

Líneas de cambio y continuidad en la política comercial, agrícola, ambiental y energética de los Estados Unidos

Cecilia Pérez Llana

Resumen

El 20 de enero asumió el nuevo gobierno de Barack Obama y entre los lineamientos de gestión vinculados con el comercio, la agricultura, el medio ambiente y la energía figuran negociar cláusulas ambientales y laborales en la OMC, mantener una fuerte estructura de seguridad para los productores rurales, convertir a Estados Unidos en líder de las negociaciones ambientales y duplicar la producción de energías alternativas en los próximos tres años.

Existen lineamientos de cambio y otros de continuidad respecto de la administración anterior. En las negociaciones comerciales, existe un quiebre respecto del accionar de la Administración Bush. Si bien no se reivindican políticas proteccionistas, se indica que se buscará incluir en las negociaciones temas extra comerciales, como estándares laborales y ambientales. También se promueve un estilo de negociación "values driven" y una agenda de corte ambiental.

En el plano agrícola, la Administración propone un nuevo rumbo en el que se subsidie en menor medida a los grandes productores. Las primeras propuestas en este sentido han generado oposición en el Congreso, bajo el argumento de la vigencia de la Ley Agrícola sancionada durante 2008, que fue apoyada en la votación por el entonces Senador Obama.

Se percibe un importante cambio en la política ambiental ya que se apela al multilateralismo y se promueve un nuevo sistema de comercio de emisiones de dióxido de carbono.

En materia energética, existe una línea de continuidad con la gestión anterior en lo que respecta a los fundamentos de seguridad nacional y disminución de la dependencia del petróleo importado. Sin embargo, las metas expuestas apuntan al largo plazo.

1. Introducción

Barack Obama se convirtió en Senador por el Estado de Illinois en enero de 2005 y en sus tres años de gestión formó parte de las comisiones de Relaciones Exteriores, Asuntos de Veteranos de Guerra, Salud, Educación, Trabajo y Pensiones y en la de Seguridad Nacional y Asuntos Gubernamentales.

Si bien participó de una multiplicidad de asuntos, ninguno de ellos se relacionó con la economía ni con el comercio internacional. No obstante, entre las propuestas de la campaña por la elección a presidente figuró la transformación de la economía en una "economía limpia" y en todos sus discursos se pronunció a favor de la "green economy" y del mayor uso de fuentes alternativas de energía. De hecho, entre sus ideas actuales para combatir la crisis financiera internacional figura la inversión de una importante suma monetaria en proyectos de energía renovable.

Como miembro del Comité de Relaciones Exteriores, Obama trabajó en temas de no proliferación nuclear, promoción de la paz en Medio Oriente, prevención de la pandemia de la influenza aviar, en el fin del genocidio de Darfur y de los conflictos en el Congo, en la lucha contra el sida en África y contra la represión en Zimbabwe. También ha trabajado en la Global Poverty Act, que tiene como objetivo reducir la pobreza mundial a la mitad para el año 2015.

La dependencia energética del petróleo importado, junto con la no proliferación de armas, fueron los temas que ocuparon gran parte de su agenda en el Senado y su trabajo conjunto con senadores republicanos.

En el presente artículo se pretende analizar las líneas de cambio y de continuidad respecto de la Administración anterior para las cuestiones comerciales y agrícolas, y para los aspectos de las agendas ambientales y energéticas relacionados con los temas anteriores a fin de delinear los posibles cursos de acción de la Administración de Obama y su impacto en las negociaciones internacionales. Si bien no se intenta predecir el futuro, a través de la lectura de las propuestas y discursos de campaña, y de las agendas de política ya presentadas, se buscará vislumbrar los posibles campos de juego para el accionar negociador.

2. Agenda hemisférica

La agenda de Obama para América Latina se acota a una serie de países y temas, mostrando una continuidad con la Administración anterior respecto a la baja importancia otorgada a la región. En su programa "A New Partnership for the Americas" (Obama, 2008 a) se indican políticas para Cuba, Haití, México, Colombia y Brasil.

La propuesta respecto de Cuba es promover la relación bilateral flexibilizando el embargo comercial. En temas de seguridad los ejes de política se orientan a los países de América Central y México, en donde el crimen organizado ha crecido en forma sustancial.

En Colombia se mantendrá el actual plan para combatir el narcotráfico y en Haití se duplicará la actual asistencia alimentaria. Obama propuso condonar las deudas externas de Paraguay, Honduras, Bolivia, Guayana, Haití y Santa Lucía.

La política hacia Brasil se enmarca dentro del plan nacional para las energías renovables y de la responsabilidad frente al calentamiento global. Brasil aparece como modelo de la potencialidad que tiene la energía renovable pero a la vez como causa de preocupación por el posible uso del Amazonas para expandir la producción de caña de azúcar, base de la producción de bioetanol. Sin embargo, esta preocupación ambiental no es ajena a la competencia que en bioetanol representa Brasil –el principal exportador del mundo– para los productores americanos.

En la agenda de la campaña, la Argentina sólo aparece mencionada dentro del punto de reforma del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial como ejemplo de las limitaciones de ambos organismos para afrontar crisis como las que sufrió el país a fines de los 90 y principios del año 2000.

