
MEMORÁNDUM

DE: CRAIG VANGRASSTEK
ASUNTO: LAS ELECCIONES DEL CONGRESO DE LOS EE.UU.
FECHA: 30 DE OCTUBRE DE 2006

El 7 de noviembre de 2006, se celebrarán en Estados Unidos elecciones al Congreso; se dirimirán los 435 escaños de la Cámara de Representantes y un tercio de los del Senado. En general, se considera que el resultado de estas elecciones es un factor importante para determinar si se reanudan las negociaciones de Doha, actualmente suspendidas y, en caso de que se reanuden, cuándo y en qué términos. El partido que controle el CX Congreso (2007-2008) tendrá la responsabilidad de decidir si se renueva o no la concesión, a punto de expirar, de la autoridad para la promoción del comercio (*Trade Promotion Authority* TPA por sus siglas en inglés). En los próximos meses, y en los próximos años, se abordarán otras iniciativas, principalmente la ley de agricultura.

Este es un tema que analizaré con detenimiento en el próximo seminario de 10 de noviembre de 2006. Probablemente entonces ya sabremos si el Partido Demócrata ha alcanzado su objetivo de recuperar la mayoría en las dos cámaras del Congreso.¹ Tras considerar los resultados de la elección, examinaré el significado de dichos resultados para la gestión de la política comercial de los EE.UU. Anticipándome a tales consideraciones, me ha parecido útil destacar cuáles son esas iniciativas y resumir las actuales expectativas respecto al resultado de las elecciones.

Iniciativas Pendientes en la Política Comercial de los EE.UU.

La cuestión más importante en la política comercial de los EE.UU., en los próximos dos años, va a ser la renovación de la TPA, conocida menos formalmente como autoridad de la “vía rápida” (“*fast-track*”). La TPA es una delegación especial de competencias por parte del Congreso al presidente, que permite un tratamiento rápido de los acuerdos comerciales. La TPA asegura que la ley para la aplicación de cualquier acuerdo sea sometida a votación en los 90 días legislativos siguientes a su introducción, y sin enmiendas. En general, se considera que estas garantías de procedimiento son fundamentales para tratar todos los acuerdos comerciales, salvo los menos controvertidos. La última concesión de TPA se dio con la Ley de Comercio de 2002, y expirará a mediados de 2007. Si la TPA se renueva en 2007 o 2008, cabe pensar que la Ronda de Doha pueda reemprenderse y concluirse en un futuro próximo. Sin TPA, las negociaciones multilaterales podrían o aplazarse durante algunos años (a la espera de los resultados de las elecciones presidenciales y del congreso de los EE.UU. en 2008) o interrumpirse del todo.

Como explicaré en la reunión, las concesiones de TPA se han convertido en la cuestión en la que existen mayores diferencias entre los partidos en la política comercial de los EE.UU. Mientras que alrededor del 90 por ciento de los legisladores republicanos votan normalmente a favor de estas concesiones, es también alrededor de un 90 por ciento de demócratas los que rechazan la TPA. Muchos observadores piensan que si el próximo año los demócratas controlan una o ambas cámaras del Congreso, será muy difícil – aunque no necesariamente imposible – obtener una nueva concesión de la autoridad.

¹ Digo “probablemente” porque es posible que los resultados de algunas contiendas electorales no se conozcan inmediatamente, en espera del resultado de los recuentos, votaciones por correo, impugnaciones ante los tribunales, etc. Sin embargo, en la gran mayoría de los comicios, los resultados deberían conocerse el 8 o 9 de noviembre, y, para entonces, sabremos casi con seguridad si el número de victorias demócratas ha sido suficiente para lograr la mayoría en una o en ambas cámaras del Congreso.

Menos extendida es la opinión de que un Congreso controlado por los republicanos no implica automáticamente que la TPA se renueve. Independientemente de qué partido controle el Congreso el próximo año, la administración Bush tendrá que destinar una parte importante de su gastado capital político si quiere asegurar este objetivo. Además, es muy posible que el Congreso trate de imponer nuevas condiciones sobre la utilización de la TPA que podrían afectar al fondo de las negociaciones en Ginebra. Cabe esperar, en cualquier caso, que la Casa Blanca y el Congreso emprendan negociaciones sobre la TPA que lleven mucho tiempo y posiblemente generen hostilidad, con considerables dudas sobre sus resultados durante varios meses.

El problema se vuelve aún más complejo por el hecho de que el debate sobre la renovación de la TPA coincide con la elaboración de una nueva ley de agricultura. Al mismo tiempo, más o menos, que el Congreso aprobó la actual concesión de TPA mediante la Ley de Comercio de 2002, promulgó también la Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural de 2002. Esta ley establece los términos de los programas de apoyo de los EE.UU. y tiene, al igual que la TPA, una duración de cinco años. Una opción que el CX Congreso podría considerar sería la de “prolongar” los términos de la ley de agricultura de 2002 por un año o dos más, en la expectativa de que las negociaciones de Doha puedan reemprenderse. Esta opción exigiría la renovación de la TPA, e implicaría que el objetivo de los Estados Unidos a mediano plazo es reajustar sus programas agrícolas para cumplir con cualquier acuerdo que surja de las negociaciones multilaterales. Otra posibilidad es que el Congreso opte por promulgar una ley de agricultura totalmente nueva. Esta opción podría llevarse adelante con o sin la renovación del TPA, pero en ambos casos significaría que la ley agrícola revisada establecería el nuevo punto de partida de la posición negociadora de los EE.UU. en las conversaciones multilaterales.

