

**Documento preparado a solicitud del
Banco Interamericano de Desarrollo sobre
el Proceso de Elaboración de Políticas Comerciales
en los Estados Unidos**

Elaborado por: Jon E. Huenemannⁱ

Introducción

La constitución de los Estados Unidos (EE.UU.) en efecto atribuye la autoridad y la responsabilidad de desarrollar e implementar políticas de comercio e inversión, y la negociación de acuerdos internacionales, a dos entidades – el congreso y el Presidente. Estos tomadores de decisiones federales cuentan con el apoyo subsidiario formal e informal de una serie de tomadores de decisiones, asesores (tanto formales como informales), intereses (organizados) y el gran “cortejo de la opinión pública”. Aún más, el sistema federal también está interrelacionado (formal e informalmente) con el sistema estatal y el local. Los representantes y funcionarios electos local y estatalmente, así como sus constituyentes, buscan involucrarse cada vez más puesto que la política y los acuerdos comerciales y de inversión tienen implicaciones directas o indirectas sobre los mismos.

El amplio bagaje de aquellos sujetos involucrados en el desarrollo de las políticas sobre comercio e inversión, y en la negociación de acuerdos, refleja la dilución del poder inherente a las instituciones, tanto a lo interno como a lo externo del gobierno, que le brinda una gran profundidad a la democracia de los EE.UU. A pesar de las críticas de algunos que el proceso de formulación de políticas comerciales está dominado por un pequeño grupo de intereses, el proceso brinda el espacio para que una gama virtualmente ilimitada de intereses – tanto nacionales como extranjeros –participen.

A continuación se brinda una descripción de los elementos más importantes del proceso de formulación de políticas comerciales y de inversión en los EE.UU. Se ha estructurado de forma tal que responda a las preguntas planteadas por los funcionarios del Banco Interamericano de Desarrollo.

Los procedimientos de consulta sobre la política comercial de los EE.UU.; grupos incluidos en la consulta; calendarización de la consulta; y estructura de la consulta

Tanto el poder ejecutivo como el congreso solicitan y reciben contribuciones sobre la política comercial y de inversión y sobre la negociación de acuerdos. A continuación se presenta una descripción de los sistemas de consulta del poder ejecutivo y del congreso.

El ejecutivo solicita información a través de diversos medios. El núcleo central de su sistema oficial de consulta es el *sistema del comité de asesoría oficial*. Por su parte, el congreso estableció, en 1974, el marco legislativo para su sistema, principalmente para asegurar que la política comercial y de inversión de los EE.UU. y los objetivos de negociación reflejaran adecuadamente los intereses comerciales y económicos del país. (Al congreso le ha preocupado por años que la política comercial y de inversión de los EE.UU. se encuentra sumamente influenciada, a lo interno del proceso de elaboración de políticas del poder ejecutivo, por los intereses de la política exterior de los EE.UU. – por ejemplo, en su momento, el Departamento de Estado jugó un papel central en el desarrollo de la política comercial y de inversión y en las negociaciones. Entre otras, esta fue una de las razones por la cual el congreso creó la Oficina Especial del Representante del Comercio (STR por sus siglas en inglés) por medio de la Ley de Ampliación del

Comercio de 1962, dependiendo del Despacho Ejecutivo del Presidente. Posteriormente la STR se elevó al Representante del Comercio de los EE.UU. (USTR por sus siglas en inglés), otorgándosele rango de Gabinete en la Ley de Comercio de 1974. El Congreso amplió y realzó el papel que juega este sistema en tres leyes de comercio posteriores.

El sistema del comité de asesoría consiste de 33 comités asesores, con una membresía total de casi 1.000 asesores. Las recomendaciones sobre las candidaturas para formar parte de los comités provienen de una serie de fuentes, incluyendo Miembros del Congreso, asociaciones y organizaciones, publicaciones, y otros individuos que tengan un interés o un vasto conocimiento sobre la política comercial de los EE.UU. La selección de los miembros se basa en las credenciales, la geografía y las necesidades del comité específico. Los miembros costean sus propios gastos de viajes y otros gastos relacionados.

El sistema está organizado en tres escalafones: el Comité Asesor del Presidente para la Política Comercial y las Negociaciones (ACTPN por sus siglas en inglés); seis comités asesores sobre política; y 26 comités de asesoría técnica, sectorial y funcional. El Presidente nombra 45 miembros del ACTPN por un término de dos años. La Ley de 1974 requiere que la membresía represente de forma amplia a los sectores económicos clave que se ven afectados por el comercio. Puesto que está a cargo de asesorar al Presidente y a sus asesores de mayor rango, el comité también considera los aspectos de la política en el contexto del interés nacional general.

Los seis comités asesores sobre política son nombrados únicamente por el Representante del Comercio o en conjunto por éste y otros miembros del Gabinete. Aquellos nombrados exclusivamente por el USTR son el Comité Asesor Intergubernamental sobre Política (IGPAC por sus siglas en inglés) y el Comité Asesor Comercial para África (TACA por sus siglas en inglés). Aquellos comités asesores sobre política gestionados conjuntamente por los Departamentos de Agricultura, Trabajo, Defensa y la Agencia de Protección Ambiental, son el Comité Asesor sobre Política Agrícola (APAC por sus siglas en inglés), el Comité Asesor Laboral (LAC por sus siglas en inglés), el Comité Asesor sobre Política de Defensa (DPACT por sus siglas en inglés), y el Comité Asesor sobre Política de Comercio y Ambiente (TEPAC por sus siglas en inglés), respectivamente. Cada comité proporciona asesoría específica en su área de concentración.

