de junio del 2007, la disputa sobre el mercado automotriz sería mucho más difícil de zanjar.

Pero, como Rangel y McCrery hicieron notar, las conversaciones de fondo con la Representante de Comercio no habían fructificado antes del “plazo procedimental”, hecho que redundaba en que las modificaciones que los Demócratas insistían en introducir a los tratados con Perú y Colombia no podrían hacerse y notificarse al Congreso bajo la autorización de vía rápida a punto de caducar. Para los casos de Panamá y Corea, sin embargo, en los hechos el plazo se postergó al menos un mes. El 30 de marzo, Rangel y Levin emitieron un comunicado expresando que valoraban la notificación sobre Panamá, agregando dos párrafos cargados de significado:

Ante la posibilidad de que este fin de semana se reciba una notificación similar respecto del tratado con Corea del Sur, recordamos al gobierno que estamos entrando al período en que el Congreso debe evaluar estas propuestas. Dicho período, dispuesto específicamente en la ley de vía rápida, tiene el propósito de que

³¹ Los senadores y representantes Demócratas, encabezados por Rangel y el Senador Carl Levin (D-Michigan), habían enviado a Bush una propuesta para incorporar al acuerdo exigencias de reciprocidad que condicionaban el levantamiento de las trabas arancelarias a la apertura del mercado coreano, determinada según la balanza de comercio real. Los Demócratas no sólo consideraban que el acuerdo propuesto no lograba este propósito, sino que además criticaban al gobierno por no haberlos consultado a ellos ni a la industria automotriz durante los últimos días de la negociación. “Propuesta del Congreso para abrir el mercado automotriz coreano”, anexo a carta al Presidente Bush suscrita por Rangel, el Senador Levin y 13 otros legisladores, 1º de marzo del 2007.

el Congreso conozca el acuerdo y resuelva cualquier tema pendiente.

Esperamos, por tanto, que en dicho período se privilegie no sólo la finalización de los TLC, sino también la incorporación de las modificaciones que sean necesarias en temas tales como los laborales, ambientales y de propiedad intelectual, todos los cuales deben tratarse antes de que estas propuestas de ley puedan recibir un apoyo bipartidista amplio.³²

La intensidad de las conversaciones decayó en las semanas siguientes. A principios de abril, consultada sobre “las otras negociaciones” en una rueda de prensa llamada para anunciar sanciones comerciales contra China, la Representante de Comercio respondió que “ése es un tema para otra rueda de prensa”, agregando: “Seguimos en conversaciones con los principales actores ...Tendré el mayor placer en volver a conversar con el Sr. Rangel, con el Sr. Baucus [y con los líderes Republicanos] a mi retorno la próxima semana” de una visita a la India programada con anterioridad.³³ Rangel, en tanto, se declaró “sorprendido” de que el gobierno pareciera haber “perdido todo entusiasmo” por un acuerdo bipartidista.³⁴

Los Demócratas habían logrado un grado al menos formal de coincidencia entre Comité y bancada, al tiempo de mantener a los Republicanos del Comité dentro del proceso.

³² “Rangel y Levin respecto de notificación de TLC con Panamá”, comunicado de prensa del 30 de marzo del 2007. El énfasis en mantener un grado importante de flexibilidad durante el período de evaluación contrastaba con la anterior insistencia en el sentido de que los tratados debían estar definidos en lo esencial antes de su notificación al Congreso. En 1987 la Cámara había reconvenido al gobierno de Reagan por notificar el TLC con Canadá cuando todavía quedaban temas sin resolver. En principio, la situación era diferente dado que la negociación incompleta era con el Congreso, y el período de 90 días estaba pensado para permitir las modificaciones que exigieran los legisladores y los comités consultivos que representaban a los distintos sectores de la economía estadounidense.

³³ *The Nelson Report* (distribuido por correo electrónico), 9 de abril del 2007.

³⁴ Comentarios realizados el 17 de abril del 2007, citados en *Inside U.S. Trade*, abril 20, 2007.

El diálogo generado a raíz del documento conceptual presentado en privado a Schwab había permitido a los asesores congresistas y presidenciales elaborar propuestas específicas, lográndose -según informes- acuerdos específicos en todas las materias, salvo el tema clave de las normas laborales.³⁵

Así, se sentaron las bases para tres semanas no aptas para cardíacos en las cuales el acuerdo primero pareció inminente, luego colapsó, y finalmente se hizo realidad. El lunes 23 de abril del 2007 Rangel declaró que estaba dispuesto a garantizar que Estados Unidos no se vería “expuesto a los ataques de ningún país extranjero” respecto de su legislación laboral,³⁶ luego de lo cual se reunió con Schwab y McCrery. En el encuentro se trató una fórmula que incorporaba compromisos laborales mutuos y vinculantes sobre la base de los principios fundamentales de la OIT, con criterios de cumplimiento idénticos a los de las disposiciones comerciales, pero en términos que protegían a Estados Unidos de cualquier litigio en base a convenios de la OIT que no había ratificado.³⁷ Dicha fórmula parecía satisfacer las demandas básicas de los Demócratas, y según se señala, el trío se propuso cerrar el acuerdo sobre esa base. Sin embargo, “el viernes el acuerdo tropezó con un obstáculo” luego de que Levin sostuviera que éste “se excedía demasiado en aplacar los temores Republicanos”.³⁸ En tanto, setenta miembros de la bancada Demócrata de la Cámara (entre ellos la mayoría de los recién electos) dirigieron una nota a Rangel, instándolo a “considerar la propuesta” de fines de marzo “como la última

³⁵ Las aparentes concesiones del gobierno en el tema de equilibrar “el acceso a los medicamentos en países en desarrollo” y “proteger la innovación farmacéutica” habían generado preocupación en la coalición por la propiedad intelectual, importante partidaria de anteriores TLC.