3. Agenda para la agricultura

Como senador en campaña electoral, Obama criticó algunos de los puntos de la ley agrícola aprobada el 14 de junio de 2008. Sin embargo, sus críticas no se relacionaron con los altos montos de subsidios destinados a la producción agrícola. Luego de haber votado favorablemente la ley, en un comunicado de prensa (Obama, 2008 b) se pronunció a favor de la estructura de ayuda interna existente y del aumento de recursos para el título de commodities argumentando que fortalece la red de seguridad de los productores rurales.¹ Obama aprobó mayores recursos para los programas de energías renovables, conservación y nutrición y afirmó que "al oponerse a la ley agrícola, el presidente George Bush se opuso a los productores agrícolas".

De todas maneras, luego de aprobada la ley manifestó que está lejos de la perfección y que trabajará para que se reduzca el límite máximo al ingreso de los agricultores, que es una de las condiciones para poder

¹ Sobre la ley agrícola aprobada, ver Pérez Llana (2008).

percibir ayudas. El objetivo del Presidente es que las mismas se destinen a los productores que realmente las necesitan y no a las grandes empresas de agro negocios. Obama sostiene que para acceder a las ayudas el ingreso del productor no debe superar U\$S 250.000 y no U\$S 750.000, como finalmente se aprobó. En este punto, Obama concuerda con la propuesta de ley agrícola que presentara el Departamento de Agricultura (USDA) en enero de 2007, cuando comenzaron los debates en el Congreso.

Es por ello que en el nuevo Presupuesto enviado el 26 de febrero al Congreso, la Administración de Obama propuso eliminar los pagos directos para los productores agropecuarios cuyas ventas anuales superen los US\$ 500.000. También propuso limitar a un monto máximo de US\$ 250.000 los pagos bajo el programa de commodities.

Obama también manifestó que eliminará el vacío legal por medio del cual grandes empresas agrícolas subdividen sus operaciones y sobrepasan los límites de ayuda disponibles por productor.

En la propuesta de Presupuesto también figuran recortes de la ayuda gubernamental para el almacenamiento del algodón y para la comercialización en el extranjero de productos de marca. El Presupuesto final lo determina el Congreso, y ya han surgido cuestionamientos bipartidarios a la modificación de la Ley Agrícola que se aprobó el año pasado.

En síntesis, en función de las declaraciones existentes, Obama no buscará reducir los niveles de subsidios vigentes. Tampoco se manifestó en contra de los programas agrícolas comprendidos en el título de commodities.

Como senador, apoyó una gran cantidad de proyectos de ley sobre agricultura que, aunque finalmente no fueron sancionadas, contaron con su voto positivo. Por ejemplo, en 2006 votó una ley que hubiera derivado U\$S 2.000 millones ahorrados del presupuesto para actividades de conservación, desarrollo rural, nutrición y forestación. Obama también apoyó leyes que dispusieron de financiamiento completo para programas agrícolas que fueron autorizados por el Congreso en la ley agrícola 2002.

Por otro lado, marcando una línea similar con la Administración saliente, el nuevo Gobierno promoverá el desarrollo de las energías renovables basadas en la producción agrícola. En relación a este punto, cabe destacar que fue co-sponsor del Acta de Emergencia Agrícola de 2006, por la que se destinaron fondos monetarios para pagos por pérdidas económicas para pequeños productores agrícolas.

Como parte de su campaña electoral para llegar a la Presidencia, Barack Obama presentó el Plan Agrícola "Liderazgo Real para la América Rural" (Obama, 2008 c) que incluye cuatro temas centrales:

1. Asegurar las oportunidades económicas para las familias rurales
2. Apoyar el desarrollo económico rural
3. Promover el liderazgo rural en el desarrollo de energía renovable
4. Mejorar la calidad de vida rural

Marcando una línea de continuidad con las anteriores administraciones nacionales, el nuevo gobierno pretende que los productores rurales gocen de estabilidad y de protección frente a las variaciones bruscas de precio en los mercados y los desastres causados por factores climáticos. Obama ha planteado transformar en permanente la asistencia a los productores a causa de desastres naturales a fin de que no dependan de la voluntad del Congreso para recibir las ayudas.

En lo referido a la conservación, si bien la ley agrícola sancionada el año pasado dispone de mayores fondos para estos programas, en su plataforma agrícola Obama propuso aumentar aún más los recursos para el Conservation Security Program y para el Conservation Reserve Program.

También propuso destinar mayores fondos para la producción orgánica a fin de que los productores cumplan con los estándares nacionales de certificación.

Dentro del plan agrícola se fijaron las metas vinculadas con el desarrollo de las energías renovables. En el Congreso, Obama fue uno de los principales impulsores del Acta Energética que estableció los objetivos de

corte de naftas con biocombustibles. La nueva administración propone incrementar la eficiencia energética a fin de reducir los gases de efecto invernadero. Se fijará una meta nacional de reducción de la intensidad energética en un 20% para el año 2030. En cuanto a la producción de biocombustibles de segunda generación, Obama propuso invertir recursos federales, que incluyen beneficios impositivos, cash prizes² y contratos gubernamentales. Se prevé alcanzar una producción de 2.000 millones de galones de etanol de celulosa en el año 2013.

Las comunidades rurales recibirían incentivos para invertir en refinerías propias. Consistirán en programas de asistencia técnica, créditos impositivos y un subsidio adicional por galón de etanol de celulosa producido con un mínimo de 25% de capital local.

Los objetivos de mezcla son ambiciosos. La nueva administración impulsa una meta de mezcla de al menos 60.000 millones de galones de biocombustibles, incluyendo al de celulosa y biodiesel para el año 2030.

En cuanto a su vinculación con el ambiente, se establecerá un estándar de combustible "bajo en carbono" con el objeto de reducir el carbono que emiten los combustibles en un 10% para el año 2020, tema que se desarrolla en la siguiente sección.