Los 26 comités de asesoría técnica, sectorial y funcional están organizados en dos áreas: industria y agricultura. Los representantes son nombrados conjuntamente por el USTR y los Secretarios de Comercio y Agricultura, respectivamente. Cada comité sectorial o técnico representa a un sector o grupo de bienes básicos (*commodities*) específico, y proporciona asesoría técnica en relación con el efecto que las decisiones sobre políticas y negociaciones puedan tener sobre su sector. Los cuatro comités de asesoría funcional proporcionan asesoría que afectan a todos los sectores de forma general en temas sobre aduanas, normas, asuntos de derechos de propiedad intelectual y comercio electrónico.

Los asesores oficiales también son consultados como parte del proceso de preparación de información para la consideración del congreso. Tradicionalmente esto se ha dado previo

al proceso legislativo correspondiente a la implementación de acuerdos comprehensivos de libre comercio o multilaterales, dentro del juego de la OMC. Se incluyen específicamente las opiniones, incluyendo aquellas opiniones encontradas, de todos los comités asesores en un paquete de información que se envía al congreso para su revisión y consideración.

Adicionalmente, con la aprobación de la legislación de implementación del TLCAN y del Acta de los Acuerdos de la Ronda Uruguay de 1994, los EE.UU. creó procedimientos de consulta ampliados a los gobiernos estatales y locales. El propósito de lo anterior es garantizar que los estados y las localidades estén informados y sean consultados continuamente, sobre aspectos relacionados con el comercio que se relacionen directamente o que pueda tener un efecto directo sobre éstos. Esto se logra a través de una serie de mecanismos, incluyendo un sistema de “puntos de contacto” estatales, el IGPAC, reuniones con asociaciones estatales y locales, y otros mecanismos.

El proceso de consulta del congreso no cuenta con una elaboración ni un alcance tan específico como el que se refleja en el *sistema del comité de asesoría oficial* del poder ejecutivo. El sistema congresional incluye esencialmente dos elementos centrales: las audiencias de los comités sobre legislaciones y asuntos relacionadas con el comercio y la inversión y la información oral y escrita relacionada que se solicita en relación con estos eventos; y la información que se recibe constantemente en las oficinas de los “representantes del pueblo” y por los comités sobre un amplia gama de temas de políticas públicas, incluyendo política y negociaciones sobre comercio en inversión. Además, el congreso puede solicitarle a la Oficina de Contaduría Pública (GAO por sus siglas en inglés) y al Servicio Congresional de Investigación (CRS por sus siglas en inglés) que elaboren estudios sobre temas particulares de interés. Además, el Comité de Medios y Árbitros de la Cámara de Representantes de los EE.UU. y el Comité de Finanzas del Senado de los EE.UU. le solicitan análisis económicos a la Comisión sobre Comercio Internacional de los EE.UU. (USITC). (El Presidente y el USTR también tienen la autoridad de solicitarle estudios a la USITC).

El proceso de consulta del congreso está estructurado para cumplir un propósito distinto al del sistema del poder ejecutivo. El sistema del congreso está estructurado para ayudar en el desarrollo de la legislación relacionada con el comercio e la inversión, y para solicitar información sobre temas que son relevantes para la elaboración de políticas, para así ayudarle al congreso en su supervisión del poder ejecutivo, así como en sus deliberaciones con éste. El sistema del poder ejecutivo se orienta más hacia la discusión sobre temas propios de negociaciones futuras o que se encuentran en curso, la implementación de acuerdos, investigaciones bajo las leyes comerciales de los EE.UU. y temas más generales de política que sean de interés nacional.

Los *grupos involucrados en el proceso de elaboración de políticas* dentro del sistema del comité de asesoría oficial son numerosos. Incluyen empresas de todos los sectores donde el comercio es un factor significativo, organizaciones de trabajo, organizaciones ambientales, organizaciones de consumidores, gobiernos estatales y locales, y todos los demás aspectos de la sociedad estadounidense que estén interesados en proporcionar

consejo (por ejemplo, académicos, instituciones de investigación, asociaciones de comercio, grupos cívicos, ciudadanos individuales, etc.).

Al mismo tiempo, las deliberaciones del comité de asesoría oficial – en particular los comités sectoriales y funcionales – no se divulgan al público cuando éstos involucran asuntos que se consideran sensibles para el interés nacional según se proscribe en la legislación estadounidense y/o cuando incluyen información confidencial de empresas. Sin embargo, los comités de política normalmente tienen un componente de la agenda de la reunión que es abierto al público. Por ejemplo, en el pasado, el *ACTPN* ha abierto un componente de sus reuniones al público/prensa. Además, los comités asesores sectoriales, funcionales, y de política le solicitan información al público cuando se considera apropiado, generalmente por escrito (por ejemplo, avisos en el Registro Federal).

El sistema formal de consulta del congreso brinda una oportunidad para que cualquier ciudadano, organización, compañía o industria proporcione asesoría al comité respectivo y/o a su respectivo miembro del congreso. Normalmente, la consulta se realiza formalmente por los comités, en relación con legislaciones, y/o cuando las audiencias tienen lugar. Adicionalmente, el presidente del comité invitará a testigos específicos (además de los funcionarios del poder ejecutivo) para que expongan sus opiniones ante el comité y para que respondan preguntas. Al mismo tiempo, los comités y las oficinas individuales de congresistas continuamente reciben información de sus constituyentes y de gobiernos e individuos extranjeros.

La naturaleza, calendarización y estructura del sistema formal de consulta del poder ejecutivo y del congreso están bien desarrolladas. Por ejemplo, es normal que el poder ejecutivo formalmente solicite las opiniones del público y de sus asesores oficiales antes de cada acuerdo comercial comprensivo y de mayor importancia, sin importar que sean bilaterales, regionales, sectoriales o multilaterales. Por ejemplo, el poder ejecutivo sostendrá audiencias y/o solicitará información por escrito de cualquier parte interesada a través de los avisos en el Registro Federal. El formato para las audiencias del poder ejecutivo y sus solicitudes de información escritas establecen, normalmente con sumo detalle, qué información es relevante y deseada. En la mayoría de los casos estas solicitudes de información son casi inmediatamente incorporadas en los sitios electrónicos de la agencia correspondiente, permitiéndole a virtualmente cualquier parte interesada tanto revisar como responder al aviso.