³⁶ Intervención en el Instituto Peterson de Economía Internacional, 23 de abril del 2007, citada en *Inside U.S. Trade*, 27 de abril del 2007.

³⁷ *CongressDailyAM*, 3 de mayo del 2007.

³⁸ *CongressDailyAM*, 3 de mayo del 2007.

palabra” y a “no ...transigir” en ninguno de sus objetivos.³⁹

Pero al igual que a fines de marzo, el proceso fracasó por estrecho margen. Así, el viernes 4 de mayo, Rangel y McCrery difundieron un comunicado notablemente similar al del 29 de marzo, titulado “Las negociaciones de política comercial continúan”: “Seguimos conversando activamente con todas las partes y niveles ...Y seguiremos trabajando hasta donde sea posible para resolver las diferencias.”⁴⁰ Esta vez las cosas serían diferentes. Primero, Rangel consiguió una importante aliada en Nancy Pelosi, Presidenta de la Cámara. Luego se volvió a modificar la propuesta sobre normas laborales, sin hacer referencia explícita a las convenciones de la OIT y haciendo notar que “las obligaciones del presente acuerdo, en cuanto a la OIT se refiere, dicen relación únicamente con la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo adoptada en 1998”. Contando ahora con Levin, Pelosi realizó una rueda de prensa a las 18 hrs. del jueves 10 de mayo del 2007. A su lado se encontraban Rangel, Schwab, el Secretario del Tesoro Henry Paulson, el Senador Max Baucus, McCrery y Levin.

LA NUEVA POLÍTICA COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS

“Cincuenta años atrás,” dijo Pelosi, “el Presidente Kennedy planteó una nueva política comercial que consolidó a los Demócratas como el partido del comercio libre y equitativo. En el marco de esa tradición, hoy damos un paso más al anunciar que hemos logrado un acuerdo bipartidista en materia de comercio equitativo que abrirá nuevas oportunidades a los empresarios, trabajadores y agricultores de Estados Unidos”. Rangel agregó que “el acuerdo logrado hoy marca un nuevo rumbo y un renovado espíritu bipartidista.” McCrery, por su parte, lo llamó “un buen acuerdo, un acuerdo equitativo.” Schwab vio “un acuerdo

³⁹ Carta del 20 de abril del 2007, citada en *Inside U.S. Trade*, 27 de abril del 2007.

⁴⁰ Comunicado de prensa del Comité de Medios y Arbitrios, 4 de mayo del 2007.

bipartidista histórico”, en tanto Baucus declaró que “los temas de comercio han dado vuelta la esquina y avanzan hacia una mayor cooperación ...donde cada vez más estadounidenses se abren a los cambios que se están produciendo en el mundo.”⁴¹

En lo medular, el acuerdo fue lo que los Demócratas querían y se acercaba bastante a su declaración de marzo. Además de normas laborales y de una serie de disposiciones ambientales sujetas a los mismos mecanismos de solución de controversias y medidas reparatorias que las de tipo comercial, el acuerdo planteaba una fórmula de compromiso entre derechos de propiedad intelectual y necesidades en materia de salud pública de los socios comerciales. Además, exceptuaba la seguridad portuaria de las obligaciones de Estados Unidos bajo el capítulo de servicios, garantizaba que los inversionistas extranjeros no tendrían más derechos que los nacionales, y dejaba planteado un multifacético pero muy general programa de “asistencia y capacitación estratégica” a trabajadores desplazados. El acuerdo, en versión tanto resumida como completa, se agrega en el Apéndice B.

El acuerdo garantizó el apoyo a nivel de Comité y de líderes de la Cámara para los tratados con Perú y Panamá, estableciendo una clara hoja de ruta hasta su ratificación. Sus disposiciones eran extensivas además a Colombia, y –salvo lo relativo a propiedad intelectual y productos farmacéuticos– también a Corea. No obstante, con ambos países subsistían serios problemas: graves violaciones a los derechos humanos en el primero, acceso al mercado interno en el segundo.

Y aunque sin duda Rangel podría arrastrar a la gran mayoría de los Demócratas del Comité hacia sus posturas, no estaba claro el grado de apoyo con que contaba en el pleno de la Cámara. En efecto, al anunciar el acuerdo junto a Rangel, Pelosi había desestimado la petición de algunos

Demócratas de presentar formalmente el acuerdo ante la bancada.

La respuesta de las entidades sectoriales fue positiva, pero cauta. A pesar de que el acuerdo se alejaba un tanto de sus posturas, organismos tales como Rueda de Negocios, la Cámara de Comercio de Estados Unidos y la Asociación Nacional de Productores Manufactureros dieron públicas muestras de apoyo, aun cuando la industria farmacéutica se manifestó preocupada por sus derechos de propiedad intelectual. John Sweeney, Presidente de la AFL-CIO, cautamente dijo “felicitar a Rangel por el notable avance logrado en el mejoramiento de los derechos de los trabajadores y en el tema de las normas ambientales en los tratados de libre comercio con Perú y Panamá”.⁴²