4. Programa ambiental

El plan ambiental del nuevo presidente (Obama y Biden, 2008 a) incluye cuatro temas: cambio climático, aire limpio, agua limpia y preservación de la tierra. La preocupación por el cambio climático fue el eje principal de su campaña y la prioridad en materia ambiental, y marca un cambio con el gobierno anterior. En esta línea sostuvo que convertirá a los Estados Unidos en el líder mundial en la lucha contra el cambio climático. Su propuesta en este aspecto se basa en implementar el sistema de permisos negociables conocido como cap and trade para reducir las emisiones de carbono en un 80% para el año 2050 respecto de los niveles de 1990.

La ruptura con la posición de la anterior Administración se aprecia también en el ámbito de las negociaciones internacionales, donde propicia crear un nuevo foro de cooperación entre los miembros del Grupo de los 8 más las principales naciones en vías de desarrollo que son grandes consumidoras de energía: Brasil, México, China, India y Sudáfrica. El trabajo de este grupo se complementará con el proceso negociador de un acuerdo post Kioto.

Otra de las propuestas radica en la transferencia de tecnología de EE.UU. a los países en vías de desarrollo. Se exportarán tecnologías amigables con el ambiente para edificios verdes y automóviles libres de acero. La agenda ambiental está altamente relacionada con el plan energético y con el agrícola. Con relación al primero, planea invertir 150.000 millones de dólares en un plazo de 10 años para proyectos de energía limpia. Con relación al segundo, proyecta establecer incentivos domésticos que recompensen a productores agrícolas que implementen prácticas que capturen el dióxido de carbono de la atmósfera. Este último punto está vinculado con la preocupación reflejada en su agenda ambiental por el problema de la deforestación tropical, que implica tanto la emisión de dióxido de carbono como una pérdida de fuentes que lo absorban.

5. Plan energético

Una de las prioridades energéticas del actual gobierno es la de reducir sustancialmente la dependencia del petróleo importado de la zona de Medio Oriente y de Venezuela. Obama busca ahorrar más petróleo que el que actualmente se importa desde dichas zonas.

La seguridad nacional, sumada a la potencial amenaza a la economía y al ambiente, llevó a la nueva administración a confeccionar un programa energético basado en un mayor uso de energía limpia de base renovable. Entre los principales objetivos figura que para el año 2015 el 10% de la energía eléctrica provenga de fuentes renovables y el 25% para el 2025 (Obama y Biden, 2008 b).

²Premios en efectivo.

Si bien el biocombustible de base agrícola es la principal fuente de combustible renovable existente, Obama propone fomentar el desarrollo de los biocombustibles de segunda generación, como el etanol de celulosa, entre otros, en concordancia con la preocupación de los organismos internacionales.

El programa energético planea producir y colocar en el mercado doméstico al menos 60.000 millones de galones de etanol de segunda generación para el año 2030. Para concretar esta meta, se otorgarán subsidios federales, incluyendo incentivos fiscales y contratos gubernamentales.

Dentro del plan de Obama se encuentra el objetivo de establecer una Asociación Energética con América Latina dado que ambos hemisferios comparten la dependencia del combustible fósil. Dentro de ella se promoverá la investigación y el desarrollo de energías limpias, como los biocombustibles de segunda generación y la energía eólica, solar y nuclear. Una de las principales metas para la región será la de crear un mercado adicional para los biocombustibles y la tecnología verde de Estados Unidos.

6. Política comercial

Las intervenciones de Obama sobre política comercial se focalizaron en cuestiones específicas más que en una redefinición general. Así mencionó las cláusulas laborales y ambientales en los acuerdos multilaterales y de libre comercio, la renegociación del acuerdo automotriz en el ALC con Corea, la protección de los trabajadores en el acuerdo con Colombia, el valor depreciado de la moneda china como competencia desleal y el traslado de empleos estadounidenses a otros países a través de las inversiones de empresas multinacionales.

Esos enunciados y las autoridades y consejeros recientemente nombrados en el Departamento de Comercio, la Representación Comercial del Presidente y el Ministerio de Trabajo apuntarían a un cambio de orientación respecto a la Administración Bush.

Las declaraciones ante el Congreso del nuevo USTR, Ron Kirk, apuntan a la necesidad de modificar el paquete de modalidades de la Ronda Doha, haciendo mención por primera vez en mucho tiempo a sectores sensibles de producción en los Estados Unidos como son los textiles, la indumentaria, el calzado y el acero. También se refieren a la insuficiencia de los compromisos de acceso a mercados de otros socios comerciales en agricultura, manufacturas no agrícolas y servicios.

El plan de acción afirma que la dinámica ambiental tiene que ir en la misma dirección que la economía internacional y que la política comercial debe responder a los desafíos ambientales crecientes. Esto se plantea en un reciente documento del Representante Comercial (USTR, 2009).

Recuadro 1

Perfil de los funcionarios clave para las negociaciones multilaterales

Secretaria de Estado: Hillary Clinton

- En líneas generales, partidaria del libre comercio.
- Visión escéptica respecto de algunos puntos del NAFTA. Propuso renegociarlo para alcanzar mayores estándares laborales y ambientales. También modificaría las disposiciones de inversión y fortalecería los mecanismos de control.
- Votó favorablemente los acuerdos comerciales con Omán, Chile y Singapur, aunque criticó a estos dos últimos por tener bajos estándares de aplicación de las disposiciones de la Organización Internacional del Trabajo.
- Votó en contra del CAFTA y del Acta de Comercio de 2002.³
- Votó favorablemente el Acuerdo de libre comercio con Australia.
- Visión escéptica de los beneficios de la Ronda Doha.