Además, normalmente el poder ejecutivo solicita formalmente la opinión de sus asesores y del público durante la negociación de un acuerdo tal, sobre todo cuando los negociadores requieren de información o asesoría adicional en temas particulares. Adicionalmente, (como se observó anteriormente), si el acuerdo requiere legislación de implementación, el poder ejecutivo solicitará la opinión de todos sus asesores oficiales (incluyendo las opiniones encontradas) sobre el acuerdo en sí y posteriormente enviará dicha información al congreso para su consideración y revisión, conforme éste aborda la legislación que implementará el acuerdo.

De forma similar, los comités del congreso sostienen audiencias, invitan testigos y solicitan comentarios por escrito sobre los temas y los principales acuerdos antes, durante y después de la finalización de la negociación, esto en adición a cuando se esté desarrollando la legislación de implementación. Tal como es el caso en el poder ejecutivo, los comités del congreso tienen sitios electrónicos que brindan la oportunidad para que cualquier parte interesada proporcione sus comentarios sobre el trabajo del comité o cualquier otro asunto. Además, el comité brinda una explicación suficientemente detallada de lo que busca obtener por medio de las contribuciones y la información, para efectos de sus deliberaciones y toma de decisiones.

Además del proceso formal para la recopilación de las opiniones de aquellos interesados, tanto el poder ejecutivo como el congreso reciben y solicitan información por medio de reuniones informales y conversaciones telefónicas con compañías interesadas, asociaciones comerciales, investigadores, sindicatos, organizaciones ambientales, ciudadanos particulares, etc. Esta recopilación de información “justo a tiempo” es instrumental para el proceso de elaboración de políticas y se convierte en un suministro crítico de insumos sobre los tomadores de decisiones.

La relación entre el poder ejecutivo, el congreso y los estados en la elaboración de políticas

Virtualmente toda política nace del diálogo entre el congreso y el poder ejecutivo. No obstante, los estados y hasta las municipalidades han crecido en importancia. No sólo forman parte del sistema del comité de asesoría oficial del poder ejecutivo (el *IGPAC* y los “puntos de contacto” estatales), sino que también transmiten, cada vez más, sus opiniones a través de canales directos e informales. Por ejemplo, la Asociación Nacional de Gobernadores (NGA por sus siglas en inglés) y la Conferencia Nacional de Alcaldes, frecuentemente emiten resoluciones y discuten temas sobre comercio e inversión y transmiten esta información al poder ejecutivo y al congreso. Además, ellos – de forma individual – involucran a sus contrapartes en otros países y abogan en nombre de constituyentes en instituciones de elaboración de políticas domésticas y extranjeras. Algunas veces esto se realiza en coordinación con quienes elaboran las políticas federales y otras veces no, lo cual puede provocar alguna confusión si no se entiende dentro del contexto apropiado.

Los estados y las municipalidades también tienen jurisdicción sobre una variedad de leyes y políticas que están cada vez más implicadas en las negociaciones sobre comercio e inversión (por ejemplo, compras públicas, servicios, etc.). Como resultado, quienes elaboran las políticas federales se ven, en efecto, obligados a trabajar con los funcionarios y los representantes electos a nivel estatal y local para obtener su apoyo, si desean tener éxito en la mesa de negociación y en la implementación de lo negociado. La implementación del TLCAN, por ejemplo, ha facilitado una plétora de actividades entre funcionarios federales, estatales y locales sobre una gran variedad de temas, muchos de los cuales se relacionan con las fronteras. Por ejemplo, para que las normas sobre servicios de transporte terrestres del TLCAN sean efectivas necesitan actividades de apoyo por parte de los estados y de las municipalidades. Adicionalmente, el TLCAN

motiva la negociación e implementación de acuerdos de reconocimiento mutuo (MRAs por sus siglas en inglés) a través de una gama de sectores de servicios. Sin embargo, muchos de estos sectores están regulados por instituciones estatales y/o de forma privada por cuerpos del sector privado. Por lo tanto, si carecen de su apoyo los *MRAs* no son factibles.

Sin embargo, como se señaló anteriormente, el punto central del proceso de elaboración de políticas aún reside principalmente en las deliberaciones entre el congreso y el poder ejecutivo. Debido a que la constitución proscribe que el congreso ejerce la única autoridad para “regular el comercio” y el presidente ejerce la única autoridad para “negociar” con potencias extranjeras, es necesario un ejercicio de colaboración en la toma de decisiones, tanto al elaborar las políticas como al negociar e implementar los acuerdos, sobre todo cuando la ley de los Estados Unidos se ve implicada en los acuerdos. El reciente debate, largo y divisorio, sobre la autoridad para la promoción del comercio (o TPA por sus siglas en inglés, anteriormente conocida como la vía rápida) es un vívido ejemplo del forcejeo entre ambos poderes de gobierno y sus partidos políticos. En efecto, hay quienes especulan que una de las razones por las cuales el debate legislativo sobre la *TPA* fue tan largo y divisorio fue –extrañamente– que no había ningún acuerdo comercial que implementar. En otras palabras, el debate versó sobre la intersección entre la política y las políticas, ante la ausencia de una pieza concreta de legislación de implementación, que pesara sobre la balanza a un soberano(s) extranjero –cínicamente algunos dirían que era la situación ideal para que algunos políticos hicieran aseveraciones “de principio” y no tomaran decisiones.