El acuerdo fue catalogado como “la nueva política comercial de Estados Unidos”. Para cada uno de los principales negociadores, fue sin duda una enorme victoria personal. Rangel había resuelto desde el principio que el acuerdo bipartidista era perfectamente posible y había apostado su prestigio en lograrlo, trabajando afanosamente con sus colegas de ambos partidos y perseverando cuando la esperanza parecía desvanecerse. Cuando Levin exigió más, Rangel encontró la forma de responder. Fueron la persistencia de Rangel y el respaldo de su Comité lo que permitió a Pelosi dar un paso al frente en un tema en que la bancada estaba dividida. Y su buen criterio al acercarse a McCrery se vio reivindicado por la respuesta del Republicano, quien trabajó de forma perseverante y eficaz por llegar a acuerdo en los temas más difíciles. Steny Hoyer, líder de la mayoría, colaboró tras bambalinas, en tanto que los obstáculos que interpuso Levin le dieron mayor credibilidad al producto final. A nivel de asesores, Timothy Reif, principal asistente de Rangel en materia comercial, fue un apoyo fundamental, mostrándose siempre confiado en que el acuerdo se alcanzaría.

⁴¹ Transcripciones del *Congressional Quarterly*, 10 de mayo del 2007; comunicado conjunto Rangel-McCrery del 10 de mayo del 2007.

⁴² Agregando, sin embargo, que “nos opondremos enérgicamente a los acuerdos con Colombia y Corea así como a prorrogar la vía rápida” (declaración de la AFL-CIO, 11 de mayo del 2007).

En cuanto al Senado, el presidente del Comité de Hacienda Max Baucus permitió que Medios y Arbitrios asumiera la iniciativa durante el proceso, y respaldó firmemente el producto final. El Republicano Charles Grassley (R-Iowa) se encargó de convencer a sus escépticos correligionarios, reuniéndose con ellos horas antes de que el acuerdo fuese anunciado.

El acuerdo fue también un triunfo para la Representante de Comercio. Susan Schwab había entendido desde el inicio que la política comercial necesitaba de una nueva base bipartidista y que Rangel ofrecía la única posibilidad real de lograrlo. Schwab se arriesgó considerablemente al transigir a temprana hora en la mayoría de los temas, tanto para demostrar la seriedad del gobierno como porque quería cerrar el acuerdo antes de que terminara febrero. Cuando supo que el plazo no se alcanzaría, siguió negociando y buscando qué ofrecer para ayudar a Rangel a convencer a los Demócratas. Al mismo tiempo, logró que el acuerdo se hiciera extensivo a Colombia, aun cuando sabía que este país tendría que responder por graves violaciones a los derechos humanos.⁴³ Schwab contaba con el apoyo del Presidente Bush, en tanto que la presencia de Paulson contribuyó a aislar cualquier posible resistencia desde dentro del gobierno. Por cierto, aunque hubiese querido incluir en el acuerdo la renovación de la vía rápida, Schwab sabía que ello era imposible en esta etapa y que la única forma de lograrlo sería resolver los temas laborales y ambientales que hasta ahora habían obstaculizado todo acuerdo.

⁴³ En una carta a Schwab negociada justo antes del acuerdo, Rangel y Levin señalaron que las condiciones "para Perú y Panamá ...deben incorporarse al TLC con Colombia", notando, sin embargo, "problemas especiales ...entre ellos la sistemática y persistente violencia contra los sindicalistas y defensores de los derechos humanos, el consiguiente problema de impunidad y el papel de los paramilitares en estos crímenes", agregando: "Estamos evaluando propuestas concretas y sin duda viajaremos a Colombia para recoger impresiones de primera fuente que permitan alcanzar una solución eficaz y oportuna".

HACIA LA RENOVACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN DE PROMOCIÓN COMERCIAL: ALGUNAS OPCIONES

Resueltos los términos de los TLC, quedaba expedita la vía para que el Congreso debatiera los temas comerciales en general. Schwab no había invertido tanto tiempo y energía sólo para conseguir la aprobación de los TLC; su preocupación principal es la Ronda de Doha, y para lograr cualquier acuerdo allí, la vía rápida es fundamental.

No obstante, es poco probable que el tema se resuelva pronto. Ciertamente es que el acuerdo del 10 de mayo da dos pasos fundamentales en esa dirección: establece las bases de la confianza bipartidista y entrega un modelo y una redacción específica a los temas laborales y ambientales a considerar en la negociación de cualquier tratado. Pero no es menos cierto que en torno a los tratados con Colombia y Corea existen diferencias no resueltas. Resolverlas tomará tiempo y el proceso promete someter la relación a nuevas tensiones. Por ello, el Congreso no está dispuesto en lo inmediato a tratar la agenda más general.

Cuando ello ocurra -si es que ocurre- cualquier propuesta orientada a prorrogar la vía rápida enfrentará nuevas complicaciones. Lo más probable es que se intente anexarle otras propuestas, entre ellas la expansión y reforma de la asistencia para el ajuste comercial y modificaciones a leyes sobre China y tipos de cambio. Ampliar el ámbito de las materias contenidas en esta propuesta de ley podría atraer votos y reducir el precio político de tener que aprobar la vía rápida por sí sola. Sin embargo, definir los términos exactos puede significar mayores tiempos legislativos. Asimismo, es probable que los Demócratas de Medios y Arbitrios quieran exigir nuevos mecanismos de consulta, nuevos procedimientos que les den un mayor peso específico, y quizás la venia del Congreso para escoger a los socios comerciales con que se negociarán nuevos TLC.⁴⁴ Tal vez no querrán imponer normas

⁴⁴ En el 2001 Rangel y sus colegas propusieron evaluar año por año las negociaciones en curso, agregando un procedimiento que permitiría a la

laborales dentro de los objetivos para Doha, pero sí insistirán en aplicar las normas laborales y otras contenidas en el acuerdo marco a cualquier TLC que se proponga a futuro (en la propuesta legislativa presentada en el 2001, Rangel y sus colegas aceptaron excluir el tema laboral de las negociaciones en la OMC).