³ Extensión del Acta de Preferencias Comerciales para los países Andinos y de las garantías comerciales adicionales bajo el Acta.

Representante Comercial: Ron Kirk

- Abogado, ex alcalde de la Ciudad de Dallas desde 1995 a 2002.
- Limitada experiencia en asuntos comerciales.

- Durante las negociaciones del NAFTA, se mostró como un gran partidario. Lo definió como la llave para estimular la economía local.
- Se mostró a favor de establecer relaciones comerciales permanentes con China.
- No es un firme impulsor del libre comercio. En su candidatura al Senado en el año 2002 manifestó que se oponía firmemente al Trade Promotion Authority por limitar la capacidad del Congreso para modificar lo negociado por el USTR.
- Promoverá una agenda comercial que mantenga el compromiso con los trabajadores y con la sustentabilidad del ambiente.

Secretaria del Departamento de Trabajo: Hilda Solís

- Congresista demócrata por el Estado de California por cuarto período consecutivo.
- Luchó por el aumento del salario mínimo.
- Trabajó en temas de Justicia Ambiental en el Estado de California.
- Participó del Comité de Energía y Comercio y también en el de Recursos Naturales.
- Primera mujer latina que participó del Comité de Independencia Energética y Calentamiento Global.

El actual contexto de crisis económica puede alterar esas orientaciones. El agravamiento de la situación económica interna, con una marcada caída del producto y del empleo, llevó a Obama a proponer una fuerte intervención estatal reflejada en nuevas regulaciones financieras y un elevadísimo nivel de gasto para hacerle frente a la más profunda crisis nacional e internacional desde los años de la Gran Depresión.

El plan de estímulo a la economía aprobado por el Congreso y firmada por el Presidente el 17 de febrero destinará una suma cercana a los 800 mil millones de dólares para obras públicas, asistencia social y reducciones tributarias sobre la base de las ideas keynesianas en las que el Estado da empleo en el contexto de crisis. En este plan se incluyen medidas comerciales y subsidios a sectores económicos, que se resumen en el Recuadro 2.

Recuadro 2

American Recovery and Reinvestment Act of 2009

Esta ley destinará U\$S 787.000 millones durante los próximos diez años para crear fuentes de trabajo, restaurar el crecimiento económico y fortalecer a la clase media americana. De esta suma, U\$S 308.000 millones se destinarán a programas de cada Ministerio, U\$S 198.000 a programas sociales, mientras que las reducciones tributarias para individuos y empresas implicarán alrededor de U\$S 281.000 millones.

Las principales medidas del plan de acción abarcan la modernización de la infraestructura, el fortalecimiento de la independencia energética, la expansión de las oportunidades educacionales, el mejoramiento del sistema de salud, recortes impositivos y la protección de aquellas personas más afectadas por la crisis.

El Acta está dividida en títulos y en cada uno de ellos se establecen medidas para diferentes actividades. En el presente se hará referencia a los títulos agrícola, comercial, energético y a las disposiciones generales, dentro de las cuales está la sección 1110 sobre uso de hierro y acero de Estados Unidos.

Título 1: Disposiciones Generales

Sección 1110: Uso de hierro y acero americano (cláusula conocida como Buy American)

Esta sección establece que todo el acero o hierro utilizado para desarrollar proyectos de construcción, reparación o mantenimiento de un edificio público o trabajo público deberá ser producido en Estados Unidos.

También se establecen excepciones que podrían beneficiar a aquellos países que hayan firmado acuerdos de libre comercio o de compras públicas en el marco de la OMC.

Las excepciones son las siguientes:

- 1) si su aplicación es inconsistente con el “interés público”,
- 2) si el acero y hierro americano no es producido en cantidad suficiente o en calidad satisfactoria,
- 3) si la inclusión del hierro o el acero americano incrementa los costos del proyecto total en más de un 25%.

Según Van Grastek (2009), dadas las especificidades de la ley estadounidense, si existe una excepción al Buy American en un acuerdo entre un país y Estados Unidos, esos países están exentos. También están exentos los países signatarios del Acuerdo de Compras Públicas de la OMC.

Hufbauer y Schott (2009) sostienen que las disposiciones del Buy American quebrantarían las obligaciones comerciales de Estados Unidos y que dañarían la reputación de país, a la vez que tendrá un muy bajo impacto en los empleos americanos. Los autores estiman que la producción adicional de acero impulsada por la reglamentación llegará a 0,5 millones de toneladas métricas, lo que equivaldría a 1.000 puestos de trabajo adicionales. El impacto es pequeño dado que el hierro es trabajo-intensivo. Como conclusión, señalan que las disposiciones del Buy American podrían generar pérdidas de empleo si otros países adoptaran una legislación similar o si las penalizan en el ámbito de la OMC.