En cualquier caso, la elaboración de políticas y la negociación de acuerdos es un asunto de sumo interés tanto para el poder ejecutivo como para el congreso, y el nivel de interés parece estar en aumento. Una indicación que demuestra lo anterior es la creciente diversidad en el conjunto de comités congresionales, lo cuales están teniendo una supervisión y una participación legislativa más activa en esta arena política. Esto refleja tanto el alcance de lo que está siendo abordado en la mesa de negociación como la creciente importancia del comercio y la inversión para la economía de los Estados Unidos y sus instituciones gobernantes a todo nivel. Los acuerdos de comercio y de inversión también son vistos por una serie de actores “no tradicionales” del debate político como vehículos que avanzan, o que amenazan, una serie de objetivos de las políticas públicas. Estos actores no tradicionales utilizan avenidas oficiales e informales en los niveles federales, estatales y municipales de gobierno para alcanzar sus objetivos. De hecho, esta es una de las razones principales –sino la más importante– por la cual los funcionarios estatales y municipales se han involucrado cada vez más en el proceso.

A la misma vez, uno no debe precipitarse en asumir que los funcionarios estatales y municipales son antagonistas cuando se trata de negociar acuerdos que amplían las oportunidades de comercio e inversión. La *NGA* y la Conferencia de Alcaldes, por ejemplo, tradicionalmente han apoyado la expansión del comercio y la inversión y los principales acuerdos. No obstante, no es sorprendente que cuiden con celo sus autoridades jurisdiccionales bajo el sistema estadounidense. Así, conforme el alcance de los acuerdos se amplía (por ejemplo, involucrando legislación y políticas que se

encuentran bajo el dominio de entidades subfederales en los EE.UU.) y la importancia del comercio y la inversión para la economía de los EE.UU. crezca, estos funcionarios jugarán un papel más importante. Además, ellos son los que frecuentemente se encuentran “más cerca de” los constituyentes que resultan afectados positiva o negativamente por la expansión (o contracción) del comercio y la inversión.

El gobierno y los intereses especiales – su papel en el proceso

Relativamente hablando, el gobierno de los Estados Unidos está, a todo nivel, estructurado para solicitar insumos de sus constituyentes y responderle a los mismos. El grado en que estos constituyentes se encuentren organizados, estén decididos, sean persistentes, tengan una estrategia efectiva y comprendan como funciona el proceso de toma de decisiones, es lo que frecuentemente puede determinar el nivel hasta el cual pueden influenciar la política pública. Precisamente por que el gobierno debe lidiar, a todo nivel, con un conjunto de intereses tan vasto y diverso, que intentan influenciar su dirección por medio de una multitud de canales formales e informales, es que a algunos “intereses especiales” les puede parecer que éste no responde. Obviamente, lo anterior resulta contradictorio con la imagen estereotipada del gobierno cautivo de los intereses especiales. Es más, esto no pretende sugerir que los intereses especiales – tanto domésticos como extranjeros – no tienen un papel significativo en la elaboración de políticas. Aún más, ni siquiera es que se diga que los intereses especiales no deberían jugar un papel en la elaboración de políticas porque sí lo deben hacer.

Como se observó anteriormente, el proceso de elaboración de la política comercial y de inversión a nivel federal se caracteriza por los distintos métodos de solicitar y recibir las observaciones de una gran gama de intereses. Virtualmente cualquiera que tenga un interés y conocimiento suficiente sobre el proceso de recopilación de información puede participar, incluyendo ciudadanos particulares. Al mismo tiempo, los intereses – sean empresariales, laborales, ambientales, de los consumidores, de gobiernos extranjeros y otros – reconocen la necesidad de estar organizados y de estar en el lugar indicado en el momento preciso con un plan para mejorar las oportunidades de influir en la política.

Pero el esfuerzo del gobierno por consultar a una gran variedad de intereses y reflejarlos en su sistema del comité de asesoría oficial, es en parte como éste intenta resguardarse de ser capturado por un único interés en la elaboración de políticas. Es más, dentro del proceso de elaboración de políticas del poder ejecutivo, el punto primordial es – de manera consistente con el mandato constitucional del Presidente – considerar y perseguir el interés nacional. El hecho de que más de una docena de agencias federales están involucradas continuamente en la elaboración de políticas (sin mencionar el congreso, los estados y otras entidades) garantiza que virtualmente todos los intereses relevantes son sopesados. Por ejemplo, cada agencia aporta un “interés” que se debe tener en cuenta en el debate. Pero, es responsabilidad del *USTR*, bajo la supervisión de la Casa Blanca dentro del poder ejecutivo, sintetizar todas las perspectivas e intereses que se consideran relevantes, y diseñar una política que promueva el interés nacional. Dado el diseño, se pueden volcar los intereses unos en contra de otros – por ejemplo, el interés de una industria contra el interés de otra, y/o la inquietud de la política exterior contra una preocupación relacionada con una regulación doméstica, etc.

Algunas veces el proceso de elaboración de políticas funciona como una sinfonía, y todos los intereses se pueden acomodar en una política coherente que impulsa el interés nacional en un contexto global. Pero por definición, en el proceso de elaboración de políticas los funcionarios nombrados y elegidos deben realizar escogencias que promuevan algunos intereses por encima de otros. En definitiva, estos funcionarios son los responsables, y en la medida que la mayoría del público votante considere que éstos se encuentran muy ligados a un único interés en especial, esto se puede reflejar en las urnas.

Adicionalmente, existe una serie de leyes y reglamentos que proporcionan el marco legal diseñado para ponerle límites a las influencias inapropiadas provenientes de intereses especiales. Constantemente se debate sobre el grado de efectividad de estas reglas, pero el hecho del asunto es que son de las más comprensivas y rigurosas del mundo.