¿Cuáles son las alternativas y posibles vías de acuerdo para prorrogar la vía rápida antes de fin de año? Uno de los prerrequisitos, por cierto, es que Doha avance lo suficiente como para que el Presidente, el Congreso y el empresariado estimen que vale la pena invertir energía y caudal político en que la legislación respectiva pase por la Cámara y el Senado de forma expedita. Si la reciente reactivación de las negociaciones termina por diluirse, la prórroga de la vía rápida perdería todo sentido. Pero si no hay señales claras de que el Congreso está dispuesto a aprobar la vía rápida, la capacidad negociadora de Estados Unidos en Doha se verá menoscabada. Es factible, sin embargo, que Doha avance hasta el punto de ofrecer buenas perspectivas para los bienes y servicios estadounidenses, en cuyo caso la vía rápida sería necesaria para cerrar el acuerdo.⁴⁵

El diseño de alternativas para la renovación de la vía rápida se complica aún más por el hecho de abarcar tres dimensiones: *cuándo* se verá su prórroga, *por cuánto tiempo*, y *para qué tipo* de acuerdos comerciales. Respecto a lo primero,

Cámara o al Senado presentar una moción de censura con un tercio de los votos, así como la exigencia de que un equipo de asesores del Congreso ratificara, al cierre de las negociaciones, la certificación presidencial de haber cumplido con todas las etapas que exige la ley (en marzo del 2007 la AFL-CIO planteó una propuesta particularmente exigente [y ciertamente inviable] que incluía una variante de este último procedimiento ["Fast Track or the Right Track", declaración del Consejo ejecutivo de la AFL-CIO, marzo 2007, Las Vegas, Nevada].)

⁴⁵ Igualmente factible, aunque menos probable, es que surjan otros posibles acuerdos, tales como un Área de Libre Comercio del Asia-Pacífico o un TLC con Japón, que dieran motivos adicionales para renovar la vía rápida.

damos por sentado que contar con un nuevo cuerpo legal de aquí al 1° de julio es tan improbable como innecesario, pero que de avanzarse en Doha será necesario que el 110° Congreso se pronuncie antes del cierre de su primer período de sesiones; cuando menos, que el Comité de Medios y Arbitrios convenga un proyecto de ley con mayoría bipartidista. Respecto de lo segundo y lo tercero, mientras más amplio el rango de negociaciones y mayor el plazo de la prórroga, mayor será el detalle de los objetivos de negociación y mayores los requisitos de consulta entre Ejecutivo y Legislativo.

Alternativa 1: Prórroga amplia por varios años. El Congreso reproduciría el modelo utilizado en el 2001, promulgando un cuerpo legal amplio que abarque todos los TLC y negociaciones en la OMC a realizar en un plazo de varios años, quizás tres, con dos años de gracia salvo oposición de la Cámara o el Senado. Dicho cuerpo legal incorporaría lo dispuesto en el acuerdo marco sobre normas laborales y ambientales. Esta opción haría necesario negociar nuevos mecanismos de interacción con el Congreso. Por cierto, la Representante de Comercio buscaría dar mayor flexibilidad a los instrumentos –como los mencionados– que con toda seguridad pondrán los Demócratas.

El problema con esta alternativa es que su negociación y promulgación podría tomar más de un año; más aún, es perfectamente posible que los Demócratas sean reacios a conceder tanto de una sola vez. Una variante sería una prórroga amplia en su cobertura pero sólo hasta el 1° de julio del 2009, dejando cualquier otra medida para después de la instalación del nuevo presidente.

Alternativa 2: Prórroga únicamente para la Ronda de Doha. El Congreso podría aplazar una prórroga amplia hasta el 2009 y aprobar una norma específica para Doha. Cuando venció la vía rápida a principios de 1993, el Congreso la prorrogó hasta abril de 1994 pero únicamente para las conversaciones en torno al GATT/Ronda Uruguay. Esta medida permitió cerrar con éxito dichas negociaciones, y en los hechos instaló el 15 de diciembre de 1993 como plazo perentorio.

El 30 de enero del 2007 Rangel tanteó ese terreno con Gene Sperling, un ex asesor económico del Presidente Clinton que testificaba ante su Comité. El 17 de abril, en una alocución ante el Club Nacional de la Prensa, Rangel reiteró su disposición a considerar una medida de este tipo.⁴⁶ Este tipo de prórroga tendría validez por un período corto de tiempo; quizás no más allá de mediados o fines del 2008.

Al igual que en 1993, esta medida podría promulgarse independientemente de cualquier otra legislación. Una posible variante sería agregar la autorización para negociar otros acuerdos importantes, entre ellos una posible Área de Libre Comercio del Asia-Pacífico. Esta opción, planteada por el gobierno el 2006 durante la asamblea del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), podría dar a EE.UU. mayor capacidad negociadora con los países y bloques (la Unión Europea, Brasil y la India) que se verían excluidos de esta propuesta (Bergsten 2007). Una de las desventajas de cualquiera de estas opciones es que Estados Unidos no estaría en condiciones de responder, al menos en el corto plazo, a las propuestas de libre comercio que otros pudieran presentar.