Título 2: Agricultura, Desarrollo Rural, Administración de Alimentos y Agencias Relacionadas

Se destina al Departamento de Agricultura:

- U\$S 24 millones para construcción, reparación y actividades de mejoramiento de los edificios agrícolas.
- Oficina de Inspección General: U\$S 22.5 millones auditar programas e implementar las actividades fundadas por la ley.
- Agricultural Research Service: U\$S 176 millones.
- Suma adicional para los préstamos directos y préstamos garantizados autorizados por el título V de The Housing Act de 1949. Se dispondrán fondos para seguros rurales.
- U\$S 1000 millones para la sección 502 “Préstamos Directos” y U\$S 10.472 millones para los “Préstamos Garantizados” (Guaranteed Loans) no subsidiados en la Sección 502. Para su operación se destinan también sumas adicionales de U\$S 67 millones para los primeros y de U\$S 133 millones para los segundos.
- Facilidades para las comunidades rurales: U\$S 150 millones. Suma adicional para el costo de los préstamos y concesiones garantizados por las secciones 310 B(a) y 310B (c) de The Consolidated Farm and Rural Development Act (1961 y sucesivas enmiendas hasta la de 2006).
- Suma adicional de U\$S 1380 millones para el costo de préstamos directos y garantías para el agua rural, aguas residuales y programas de residuos autorizados por las secciones 306 y 310 y 381 E (d) del acta mencionada en el ítem anterior.
- Programas de Nutrición: US\$ 600 millones.

Programas de commodities:

- U\$S 150 millones para programas de asistencia alimenticia autorizados por la sección 27 a de The Food and Nutrition Act of 2008 y de la Sección 204 (a)(1) de The Emergency Food Assistance Act of 1983.
- El Departamento de Agricultura podrá disponer de asistencia adicional para los productores que sufran una pérdida millonaria de producción a causa de desastres naturales.

- Operación de préstamos agrícolas: U\$S 173.367.000 para préstamos operados bajo la sección 311 de The Consolidated Farm and Rural Development Act.

Título 3: Comercio, Justicia, Ciencia y agencias relacionadas

- U\$S 150 millones al Departamento de Comercio para el Programa de Asistencia para el Desarrollo Económico.
- U\$S 50 millones para el programa de Asistencia por Ajuste Económico, autorizado por la sección 209 de The Public Works and Economic Development Act de 1965. Se dará prioridad a los sectores que hayan sufrido una seria dislocación económica y pérdida del empleo debido a reestructuración corporativa.

Título 4: Energía y Desarrollo del Agua

- U\$S 2.000 millones destinados para la construcción: El 10% deberá ser utilizado en infraestructura ambiental relacionada con el agua.
- Suma adicional de U\$S 16.800 millones para Eficiencia Energética y Energía Renovable.
- U\$S 3.200 millones se destinarán a los programas autorizados por el subtítulo E del título V de la Energy Independence and Security Act de 2007.
- U\$S 3.100 millones para State Energy Program, autorizado en el apartado D del título 3 de Energy Policy and Conservation Act (1975 y sucesivas enmiendas).
- U\$S 2.000 millones para baterías de avanzada.

En el nuevo presupuesto enviado al Congreso, la Administración de Obama puso fin a los recortes impositivos para las empresas de gas y petróleo. El subsidio implicaba un costo de U\$S 30.000 millones.

6.1. Acuerdos bilaterales

En cuanto a los acuerdos de libre comercio, la nueva administración revisará los textos firmados para ver si son consistentes con el interés público y avanzará en algunas de las negociaciones pendientes. Actualmente se está implementando un plan de acción en conjunto con el Congreso. La Administración propuso abordar el Acuerdo con Panamá para su conclusión y fijar pautas para avanzar en los acuerdos con Colombia y Corea.

La agenda comercial contempla la posibilidad de que el Congreso le otorgue al Ejecutivo la Autoridad de Promoción Comercial o Trade Promotion Authority (TPA) y negociar bajo este paraguas.

La campaña electoral que llevó a Obama a la Presidencia se desarrolló en un contexto de cuestionamiento de la política de libre comercio y del fin del TPA, mecanismo por el cual el Poder Ejecutivo podía negociar acuerdos comerciales y limitar al Congreso a su aprobación o rechazo final, sin la posibilidad de hacer modificaciones al texto negociado.

El déficit comercial con China, la creciente transferencia de puestos de trabajo industrial hacia otros mercados y los cuestionamientos provenientes de las empresas y los sindicatos llevaron a una visión más escéptica respecto del libre comercio y a un posicionamiento más pragmático de la nueva Administración.

Estados Unidos es parte de 17 acuerdos bilaterales de libre comercio, 14 de los cuales se negociaron durante la presidencia de George Bush. Los acuerdos con Omán y Costa Rica fueron los últimos en entrar en vigor en enero de 2008.

Como senador, Obama ha dado su apoyo a algunos de estos acuerdos y su voto negativo a otros por no contar con estándares laborales y ambientales estrictos.

En función de las opiniones volcadas en sus discursos de campaña, Obama no se ubicaría dentro de los opositores al libre comercio, pero defiende la gradualidad del proceso de globalización comercial y la necesidad de incluir en el cuerpo central de los acuerdos cláusulas ajenas a lo estrictamente comercial como condición para su aprobación.

Si bien en términos generales Obama promueve las políticas del libre comercio, expresó preocupaciones hacia aquellos acuerdos que no incluyen estándares ambientales y laborales. En su programa comercial, Obama manifestó que se reunirá con los presidentes de México y Canadá para renegociar el Acuerdo del NAFTA e incluir mayores estándares de este tipo, pero sin que ello implique efectos adversos al comercio. Si bien en el año 2006 votó favorablemente para la aprobación del acuerdo con Omán, en 2005 se opuso al Acuerdo de Libre Comercio con América Central y República Dominicana (CAFTA RD) argumentando que no protege como debería los derechos laborales en Estados Unidos y los estándares ambientales en los países de América Central.