El proceso interministerial de elaboración de políticas: debilidades y fortalezas

El *proceso del poder ejecutivo* se refleja en la ley de los Estados Unidos. Pero sin citar las numerosas leyes que se refieren a la determinación de la estructura, la implementación práctica del proceso de elaboración de políticas involucra un gran número de entidades federales. Bajo el liderazgo de la Casa Blanca, dentro del Despacho Ejecutivo del Presidente, el *USTR* es el coordinador designado por ley para la elaboración de la política comercial y sobre inversión extranjera directa, el asesor principal del Presidente en materia de comercio, así como negociador en jefe de los EE.UU. Sin embargo, el desarrollo de la política comercial y de inversión se lleva a cabo a través de un proceso deliberativo entre las agencias, el cual formalmente incluye a las siguientes entidades: los Departamentos de Estado, del Tesoro, de Agricultura, de Comercio, de Trabajo, del Interior, de Defensa, De Energía, de Salud y Servicios Humanos, de Justicia, de Transportes, la Agencia de Protección Ambiental, la Administración de Pequeñas Empresas, los funcionarios del Consejo de Seguridad Nacional/Consejo Económico Nacional, el Despacho del Vicepresidente, la Oficina de Gestión y Presupuesto, y el Consejo de Asesores Económicos.

Adicionalmente, los departamentos/las agencias tienen áreas específicas en las cuales cuentan con roles de liderazgo en áreas que complementan la elaboración de políticas y las negociaciones comerciales y de inversión. Por ejemplo, la promoción del comercio es liderada principalmente por el Departamento del Comercio, el cual trabaja con una serie de agencias del poder ejecutivo y agencias independientes, incluyendo el Banco para las Exportaciones/Importaciones, la Agencia para el Comercio y el Desarrollo, la Corporación para la Inversión Privada en el Extranjero, los Departamentos de Agricultura, del Estado y del Tesoro y el *USTR*.

Las agencias independientes, como la Comisión Federal de Comunicaciones, son utilizadas tanto por el congreso como por el poder ejecutivo por sus conocimientos técnicos, cuando éstos se relacionan con una política y/o un aspecto de una negociación. Por ejemplo, la *USITC* tiene un papel proscrito por la ley de brindar asesoría económica al Presidente y al *USTR* en las determinaciones de “daño” dentro del contexto de la implementación de ciertas leyes comerciales de los EE.UU. (por ejemplo, antidumping, investigaciones de medidas compensatorias y de salvaguardias, etc.). Adicionalmente, el *USTR* normalmente solicita la asesoría de la *USITC* antes de finalizar acuerdos de libre comercio o acuerdos multilaterales sobre comercio de mayor importancia. La *USITC* proporciona asesoría específicamente sobre las implicaciones de tales acuerdos para la industria y la economía de los EE.UU. La *USITC*, en sus investigaciones y análisis, sostiene audiencias públicas y solicita comentarios por escrito de las partes interesadas (las cuales a menudo incluyen gobiernos y compañías extranjeros) dentro del contexto de preparación de su informe para el *USTR*. Puesto que el informe de la *USITC* con frecuencia incluye información confidencial de las empresas, por lo general se prepara

una versión pública y otra no pública. El *USTR* luego circula el informe de la *USITC* entre otras agencias involucradas en el proceso de elaboración de políticas.

El papel y la importancia de cada una de las instituciones involucradas en el proceso de elaboración de políticas varían día a día dependiendo de las especificidades de los temas que se estén tratando. Sin embargo, es justo decir que actualmente las más involucradas en el día a día y en elaborar las posiciones del poder ejecutivo, además del *USTR*, son: los Departamentos de Estado, del Tesoro, de Comercio, de Agricultura, y el Consejo Nacional de Seguridad/Consejo Económico Nacional. Esta lista ha sido más grande en algunos momentos de los últimos diez años, y más pequeña en otros tiempos.

El proceso deliberativo formal dentro de las agencias involucradas de los EE.UU. tiene lugar en cuatro niveles. En el nivel alto del proceso (salvo por el Presidente y el Vicepresidente) están los funcionarios del Gabinete. La estructura proscrita por la ley de los EE.UU. establece al *USTR* como la cabeza de lo que se conoce como el Comité de Política Comercial (TPC por sus siglas en inglés) del Gabinete. Sin embargo, cada Presidente, en la práctica, ha desarrollado su propio comité de Gabinete (incluyendo al Presidente Bush), y el *TPC* nunca ha sido un cuerpo deliberativo que funcione formalmente. Más bien, los asuntos sobre la política comercial se han discutido dentro de los mandatos más amplios del comité, centralizándolos en asuntos económicos y de seguridad nacional. Por lo general, el Presidente le ha dado la responsabilidad a su Asistente para Asuntos Económicos o para Asuntos de Seguridad Nacional de convocar las reuniones relevantes, con el Presidente presidiendo cuando se considere necesario.

El siguiente nivel hacia abajo, donde la preponderancia de la sensibilidad política y la importancia de las decisiones que se toman, es a través del llamado comité de subsecretarios o del Grupo de Revisión de la Política Comercial (TPRG por sus siglas en inglés). El Subsecretario del Presidente para Asuntos Económicos Internacionales/Seguridad Nacional es quien normalmente convoca al Comité de Subsecretarios y el *TPRG* es presidido por un Subsecretario del *USTR* según se proscribió en la ley. Normalmente, los funcionarios que participan de estas discusiones están a nivel de o cerca de la subsecretaría. Bajo el Presidente Bush, el *TPRG* ha tenido un papel activo en el tratamiento de los temas.

Tradicionalmente, el proceso de toma de decisiones en el nivel de mayor rango ha estado bajo el dominio del Comité de Personal Política Comercial (TPSC por sus siglas en inglés). El proceso de toma de decisiones a nivel de trabajo está a cargo de los Subcomités del *TPSC*, e incluye docenas de comités centralizados por región, país, sector y funciones. Normalmente, éstos son encabezados por un Director del *USTR*. Es aquí donde se hace la mayoría del análisis diario y de los trabajos preliminares sobre la política.