Alternativa 3: Prorrogar la vía rápida para Doha más los TLC en curso. Esta alternativa permitiría concluir los acuerdos (p. ej., con Malasia) pendientes al 1º de abril del 2007, con el 1º de julio del 2009 como plazo máximo. Una ventaja de esta opción, desde la perspectiva de los congresistas Demócratas, es que permitiría modificar el texto de los acuerdos con Perú y Colombia, aunque es posible que no sea necesario considerar tales modificaciones como parte de la vía rápida.⁴⁷ En la práctica, esta opción impediría el inicio de nuevas negociaciones

⁴⁶ *Inside U.S. Trade*, 2 de febrero del 2007; www.insidetrade.com, 17 de abril del 2007.

⁴⁷ El tema es si, bajo las normas de la vía rápida, el Congreso estaría en condiciones de votar un acuerdo cuyo texto ha sido alterado a raíz de las propias consultas con el Congreso y que por ende no corresponde al texto presentado originalmente al Congreso conforme a los plazos establecidos en la vía rápida. La ley al respecto es ambigua, por decir lo menos.

comerciales, debilitando a Estados Unidos en el plano internacional justo antes de las presidenciales del 2008. En todo caso, lo más probable es que no sea aconsejable iniciar este tipo de negociaciones en el período previo a una elección.

DOS OBSERVACIONES FINALES

El eje de las negociaciones entre Rangel, McCrery y Schwab fueron los derechos laborales. Sin embargo, en círculos nacionales e internacionales vinculados a las políticas de comercio no son pocos los que consideran que este énfasis es inapropiado, e incluso pernicioso. Esta postura se vio reflejada en un editorial del *Washington Post* que caracterizó a las negociaciones del gobierno y los Demócratas sobre medidas laborales y ambientales como "alcahuetería proteccionista."⁴⁸ El suscrito discrepa. Como señalamos en otro trabajo, *entroncar normas laborales y acuerdos comerciales es perfectamente legítimo en un mundo en que la globalización somete los ordenamientos económicos internos a crecientes presiones* (Destler 2005, Cap. 10). *Por cierto, legítimo no significa eficaz, al menos en el futuro inmediato. Si el autor pudiera reescribir la historia, haría que los Demócratas se preocuparan menos de las prácticas laborales de terceros y mucho más de ayudar a los estadounidenses que son, al menos por ahora, las víctimas de la globalización.*⁴⁹ Sin embargo, si la actual preocupación por las normas laborales básicas termina por posibilitar en lugar de entorpecer los acuerdos de comercio, lo más probable es que la apertura comercial tenga un fuerte impacto en el bienestar de Estados Unidos, un impacto positivo marginal en las prácticas

⁴⁸ "Trade Offensive," *Washington Post*, 12 de abril del 2007.

⁴⁹ El acuerdo del 10 de mayo del 2007 incluía un compromiso amplio con una iniciativa de "asistencia y capacitación estratégica" para trabajadores desplazados, cuyos contenidos serían precisados con posterioridad. Por su parte, el Demócrata Jim McDermott (D-Washington), del Comité de Medios y Arbitrios, presentó un proyecto creando un "seguro salarial" para trabajadores desplazados por el cambio económico.

laborales de terceros países, en el mejor de los casos un impacto minúsculo en el bienestar de los trabajadores estadounidenses, y ningún impacto directo en las leyes laborales estadounidenses. Por ende, es claramente preferible a un estancamiento.

Llegamos así al último punto: en Estados Unidos existe un problema real de estancamiento de los salarios y desigualdad del ingreso. Este problema se ha mantenido durante la mayor parte de los últimos treinta años, de modo que los progresistas debieran ya estar buscando una solución integral. El comercio internacional constituye, a lo más, un factor marginal, de suerte que es poco probable que la solución pase por restringirlo. Sería muy pertinente que, en la legislación comercial, los congresistas incluyeran medidas para ampliar los programas de compensación y reconversión orientados a ayudar a aquellos estadounidenses cuyas vidas económicas se han visto afectadas por el libre comercio y los cambios económicos en general.⁵⁰ Si el Congreso realmente quiere combatir la desigualdad, debe revisar y replantear una amplia gama de leyes, entre ellas las relativas a impuestos, salud, derechos laborales, educación, reforma previsional y otras. Los obstáculos políticos y de fondo hacen de ello difícil empresa. Pero si los senadores y representantes realmente quieren remendar el desgastado pacto social norteamericano, éstas son las materias que deberán atender.

REFERENCIAS

Bergsten, C. Fred. 2007. *Toward a Free Trade Area of the Asia Pacific*. Policy Briefs en International Economics 07-2 (febrero). Washington: Instituto Peterson de Economía Internacional.

Destler, I. M. 2005. *American Trade Politics*, 4th ed. Washington: Instituto Peterson de Economía Internacional.

Elliott, Kimberly Ann, y Richard B. Freeman. 2003. *Can Labor Standards Improve under*

Globalization? Washington: Instituto Peterson de Economía Internacional.

Evenett, Simon J., y Michael Meier. 2006. The U.S. Congressional Elections in 2006: What Implications for U.S. Trade Policy? Swiss Institute for International Economics and Applied Economic Research. Fotocopia (9 de noviembre).

Kletzer, Lori G., y Howard Rosen. 2005. Easing the Adjustment Burden on US Workers. In *The United States and the World Economy: Foreign Economic Policy for the Next Decade*, por C. Fred Bergsten e Instituto Peterson de Economía Internacional. Washington: Instituto Peterson de Economía Internacional.

⁵⁰ Véase un análisis y propuestas detalladas en Kletzer y Rosen (2005).