En una nota editorial para el diario Chicago Tribune (Obama, 2005) fundamentó su oposición al CAFTA. Allí expuso sus ideas acerca del libre comercio, la globalización y las condiciones necesarias para la negociación de un acuerdo comercial. Para Obama, la expansión del comercio y la eliminación de las barreras entre los países son buenas para la economía, la seguridad, los trabajadores y los consumidores, y afirmó que el CAFTA representa un beneficio para los intereses agrícolas e industriales en Estados Unidos, pero que el problema no es la globalización sino el cómo se responde a ella, es decir, cómo preparar a los trabajadores para la competencia extranjera. En esta línea, expresó que en relación a otros acuerdos comerciales, el CAFTA hace poco para proteger a la fuerza laboral y carece de buenas leyes de protección ambiental en los países de América Central.

En esa nota, Obama sostuvo que la mayor parte de los acuerdos tratan de mejorar la calidad de vida de los ganadores de la globalización, pero que poco se hace por los perdedores. Sostuvo que en el año 2004, aproximadamente 150.000 trabajadores perdieron sus empleos como consecuencia de los acuerdos de libre comercio y que fueron elegidos para recibir la ayuda del programa Trade Adjustment Assistance.

Este enfoque es relevante para lo que pueda ocurrir con las negociaciones de acuerdos de libre comercio que la anterior Administración había finalizado con Corea, Colombia y Panamá, pero que aún no han obtenido la aprobación del Congreso.

En marzo de 2008, Obama (Council on Foreign Relations, 2008) afirmó que se opondría al acuerdo de libre comercio con Colombia "dado que la violencia contra los sindicatos en ese país se burlaría de las protecciones laborales que insistimos sean incluidas en este tipo de acuerdos".

También criticó al acuerdo con Corea por darle a sus exportaciones acceso irrestricto sin condición de reciprocidad. El objetivo también será renegociar las disposiciones agrícolas e industriales que impiden el libre acceso de las exportaciones estadounidenses al mercado coreano, sobre todo las de la industria automotriz.

6.2. Organización Mundial del Comercio

El plan de la nueva administración para el comercio exterior tiene como prioridad trabajar por acuerdos comerciales justos, los que a su criterio deben servir para abrir mercados externos y para difundir estándares ambientales y laborales a nivel multilateral. Cabe destacar que durante la campaña electoral Obama no se refirió en profundidad a las negociaciones multilaterales y tampoco dio su visión del proceso. El capítulo comercial se incluyó como un punto más de la agenda económica. Allí le dedicó un párrafo a los temas multilaterales bajo el título "Fight for Fair Trade".

En el programa económico Obama afirmó que presionará a la Organización Mundial del Comercio para hacer cumplir los acuerdos comerciales y para que los países dejen de recurrir a subsidios gubernamentales injustos y a barreras no arancelarias que perjudiquen a los productos estadounidenses.

Obama destacó que promoverá el multilateralismo y el cierre de la Ronda Doha y al respecto manifestó que la conclusión de las negociaciones aumentarán las exportaciones americanas, fortalecerá el sistema de reglas del multilateralismo y promoverá el desarrollo de los países más pobres del mundo.

En relación a la aplicación de los acuerdos alcanzados, el nuevo presidente manifestó que Estados Unidos debería tener una posición más agresiva hacia los países que violan las reglas comerciales en detrimento de los bienes de EE.UU. Obama parece referirse específicamente a China dado que en relación a este país solicitó una mayor acción y posibles consultas en la OMC para presionarlo respecto de prácticas comerciales y cambiarlas.

Obama buscará también que en los próximos acuerdos negociados en la OMC se incluyan cláusulas vinculantes para proteger el derecho a la negociación colectiva y otros estándares laborales reconocidos por la Organización Internacional del Trabajo. Los acuerdos comerciales establecidos en la OMC también deberían incluir estándares ambientales a fin de que las empresas no puedan ganar una ventaja económica en detrimento del medio ambiente.

Más allá de la voluntad de alcanzar un acuerdo en la Ronda Doha, en vísperas de las negociaciones a nivel de ministros de julio de 2008, uno de los principales asesores de Obama, Jason Furman manifestó que el Presidente hubiera examinado detenidamente cualquier acuerdo que hubiese alcanzado la administración Bush (Palmer, 2008 a). Para concluir exitosamente con la Ronda, manifestó que el foco negociador debe estar en los trabajadores y en los agricultores.

Cuando Obama y Clinton competían por la postulación en las elecciones primarias del partido demócrata, manifestaron en repetidas ocasiones que los acuerdos comerciales internacionales deberían contar con disposiciones laborales más estrictas (Palmer, 2008 b), tema que fue ampliamente resistido por los países en vías de desarrollo que temen que estos argumentos se utilicen en los países desarrollados como una nueva barrera a las importaciones. El debate sobre este tema surgió en la Reunión Ministerial de la OMC de Seattle en 1999, cuando el ex Presidente Bill Clinton causó un revuelo en las negociaciones al manifestar que los acuerdos comerciales deberían incluir cláusulas laborales. Si las cuestiones laborales se incluyen en las próximas negociaciones, surgirá un nuevo problema para la conclusión de la Ronda Doha, que ya lleva más de 7 años de negociaciones.

6.2.1. Puntos destacados de la Agenda Comercial para la Ronda Doha durante 2009

La nueva administración reafirma su compromiso con el sistema multilateral de comercio y con el de solución de diferencias de la OMC, que es la vía para alcanzar la liberalización comercial y evitar el proteccionismo.