Como es común, en la mayoría de las reuniones internas en el poder ejecutivo, el proceso deliberativo que se relaciona con la política y las negociaciones sobre comercio e inversión normalmente no es abierto al público. Aún más, las agendas para estas reuniones normalmente no se hacen públicas con anterioridad a la celebración de las

mismas, o incluso después. Por otra parte, el proceso que lleva a estas reuniones internas comúnmente resulta de información solicitada o no solicitada a partes interesadas fuera del gobierno.

De forma específica, el poder ejecutivo, usualmente a través del *TPSC* o de una agencia específica, solicita activamente las opiniones del público interesado a través de los avisos en el Registro Federal y/o audiencias públicas (en Washington, y algunas veces alrededor de los EE.UU.). Estas solicitudes de información, o de opiniones, son comunes y suceden numerosas veces al mes sobre una variedad de temas. La información que se recibe normalmente es de importante consideración dentro del proceso deliberativo interno. De hecho, es común que la información que se recibe a través de estos esfuerzos sea el tema central de la discusión en las reuniones para la toma de decisiones.

Dada la creciente importancia de la naturaleza de las decisiones que se toman en materia de la política comercial y de inversión, las exigencias sobre el proceso entre las agencias han aumentado. Por consiguiente, la cantidad de decisiones que requieren la revisión de los niveles de mayor rango ha aumentado significativamente en los últimos 15 años. Esto ha afectado a todas las agencias involucradas en el proceso. Es más, no es sorprendente que esto haya significado un involucramiento mayor en el día a día, por parte de la Casa Blanca, en las decisiones que se toman, así como un mayor número de comités y miembros en el congreso. En pocas palabras, puesto que lo que está en juego ha cobrado mayor importancia política, las exigencias sobre las agencias han aumentado para que produzcan análisis y estudios cuidadosos para los tomadores de decisiones. En particular, el personal del *USTR* se encuentra comúnmente bajo niveles de estrés extraordinarios. Este estrés es exacerbado cuando el proceso de coordinación entre las agencias no está funcionando adecuadamente y de forma eficiente, de forma que genere información y discusiones de alta calidad. Es más, algunos consideran que se ha generado un confuso desenfoque de las responsabilidades de coordinación de la política entre el *USTR* y el Consejo Económico Nacional/Consejo de Seguridad Nacional, los cuales residen dentro del Despacho Ejecutivo del Presidente. No obstante, este desenfoque es hasta cierto grado inevitable dada la creciente importancia de la política comercial y la inversión en el contexto de las políticas nacionales y las relaciones de los EE.UU. alrededor del mundo.

Al mismo tiempo, el proceso entre las agencias genera información de alta calidad y discusiones totalmente informadas. Los recursos que existen dentro de las agencias involucradas en el proceso de elaboración de políticas son de los mejores en el mundo. Entre las herramientas accesibles para los negociadores y formadores de la política comercial y de inversión se encuentran: análisis profundos de las industrias, pronósticos y estudios económicos, inteligencia de alrededor del mundo sobre desarrollos políticos, económicos y de seguridad y conocimiento técnico a lo ancho de todo el espectro legal nacional e internacional. La profundidad de las estructuras del comité asesor, la consulta formal e informal de información al público interesado y el proceso congresional para recopilar información, en mayor medida les permite a los formadores de política de ambos poderes de gobierno tomar decisiones informadas. De hecho, uno de los retos es lograr clasificar oportunamente, entre la creciente cantidad de información disponible para los que están involucrados en el proceso, aquella que sea más crítica.

Comunicación con la Sociedad Civil

En los últimos diez años ha habido un esfuerzo significativo para ampliar la solicitud de información más allá de la comunidad empresarial y las organizaciones de trabajo hacia las organizaciones no gubernamentales. La elaboración de políticas comerciales y de inversión en los EE.UU. ha estado inextricablemente vinculada a una serie de aspectos adicionales de incumbencia para los ambientalistas, organizaciones de consumidores, activistas de derechos humanos, intereses relacionados con la salud y la seguridad, entre otros. Es más, como se observó anteriormente, los gobiernos estatales y locales también se encuentran profundamente involucrados cuando la gobernabilidad subfederal se encuentra implicada y porque las implicaciones económicas del comercio y la inversión se notan cada vez más a nivel estatal y local.

Por ejemplo, dentro del sistema del comité de asesoría oficial del poder ejecutivo, el *TEPAC* fue creado para garantizar los insumos de los expertos y los funcionarios de la comunidad ambientalista. Adicionalmente, las organizaciones de consumidores son parte del sistema del comité de asesoría oficial. Pero además de esto, ha habido un esfuerzo mucho más consistente por tomar en cuenta un espectro más ancho de opiniones en el desarrollo de políticas fuera del proceso del poder ejecutivo y del congreso. Por ejemplo, actualmente no es inusual que los funcionarios del *USTR* se reúnan con organizaciones de salud y seguridad, activistas del SIDA, organizaciones de consumidores y activistas de los derechos humanos, en adición a los grupos laborales y empresariales. De hecho, durante los últimos diez años, el *USTR* ha visto reformada su estructura para reflejar la importancia de muchos de estos asuntos dentro del proceso de elaboración de políticas: se creó un Asistente del *USTR* para el Ambiente y los Recursos Naturales junto con un Asistente del *USTR* para el Trabajo.

Aún cuando los intereses no empresariales forman parte del proceso de manera más formal, los intereses empresariales siguen siendo la mayor influencia de todo el proceso. Esto es de esperarse, dado que el Presidente, el congreso y los funcionarios estatales y locales generalmente consideran que el comercio es la razón principal por la cual se negocian acuerdos comerciales y de inversión.