APÉNDICE A

TRATAMIENTO DE LOS TEMAS LABORALES EN ACUERDOS BILATERALES DE LIBRE COMERCIO

Kimberly Ann Elliott

En los capítulos sobre normas laborales de TLC recientes, el párrafo fundamental -salvo pequeñas diferencias- es idéntico en todos, desde los suscritos con Singapur y Chile hasta los pendientes con Perú y Colombia:

Una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral, a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte el comercio entre las Partes, después de la fecha de entrada en vigor de este Tratado.

En cada TLC existe un artículo que establece que éste es *el único* párrafo sujeto a mediación. Es más, los acuerdos enfatizan que las partes:

- Podrán adoptar legislación laboral o modificarla, y
- Mantienen el derecho a la discrecionalidad en materia de fiscalización y de la entrega de recursos a la fiscalización versus otras prioridades laborales.

La flexibilidad para modificar la legislación laboral es necesaria en países en desarrollo donde la rigidez de la norma empuja a muchos trabajadores al sector informal, donde no reciben protección. Sin embargo, también crea grandes resquicios que en la práctica hacen que “respetar la legislación laboral interna” no sea fácil.

Por su parte, desde el TLC con Jordania a la fecha, todos los acuerdos negociados por la administración Clinton y presentados al Congreso por el Presidente Bush en el 2001 incluyen una declaración *no vinculante* en que las partes reafirman su compromiso con la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. Los términos, sin embargo, son estrictamente propositivos, y exhortan a las Partes a:

- “Hacer todo lo posible” por que los derechos laborales internacionalmente

reconocidos sean recogidos y protegidos en la legislación interna,

- “Hacer todo lo posible” por que la legislación interna establezca normas laborales coherentes con los derechos laborales internacionalmente reconocidos, “procurando perfeccionar dichas normas en tal sentido”, y
- “Hacer todo lo posible” para no debilitar ni hacer menos exigente la legislación laboral interna como forma de promover la inversión o el comercio con la otra Parte.

Por último, los acuerdos suscritos con posterioridad al TLC con Jordania establecen que la infracción de dichas normas generará una multa con un tope de US\$15 millones (independiente del nivel de ingresos de la Parte), la que como último recurso se hará efectiva a través de la suspensión de las franquicias comerciales. La inobservancia de la mayoría de las demás disposiciones de estos acuerdos, de no ser subsanada, produce la suspensión de las franquicias comerciales.

La “norma Jordania”

El acuerdo que negoció Clinton con Jordania se asemejaba mucho a lo anterior, salvo un par de diferencias importantes. En primer lugar, no excluye explícitamente del cumplimiento obligatorio los acápites en que se llama a las Partes a “hacer todo lo posible” por garantizar la coherencia de sus leyes con las normas fundamentales de la OIT y a no debilitar ni hacer menos exigente la legislación laboral interna por razones de competitividad. Segundo, el procedimiento de resolución de conflictos y las posibles sanciones por incumplimiento de normas laborales (y ambientales) son comunes a todo el acuerdo.

El problema con estas normas

En lo esencial, el principio de “respetar la legislación laboral interna” utilizado en los acuerdos post-Jordania no aporta gran cosa. Se exhorta allí a hacer todo lo posible por garantizar la coherencia del ordenamiento interno con las normas internacionales, y se llama a no debilitar ni hacer menos exigente

la norma laboral como forma de promover el comercio o la inversión. Pero la única disposición que *sí es vinculante* alienta a los países a respetar su ordenamiento interno, creando un incentivo perverso para no hacer la norma más exigente ni reducirla cuando no pueda ser aplicada. Y mientras más distantes estén las leyes de un país de la norma internacional, mayor será el problema.

Los incentivos que crea la norma Jordania no son igualmente perversos, dado que el compromiso de "hacer todo lo posible" por garantizar la armonía entre ordenamiento interno y normas internacionales es teóricamente exigible. Un ejecutivo audaz podría invocar la frase para impugnar la derogación de leyes laborales por razones de competitividad. Pero parece mucho menos probable que una parte pueda impugnar a otra por no hacer todo lo posible por mejorar su normativa interna.

Por último, todos los TLC que incorporan normas laborales en el texto principal, desde el TLCAN en adelante, tienen el mismo punto débil: usan la definición estadounidense de "derechos laborales internacionalmente reconocidos". Esta definición antecede a la Declaración de la OIT de 1998, la que hace una definición de consenso de dichas normas. La OIT estipula la libertad de asociación; el derecho a negociación colectiva; la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio; la abolición del trabajo infantil y la no discriminación en materia de empleo y ocupación. La definición norteamericana, que data de 1984, no habla de no discriminación y sí de "condiciones aceptables" respecto de sueldos, horarios, seguridad y salud ocupacional.

Las normas laborales en la "nueva política comercial de Estados Unidos"

El acuerdo sobre normas laborales obliga a las partes a "adoptar, mantener y cumplir, en el ámbito de su ordenamiento jurídico y en la práctica, las cinco normas laborales básicas enunciadas en la Declaración de la OIT de 1998".¹ Una versión resumida del acuerdo

¹ Aunque éste deberá aplicarse de una u otra forma a los cuatro tratados pendientes, los

difundida por el congresista Jim McCrery, del Comité de Medios y Arbitrios, señala que dichas obligaciones se refieren "únicamente" a la Declaración de la OIT y no menciona de forma explícita el papel de las convenciones jurídicamente vinculantes en que se definen estos principios en el contexto de la OIT. *Inside U.S. Trade* informa además que el acuerdo no dice si la jurisdicción de la OIT se podrá usar para zanjar controversias. De la lectura tampoco queda claro si el acuerdo modifica la definición tradicional de derechos laborales internacionalmente reconocidos y si todavía se acepta impugnar la norma sobre "condiciones laborales aceptables".²

El resumen dice además que a las partes les estará prohibido reducir las exigencias laborales para extraer ventajas competitivas, disposición que será exigible y jurídicamente vinculante. También se reduce la discrecionalidad de los países para asignar recursos a la fiscalización y juzgamiento de infracciones a la legislación laboral. Por último, los capítulos sobre normas laborales (y ambientales) quedarán sujetos a los mismos procedimientos de arbitraje (e iguales penas) que el resto del tratado.