En cuanto a las negociaciones para alcanzar una mayor apertura de los mercados, la nueva agenda sostiene que la conclusión de la Ronda Doha sería una contribución importante para abordar la crisis internacional y restaurar el liderazgo del comercio en el crecimiento y desarrollo económico. La Administración se comprometerá con ese objetivo pero afirma que será necesario corregir el desbalance en las actuales negociaciones, ya que sostiene que el valor de lo que se espera que Estados Unidos otorgue es bien sabido y fácil de calcular, mientras que las amplias flexibilidades disponibles para otros miembros dejan sin clarificar el valor de nuevas oportunidades para los trabajadores, agricultores y hombres de negocios americanos.

La Agenda de Política Comercial para el año 2009 presentada por el Presidente de Estados Unidos le otorga un carácter prioritario a las negociaciones para alcanzar la liberalización comercial a fin de asegurar la estabilidad y el crecimiento de la economía mundial.

Durante las negociaciones del año 2009, el éxito de la Ronda Doha seguirá condicionado al logro de un compromiso significativo de acceso a mercados para los bienes agrícolas, no agrícolas y servicios, particularmente de los países en vías de desarrollo que han sido las economías de más rápido crecimiento, y que a la vez son los mayores protagonistas de la economía mundial.

La Administración trabajará para alcanzar el cierre exitoso de la Ronda Doha dado que abrirá nuevos mercados y generará mayores flujos de comercio. Para evitar el proteccionismo, y desde un plano más ofensivo, las autoridades monitorearán los compromisos tomados y las medidas comerciales que implementen los demás miembros.

En lo que respecta al trabajo del Comité de Agricultura en Sesión Especial, la agenda comercial tiene como eje el alcanzar un mayor acceso a los mercados de los países desarrollados y en vías de desarrollo claves.

Recuadro 3

Principales puntos de las respuestas de Ron Kirk en la audiencia en el Congreso para su confirmación en el cargo:

El 13 de marzo de 2009, Ron Kirk, el nuevo Representante Comercial, concurrió al Congreso para confirmar su cargo. A continuación se resumen los puntos más destacados de su presentación, que confirma lo ya planteado en la campaña electoral y en la reciente agenda del 2009 (Inside US Trade, 2009).

- El Acuerdo del 10 de Mayo de 2007⁴ entre el Congreso y el Presidente Bush será el punto de partida para desarrollar estándares laborales y ambientales en futuros acuerdos de libre comercio.
- El USTR y el Departamento de Comercio están revisando los modelos de tratados de inversión bilateral de 2004 para su posible modificación.
- Kirk considera prioritario avanzar en las negociaciones del AntiCounterfeiting Trade Agreement (ACTA).⁵
- EE.UU. utilizará todas las herramientas disponibles en la OMC para luchar contra las barreras no arancelarias a las exportaciones americanas, incluyendo el manejo de las aplicaciones de productos biotecnológicos por parte de la Unión Europea.
- El USTR reconoce el problema surgido entre la legislación ambiental y las emisiones de gases y trabajará para asegurar que se cumpla con la misma sin violar las obligaciones internacionales y sin generar “serias tensiones comerciales”. Esto se refiere a controlar las importaciones de algunos países que no implementen leyes de este tipo y que podrían generar un desplazamiento de puestos de trabajo al extranjero.
- Utilización de mayores recursos del USTR para monitorear y hacer cumplir los acuerdos comerciales existentes.
- Mayores consultas con el Congreso sobre la implementación de acuerdos de libre comercio.

⁴Acuerdo alcanzado entre congresistas demócratas y el Presidente G. Bush sobre la inclusión de estándares laborales y ambientales en la negociación de acuerdos bilaterales de libre comercio en mayo de 2007.

⁵Propuesta de Acuerdo Plurilateral que impondría una ejecución estricta de derechos de propiedad intelectual relativos a actividades de Internet y de bienes relativos a la información.

7. Conclusiones

En el presente artículo se analizaron las distintas propuestas de la Administración demócrata en algunos de los temas relevantes para las relaciones internacionales, entre ellos, la agricultura, el comercio exterior, el medioambiente y las energías renovables.

Si bien durante la campaña electoral Obama se mostró como un outsider de la política que simbolizaba el cambio radical respecto de la gestión anterior, se puede observar que las nuevas propuestas para la agricultura y las energías renovables no difieren sustancialmente de las anunciadas previamente. En materia agrícola, Obama mantendrá la fuerte "red de seguridad" para los productores rurales, y en sintonía con la Administración Bush, en el nuevo presupuesto enviado al Congreso, propondrá reducir los límites máximos a los ingresos agrícolas que habilitan a recibir ayudas.

Si bien Obama no se explayó en profundidad en los temas comerciales, manifestó que promoverá estrictos estándares ambientales y laborales como condición para la negociación y aprobación de los acuerdos de libre comercio.

No se manifestó en contra de los acuerdos comerciales, pero sí en desacuerdo con la idea de que cualquier acuerdo es bueno en sí mismo. En esta línea, en la Audiencia en el Congreso para la confirmación del cargo, Ron Kirk afirmó que no llegará a su oficina con una "fiebre por los acuerdos" (Kirk, 2009) y que llevará a cabo una revisión global de todos los acuerdos comerciales pendientes. En relación a la negociación con Corea, el nuevo USTR afirmó que tal como está negociado, es inaceptable para la industria automotriz de Estados Unidos.