Aún cuando las perspectivas de los intereses no empresariales se han venidos sopesando consistentemente durante los últimos diez años en el proceso de elaboración de políticas, muchos de los miembros de la comunidad no empresarial continúan insatisfechos con su capacidad de influenciar la política. En definitiva, esto no es un asunto del proceso. Más bien, esto es una cuestión sobre si el representante del pueblo electo en el gobierno eligió modificar la política. Al mismo tiempo, es muy probable que se continúen los esfuerzos para hacer el proceso de elaboración de políticas, incluyendo el sistema del comité de asesoría, mucho más transparente. Lo anterior probablemente incluirá una mayor utilización de los sitios electrónicos para brindar asesoría así como los pasos adicionales de procedimiento para facilitar la interacción con las partes interesadas de diversa naturaleza.

El Gobierno y la Educación del Público sobre el Comercio

El gobierno federal ha realizado esfuerzos para informar al público sobre el comercio y los acuerdos comerciales durante muchos años. Estos esfuerzos normalmente se han incrementado cuando el congreso está considerando legislación para la implementación de los principales acuerdos comerciales (por ejemplo, el TLCAN, la Ronda Uruguay, etc.). No obstante, es difícil argumentar que el gobierno federal ha tenido éxito o ha sido consistente en instaurar un esfuerzo sistemático y amplio para educar al público en este tema. Por ejemplo, un esfuerzo inconsistente, en el mejor de los casos, se expendió tras el TLCAN para explicarlo al público, aunque esto no indica que no se hayan realizado esfuerzos. El *USTR*, los Departamentos de Comercio, de Agricultura, y de Estado, y otras agencias proporcionan información a través de sus sitios electrónicos y los funcionarios de alto rango discuten públicamente temas de comercio. Pero una campaña de comunicación concertada y totalmente integrada a lo largo de todo el año, liderada por el gobierno federal en todos los niveles y dirigida al público, no ha ocurrido a pesar de que el comercio es un componente cada vez más importante de la economía de los EE.UU.

Por otra parte, los opositores de la expansión comercial y los acuerdos comerciales se han organizado mucho más que nunca, particularmente desde el TLCAN, para comunicar su mensaje. Además, la prensa típicamente se inclina a reportar los desarrollos negativos relacionados con el comercio (por ejemplo, culpar a la competencia por las importaciones de la pérdida de empleos, etc.) en lugar de los hechos exitosos, tal como suele suceder también con otros temas. Para ser justos, sin embargo, la comunidad editorial normalmente apoya el comercio.

La comunidad empresarial también ha iniciado esfuerzos, pero normalmente son más espasmódicos e insuficientes para alcanzar una audiencia amplia de manera consistente en el tiempo. Por ejemplo, sus esfuerzos tienden a aumentar de manera dramática alrededor de los debates en el congreso sobre legislación comercial, pero generalmente no involucran un programa nacional de comunicaciones que alcance tanto a las comunidades locales como al congreso a lo largo del año.

Las implicaciones de la falta de una campaña efectiva de comunicación en apoyo del comercio no deben subestimarse. Conforme el alcance de los acuerdos comerciales se expande para involucrar asuntos de gobernabilidad a nivel estatal y local además de temas federales, y dada la creciente importancia del comercio, la falta de un conjunto consistente y poderoso de mensajes diseñado para enfocarse en los aspectos positivos del comercio, quiere decir que aquellos que se oponen al comercio y a los acuerdos comerciales son los que se escuchan con más frecuencia en los medios y en las localidades. Consecuentemente, el apoyo político, en el congreso y en general, para los acuerdos comerciales que buscan la apertura de los mercados no está asegurado.

Los medios de comunicación, los sindicatos y los intereses extranjeros

Los medios de comunicación juegan un papel importante en la elaboración de políticas sobre comercio e inversión, del mismo modo que lo hacen en otras áreas de políticas públicas. Funciona tanto como una influencia sobre quienes formulan políticas –a través de editoriales y noticias – así como una “herramienta” de la comunidad política a través de editoriales de opinión e información que se proporciona para “hacer” noticias que se escriben. Se ha creado una prensa altamente especializada que sigue los desarrollos comerciales con gran escrutinio en los EE.UU., haciendo el proceso de elaboración de políticas más transparente de lo que sería de lo contrario para un observador externo. Debido a esto, los funcionarios del proceso de elaboración de políticas son más cuidadosos y más calculadores acerca de cómo se dirigen a la prensa y/o como la “utilizan”. Además, puesto que los intereses políticos alrededor del comercio son generalmente mayores de lo que eran en el pasado, los funcionarios del proceso de elaboración de políticas operan bajo una guía mucho más estricta en sus relaciones con la prensa.

Los funcionarios de más alto rango normalmente inician su día temprano con una revisión de los extractos noticiosos de alrededor del país y el mundo. Las noticias pueden generar discusiones y acciones sobre políticas internas que se mueven rápidamente. De hecho, así como casi todo lo demás, la prensa es una influencia importante porque a menudo es el vehículo de los formuladores de políticas y aquellos afectados por las decisiones que se toman, para informarse unos a otros.

Los sindicatos tradicionalmente han jugado un papel poderoso en la creación de políticas de comercio en EE.UU. Su influencia se deriva tanto dentro del sistema del comité de asesoría oficial así como –incluso de manera más importante – de su trabajo con el congreso y con funcionarios estatales y locales. Además, en los últimos quince años, sus mensajes han evolucionado en algunos aspectos hacia un mensaje enfocado en la forma en que se debería dirigir el comercio (en lugar de si se debería de dirigir) y cuáles disciplinas deberían estar incorporadas en el sistema de comercio.