El acuerdo elimina el incentivo para reducir las exigencias laborales que no puedan aplicarse adecuadamente, pero también podría servir para impugnar las reformas laborales que necesitan los países en desarrollo para promover el empleo, lo que genera inquietud desde el punto de vista del desarrollo. De los antecedentes disponibles tampoco se desprende cómo se medirá y evaluará la idoneidad de la fiscalización.

Demócratas han dejado en claro que todavía no se da respuesta a sus reparos sobre el tema laboral en Colombia y el automotriz y otros en Corea.

² Junto con el acuerdo sobre normas laborales, el Senado debiera ratificar la Convención 111 de la OIT sobre la no discriminación, la que duerme desde hace años en el Comité de Relaciones Exteriores del Senado. De hacerlo, Estados Unidos habrá ratificado tres de las ocho convenciones fundamentales de la OIT. Colombia, Panamá y Perú, en cambio, las han ratificado todas.

La respuesta del empresariado ha sido relativamente positiva, a pesar de que el acuerdo no se pronuncia sobre cómo defender a la legislación laboral ante posibles impugnaciones. EE.UU. ha ratificado sólo tres de las ocho convenciones fundamentales de la OIT, debido básicamente a la preocupación de que la legislación laboral interna no cumpla a cabalidad con las condiciones que éstas exigen. El énfasis en que las obligaciones del capítulo laboral dicen relación únicamente con la Declaración de la OIT tiene el sentido de dar seguridades al respecto, pero deja en duda la interpretación que tendrían en la práctica.

Ahora bien, las probabilidades de impugnar la legislación norteamericana no son muchas. Primero, el Congreso ha precisado que, a diferencia de otros pactos internacionales, los tratados de comercio no tienen carácter autoaplicativo; es decir, que para dar cumplimiento a nivel interno a lo dispuesto en un TLC se necesita una ley habilitante. En tales casos, el Congreso agrega un párrafo señalando que ningún aspecto del tratado surtirá efectos sobre la legislación estatal o federal ni podrá crear un derecho privado a deducir demandas (contra medidas del gobierno norteamericano adoptadas en virtud del tratado), salvo que la ley habilitante lo permita.

Aún así, esto deja abierta la posibilidad de recusar la legislación estadounidense en base a las normas de resolución de conflictos de los tratados. Pero se hace difícil imaginar una recusación que produjera efectos sobre la normativa interna, dado que el demandante tendría que demostrar que los obstáculos legales están afectando el comercio bilateral. Si llegara a demostrarse que la normativa laboral incumple las obligaciones contraídas en un tratado de comercio, las autoridades podrán optar entre enmendar la norma a través de los procedimientos legislativos habituales y sin veto presidencial, o bien resarcir a la parte, o por último afrontar las represalias de lo que en la mayoría de los casos sería la parte más pequeña y débil. La mayoría de los países que han suscrito TLC con Estados Unidos lo han hecho para consolidar las relaciones bilaterales, de modo que no tienen mayor

incentivo para presentar quejas en el ámbito laboral.

Un cambio de rumbo más drástico

Es probable que el Congreso use el acuerdo alcanzado para modificar los TLC pendientes como base para evaluar y renovar la autorización presidencial de promoción comercial. Sin embargo, subsisten varios problemas con el método general de tratamiento de las normas laborales en dichos acuerdos, de modo que es factible que se deban considerar otras alternativas. El modelo actual incorpora una obligación amplia y positiva que exige a los países aplicar ciertas normas laborales. Pero este modelo plantea dudas sobre hasta dónde puede un TLC afectar áreas reguladas básicamente por normas internas. El modelo genera además una serie de problemas de orden práctico, entre ellos cómo determinar qué constituye "un curso de acción o inacción sostenido o recurrente" o cuánta fiscalización se necesita.

Más simple sería basarse en el Artículo XX(e) del GATT que permite prohibir la importación de productos fabricados por reclusos. Los TLC firmados por EE.UU. incorporan esta excepción, a la que podrían anexarse las violaciones graves de los demás principios fundamentales. Esta medida pondría el acento donde debe estar; es decir, en promover las exportaciones o atraer la inversión extranjera por medios ilegítimos. Hay quienes estiman que una regla de este tipo se podría explotar con fines proteccionistas, pero prácticamente no hay evidencia que demuestre abuso proteccionista en instrumentos donde convergen comercio y derechos laborales, y de haberlo, se pueden disponer resguardos que los eviten. Por ejemplo, el Artículo XX se refiere únicamente a exportaciones directamente implicadas en prácticas laborales ilegítimas. Asimismo, sería importante contar con dos distintos niveles de evaluación externa: por parte de la OIT, para determinar si el exportador comete infracciones laborales, y por parte de un comité arbitral dispuesto en el TLC que determine si las acciones del importador se condicen con los términos del acuerdo.