Obama se mostró a favor del cierre de la Ronda Doha insistiendo en alcanzar un mayor acceso a los mercados para los productos de EE.UU. En esta línea criticó la utilización de subsidios a las exportaciones y a las barreras no arancelarias. Destacó que EE.UU. tendrá una participación más activa en la OMC en relación a las prácticas comerciales de los demás miembros. Sin embargo, no hizo mención a la reducción de la ayuda interna agrícola. De los pilares que se trabajan en el Comité de Agricultura, apuntó a que la agenda comercial otorgue máxima prioridad al de acceso a mercados, sobre todo en los países en vías de desarrollo claves por su crecimiento económico de los últimos años.

En relación a las energías renovables, continuará con las políticas propuestas previamente aunque con un objetivo de mayor alcance. Los objetivos son los de alcanzar la independencia energética, en línea con los de la Administración anterior. Donde se verifican diferencias sustantivas con aquella Administración es en la prioridad otorgada por Obama a la protección del ambiente, la lucha contra el calentamiento global, la reducción del uso del petróleo y el trabajo conjunto con otros países para alcanzar un acuerdo post Protocolo de Kioto. Los medios para alcanzar dicho objetivo son pocos y concretos: los acuerdos comerciales, las negociaciones en el marco de la OMC, la creación de un foro de principales emisores de gases efecto invernadero y la apuesta a los biocombustibles de segunda generación.

Bibliografía

Council on Foreign Relations (2008). The Candidates on Trade. Issue Tracker. Julio. En: www.cfr.org/publication/14762.

Hufbauer, Gary y Jeffrey Schott (2009). Buy American: Bad for Jobs, Worse for Reputation. Policy Brief 09-02. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics.

Inside US Trade (2009). Highlights from written responses by USTR Nominee Ron Kirk. Inside US Trade 27(10), 13 de marzo.

Obama, Barack (2005). Why I Oppose to CAFTA. Chicago Tribune. 30 de Junio. En: obama.senate.gov/news/05630-why_i_oppose_cafta/index.php

Obama, Barack (2008 a). A New Partnership for the Americas. En http://obama.3cdn.net/f579b3802a3d35c8d5_9aymvyqpo.pdf

Obama, Barack (2008 b). Obama Statement on Passage of the Senate Farm Bill. Mayo. En: www.barackobama.com/2008/15/obama_statement_on_passage_of.php

Obama, Barack (2008 c). Plan to Support Rural Communities "Real Leadership for Rural America". En: www.barackobama.com/issues/rural.

Obama, Barack y Joe Biden (2008 a). Promoting a Healthy Environment. En: www.barackobama.com/issues/

Obama, Barack y Joe Biden (2008 b). New Energy for America. En: www.barackobama.com/issues/energy

Palmer, Doug (2008 a). Obama Watching Bush closely in WTO talks. The Boston Globe. 9 de Julio. En: http://www.boston.com/news/politics/2008/articles/2008/07/09/obama_watching_bush_closely_in_wto_talks_aide/

Palmer, Doug (2008 b). Clinton and Obama say WTO needs more labour rules. Reuters, Febrero. En <http://uk.reuters.com/article/worldNews/idUKN2919476220080229>

Pérez Llana, Cecilia (2008). La Nueva ley agrícola de Estados Unidos y su consistencia con las disciplinas de la OMC. Revista del CEI 12: 117-134.

USTR (2009). 2009 Trade Policy Agenda and 2008 Annual report of the President of the United States on the Trade Agreements Program. Washington D.C.: USTR.

VanGrasstek, Craig (2009). Trade and Trade-Related Policy of the Obama Administration. Conferencia brindada en Agency for International Trade Information and Cooperation. 2 de Febrero.

Otras fuentes consultadas:

About Barack Obama. United States Senator for Illinois. En: <http://obama.senate.gov/about/>

Bridges Weekly Trade Digest (2009 a). Obama picks Former Mayor Ron Kirk for Top Trade Post. Bridges Weekly Trade Digest 13 (1). 14 de Enero. En: <http://ictsd.net/i/news/bridgesweekly/37799>

Bridges Weekly Trade Digest (2009 b). Obama Budget Calls for Deep Cuts to Agribusiness Subsidies. Bridges Weekly Trade Digest 13 (8). Marzo. En: <http://ictsd.net/i/news/bridgesweekly/42277/>

Elliot, Phillip (2007). Obama says Only outsider can bring changes that rivals have failed to enact. Associated Press. Octubre. En: www.barackobama.com/2007/10/09/obama_says_only_outsider_can_b.php

House of Representatives. http://solis.house.gov/apps/list/speech/ca32_solis/wida6/nominationlabor.shtml

Obama, Barack y Joe Biden (2008). The Change we need. Issues, economy. En: www.barackobama.com/issues/economy

Obama, Barack y Joe Biden (2008). Plan to Fight for Fair Trade Agreements. En: www.barackobama.com/issues/economy/

Portal del Congreso de Estados Unidos. <http://www.opencongress.org/bill/111-h1/show>

Portal On the Issues. Barack Obama on Free Trade. En: www.ontheissues.org/2008/Barack_Obama_Free_Trade.htm

Reuters (2008). Factbox-President elect Obama's positions on trade. Noviembre. En: www.forbes.com/reuters/feeds/reuters/2008/11/05/2008

The American Recovery and Reinvestment Act of 2009. En: <http://www.house.gov/daily/hpg.htm>

The Economist (2007). Who's the real left-winger? The Economist 383 (8528), 12 de Mayo.

Trade Diversion (2008). Obama in Trade: An in-depth look. 30 de marzo. En: www.tradediversion.net/archives/2008/03/obama_on_trade.html

US Senator Barack Obama Foreign Policy. En: http://obama.senate.gov/issues/foreign_policy/