Además de enfocarse en asuntos de derechos laborales en los últimos 15 años, los sindicatos normalmente se enfocaron en la importancia de mantener y reforzar las leyes sobre las medidas correctivas comerciales y las salvaguardias, las inversiones, los asuntos entre inversionista-estado y los requisitos de desempeño, acceso a los mercados, reglas de origen, compras públicas, entrada temporal de profesionales y asistencia para el ajuste comercial. También han combinado fuerzas con otros intereses no-gubernamentales (por ejemplo, ambientalistas, algunas organizaciones de consumidores, activistas de derechos humanos y organizadores comunitarios, etc.) en una coalición no muy unida que en general se opone a los acuerdos comerciales. El ímpetu para este esfuerzo se dio después de la promulgación de la legislación que implementó el TLCAN. Continúan considerando que el TLCAN y la expansión del comercio y de la inversión con México (no tanto con Canadá), y a menudo con países en desarrollo, generalmente representa una amenaza contra sus intereses. Asimismo, las organizaciones de trabajo a menudo se unen con industrias que buscan paliativos contra las importaciones, tal como las industrias del acero, los textiles y el vestido. Su grado de éxito está en función de varios factores: su papel en campañas políticas, la situación económica en general y en ciertos sectores, y el

grado en el cual otros grupos de interés están dispuestos a unir fuerzas con ellos para influir las políticas. Pero más importante, su influencia a menudo se determina por cuan importante es el papel que desean jugar en relación con la legislación comercial y los acuerdos comerciales específicos. En otras palabras, si quieren jugar un papel importante a menudo lo consiguen, sobre todo en influenciar aliados en el congreso.

Conforme crezca la inversión extranjera directa en los EE.UU., así también lo hará la influencia de los intereses extranjeros. Los intereses extranjeros ya juegan un papel importante en influenciar opiniones dentro del proceso de elaboración de políticas, tanto en el congreso, en el poder ejecutivo y a nivel estatal y local. Los intereses extranjeros son a menudo consideraciones de gran importancia en el proceso de elaboración de políticas, debido a las relaciones de los EE.UU. con potencias extranjeras, así como porque los intereses económicos de los EE.UU. son interdependientes con el mundo.

A la vez, no hay duda de que la política doméstica es al final el factor más importante en determinar la dirección de las políticas de los EE.UU. De hecho, conforme los intereses económicos relacionados con el comercio y los acuerdos comerciales han aumentado, la influencia de la política doméstica se ha tornado más poderosa y complicada. Esto no indica que los EE.UU. esté observando más a lo interno y volviéndose inherentemente más proteccionista. Sí quiere decir que los intercambios negociados en la mesa de negociación de los EE.UU. están comenzando a ser potencialmente más divisorios conforme las industrias que se orientan al comercio se encuentran –en efecto –enfrentadas ante intereses de las industrias sensibles a las importaciones. Asimismo, los inversionistas extranjeros y los inversionistas estadounidenses en el extranjero son una red de intereses crecientes que dificultan la distinción entre compañías estadounidenses y extranjeras. Las empresas extranjeras, por ejemplo, son patronos estadounidenses en prácticamente todos los estados de los EE.UU. Los Gobernadores y Alcaldes activamente solicitan y compiten por la inversión extranjera. Por lo tanto, escoger que “intereses” son estadounidenses en el proceso de elaboración de políticas no siempre es sencillo.

Sociedad civil: ¿Adónde vamos?

Al igual que con muchos grupos de interés organizados que tienen una agenda de políticas públicas concertada y legítima, los diversos elementos de la sociedad civil que buscan influenciar la política de comercio e inversión de Estados Unidos están teniendo algo de éxito. La comunidad ambientalista ciertamente ha tenido algo de éxito tanto en cambiar las instituciones involucradas en la creación de políticas como en impactar la posición de los EE.UU. en la mesa de negociación. De forma similar, el movimiento laboralista puede atribuirse éxitos.

El proceso de elaboración de políticas de comercio ha venido cambiando de forma creciente para satisfacer un creciente espectro de intereses, incluyendo aquellos que caen en la categoría de sociedad civil. Conforme los EE.UU. encuentra formas adicionales de responder a la sociedad civil, que generen mayor apoyo doméstico para los acuerdos comerciales de apertura de mercados, llevará este tipo de acuerdos ante sus socios comerciales. Los socios comerciales de los EE.UU., a su vez, deberán juzgar sus propias

habilidades de satisfacer las propuestas de los EE.UU. La soberanía es un elementopreciado de la gobernabilidad alrededor del mundo, pero cada vez más las mesas de negociación sobre comercio e inversión en todo el mundo son el sitio donde se retan aspectos de una visión parroquial de la soberanía. Esto seguirá creciendo conforme los países se vuelvan más independientes, aunque se debe tener cuidado respecto de exagerar sus implicaciones. Además, serán aquellos que piensan que avanzar es más importante que quedarse quieto quienes llevarán la carga de convencer a sus propias sociedades sobre los beneficios de la expansión del alcance de las disciplinas internacionales.

ⁱ El autor es Vicepresidente Senior de FH/GPC una compañía de Fleishman Hillard International Communications. Es jefe de la práctica sobre comercio, inversión y mercados globales, la cual ofrece servicios de consultorías, estrategias y comunicaciones. Trabajó quince años para la Oficina del Representante del Comercio de los Estados Unidos donde llegó a ocupar el puesto de Asistente del Representante del Comercio de los EE.UU. y fue miembro del Servicio Ejecutivo Superior. Anteriormente, trabajó dos años en el Departamento del Tesoro y casi un año en la oficina de un Senador de los EE.UU. trabajando en temas de comercio e inversión. Al inicio de su carrera estuvo vinculado durante dos años a un proyecto relacionado con las Naciones Unidas en el cual se abordaban temas de desarrollo global, y casi un año con el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales investigando en las áreas de política exterior y desarrollo. Actualmente dicta un curso sobre teoría y política de comercio internacional en el Programa de Maestría de las Escuela de Negocios y Administración Pública de la Universidad George Washington. Cuenta con una Maestría en Desarrollo y Economía Internacional de American University en Washington D.C., y un Bachillerato en Ciencias Políticas de Richard Stockton College.