Breve extracto
La nueva política comercial de Estados Unidos
10 de mayo del 2007

El acuerdo anunciado en el día de hoy constituye un giro fundamental en la política comercial de Estados Unidos. Este acuerdo permitirá modificar los tratados de libre comercio pendientes a la fecha a fin de incorporar temas que los legisladores Demócratas estiman de primera prioridad. Estas adiciones permitirán ampliar y adecuar el comercio a fin de repartir de mejor manera los beneficios de la globalización, tanto en nuestro país como en el extranjero, en base a normas más exigentes.

Este acuerdo allana el camino para un respaldo bipartidista amplio a los TLC con Perú y Panamá. Entre sus principales disposiciones se cuentan las siguientes:

Normas laborales fundamentales

- Un compromiso exigible que obliga a los países firmantes a adoptar, mantener y cumplir, tanto en su ordenamiento jurídico como en la práctica, las cinco normas laborales internacionales básicas enunciadas en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998.¹
- Un compromiso exigible y jurídicamente vinculante que prohíbe a los países firmantes hacer menos exigentes sus normas laborales.
- Limitaciones a la discrecionalidad en materia de fiscalización y juzgamiento de infracciones a la legislación laboral. Los países firmantes no podrán pretextar falta de recursos o la decisión de priorizar otras áreas para incumplir leyes relativas a las cinco normas laborales básicas.
- Las penalidades y mecanismos de resolución de conflictos serán comunes a todas las obligaciones adquiridas en virtud del TLC.

Medio ambiente

- Un compromiso exigible que obliga a los países firmantes a adoptar, mantener y cumplir, tanto en su ordenamiento jurídico como en la práctica, las obligaciones adquiridas conforme a los siete grandes acuerdos ambientales multilaterales, entre ellos CITES y el Protocolo de Montréal,² pudiendo agregarse sucesivos acuerdos ambientales multilaterales.
- Un compromiso exigible y jurídicamente vinculante que prohíbe a los países firmantes hacer menos exigentes sus normas ambientales.
- Las penalidades y mecanismos de resolución de conflictos serán comunes a todas las obligaciones adquiridas en virtud del TLC.

¹ Éstos son: libertad de asociación, reconocimiento efectivo del derecho a negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

² Los siete acuerdos ambientales multilaterales son: la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres; el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono; el Convenio Internacional para prevenir la contaminación del mar por los buques; la Convención Interamericana del Atún Tropical; la Convención de Ramsar sobre los humedales; la Convención internacional para la reglamentación de la caza de la ballena y la Convención sobre la conservación de los recursos marinos vivos del Océano Antártico.

- Nueva disposición: cuando una obligación adquirida conforme a un acuerdo ambiental multilateral afecte a otra adquirida bajo un TLC, la segunda no podrá ser esgrimida como pretexto para incumplir la primera.
- En el caso del Perú, habrá un nuevo e innovador Anexo exigible que obliga a ese país a adoptar medidas concretas para detener la tala ilegal, en especial de la caoba. Inédita disposición que permite a Estados Unidos investigar la tala ilegal de la caoba in situ y detener embarques sospechosos en el puerto de entrada.

Medicamentos genéricos

- Modificación de la norma sobre "exclusividad de la información", período en el cual las pruebas clínicas generadas por los desarrolladores de nuevos medicamentos no se pueden utilizar para fabricar productos genéricos. Esta medida crea un "período simultáneo" de exclusividad de la información, permitiendo que los medicamentos genéricos entren al mercado con mayor celeridad que bajo la anterior disposición.
- Se agregará a los TLC una norma de excepción que señala que la exclusividad de la información no obstará para que los países tomen medidas destinadas a proteger la salud pública, de conformidad con las normas de la OMC al respecto.
- Se elimina la exigencia de que los entes reguladores condicionen la aprobación de los genéricos a la certificación de que su venta no vulnera la propiedad intelectual. En conjunto con ello, se fortalecerán y agilizarán los procesos judiciales en los países a fin de garantizar los derechos de propiedad intelectual de la industria farmacéutica.
- Se elimina la exigencia de que los países prolonguen la vigencia de las patentes de productos farmacéuticos a raíz de retrasos en los procesos de aprobación de patentes y productos. En su lugar, se garantizará la agilización de dichos procesos.

Compras del Estado

- Nueva e innovadora disposición que permite a los gobiernos estatales y federal de Estados Unidos exigir a sus contratistas el cumplimiento de las cinco normas laborales fundamentales y condiciones laborales y salariales aceptables.

Seguridad portuaria

- Se aclara que, por razones de seguridad nacional, Estados Unidos tendrá el derecho inalienable de impedir que extranjeros operen sus instalaciones portuarias.

Inversiones

- Se señala de forma explícita que ningún extranjero podrá acceder a mayores derechos de protección de las inversiones que un inversionista nacional.

Asistencia y capacitación estratégica a trabajadores desplazados

- El Congreso y el gobierno se comprometen a elaborar y aplicar un programa de asistencia y capacitación estratégica a trabajadores desplazados orientado a promover la educación y la capacitación y garantizar la portabilidad de los planes previsionales y de salud. Este completo y exhaustivo programa incluye cooperación público-privada para la capacitación de la juventud; cursos de perfeccionamiento y reconversión laboral; un estímulo a la educación y la investigación científicas; la entrega de beneficios previsionales, de salud y de complementación del ingreso; y programas de apoyo, capacitación y revitalización para aquellas comunidades afectadas en su conjunto por el comercio y el avance tecnológico.