Aunque la TPA y la ley de agricultura serán las cuestiones comerciales más importantes para el CX Congreso, no son las únicas. Figuran, a continuación, otras cuestiones pendientes, enumeradas más o menos en el orden en que probablemente se aborden en el Congreso. Algunas de estas cuestiones podrían tratarse en una sesión especial del Congreso (“*lame duck*”) después de las elecciones, a mediados de noviembre. Esta sesión, que se convocará justo después de las elecciones, será la última vez en que el actual Congreso (CIX) se reúna. Si bien el objeto principal de esta sesión será considerar proyectos de ley de asignaciones que no se habían promulgado antes de que el Congreso se clausurara para las elecciones, en ella podrían abordarse además otros asuntos.

- Se espera que la ley para conceder relaciones comerciales normales y permanentes (esto es, trato de la nación más favorecida) a Vietnam se aborde en la sesión *lame duck*. La aprobación de esta ley implicará que los Estados Unidos dejen de imponer condiciones sobre la condición de NMF de Vietnam, por lo que dejará de estar jurídicamente obligado a invocar la cláusula de no aplicación (Artículo XIII de la OMC) en el momento de la adhesión de Vietnam a la OMC.
- Otra cuestión que podría abordarse en la sesión *lame duck* del Congreso, aunque lo más probable es que se posponga hasta el próximo año, es la renovación del Sistema Generalizado de Preferencias. Este programa expira a finales de este año y, aunque la administración Bush se inclina por la renovación, todavía no ha hecho recomendaciones específicas sobre modificaciones al programa (a saber, la reducción o eliminación de beneficios para algunos países como Brasil o la India).
- Las preferencias comerciales para los países andinos también expiran a finales de este año. No está claro que los Estados Unidos vayan a optar por renovar dichas preferencias a corto plazo, en espera de la aprobación de los Acuerdos de Libre Comercio (FTA) con Perú y Colombia. La no renovación de estas preferencias tendría repercusiones más graves para Ecuador (las negociaciones sobre el Acuerdo de Libre Comercio con este país están estancadas) y Bolivia (que nunca se unió a las conversaciones entre los EE.UU. y los países andinos).
- Las preferencias especiales para la Cuenca del Caribe y el África al sur del Sahara expiran el 30 de septiembre de 2008, y, por tanto, su renovación podría tratarse en 2008 (el segundo año del CX Congreso).

- El Congreso tiene que aprobar todavía los Acuerdos de Libre Comercio con Perú y Colombia. Es posible, aunque no seguro, que en la sesión *lame-duck* se aborde el Acuerdo de Libre Comercio con Perú. No está claro, sin embargo, si la ley para la aplicación de este Acuerdo de Libre Comercio se tratará dentro del plazo legislativo, con lo que se aplazaría, entonces, hasta el CX Congreso. El acuerdo con Colombia se abordará el próximo año.
- Todavía se están negociando los Acuerdos de Libre Comercio con otros países (Corea, Tailandia, los Emiratos Árabes Unidos, etc.). Si estas negociaciones pudieran concluirse en los próximos meses inmediatos, el Congreso podría considerar los resultados en el marco de la actual concesión de TPA.

El tratamiento de estas cuestiones no solo depende de que los demócratas dominen una o las dos cámaras del Congreso, sino también de la amplitud de su victoria electoral y de cómo se propongan abordarla. Como analizaré en el seminario, algunas de estas cuestiones son temas en los que las votaciones de demócratas y republicanos no han sido muy diferentes, al menos hasta ahora. Si los demócratas salen bien parados el día de las elecciones tendrán que decidir si optan por negociar estos asuntos con la administración Bush con espíritu de cooperación o mediante la confrontación.

Perspectivas para los Demócratas en la Cámara de Representantes

El descontento público en el Congreso es hoy muy alto. En las últimas encuestas, han expresado desaprobación a las actuaciones del Congreso entre dos tercios y cuatro quintos de los encuestados. La última vez que se llegó a este nivel de insatisfacción fue justo antes de las elecciones de 1994. Es muy significativo que aquella fuera la última vez en que cambió de manos la mayoría del Congreso. Los demócratas habían tenido la mayoría en la Cámara de Representantes desde 1955 hasta 1994 y, durante la mayor parte de ese período, habían dominado también en el Senado, pero en las elecciones de 1994 perdieron estrepitosamente. Es una opinión muy generalizada que a los republicanos les aguarda la misma suerte este año. Eso es, desde luego, lo que puede deducirse de las respuestas a la pregunta “genérica” sobre la decisión de voto para el Congreso, incluida en muchas encuestas de opinión pública, en las que, entre quienes contestan a la pregunta respecto a qué partido van a votar, hay un porcentaje que va de 11 a 22 puntos a favor de los demócratas. En la encuesta publicada más recientemente, la de [Newsweek](#) de 28 de octubre, el resultado da una diferencia de votos de un 58 por ciento frente a un 38 a favor de los demócratas.

Los demócratas necesitan ganar por 15 escaños para poder formar mayoría en la Cámara de Representantes, que consta de 435 asientos. En estas elecciones se votan los 435 escaños, pero solo alrededor de una quinta parte de estas elecciones se considera verdadera contienda electoral. La gran mayoría de los distritos volverá a elegir al congresista de su circunscripción, o elegirá un nuevo representante del mismo partido. Con todo, los analistas neutrales prevén la probabilidad de que los demócratas recuperen la mayoría en la Cámara y, quizá, por un amplio margen. El último comentario del [Cook Political Report](#) es que “lo más probable es que los republicanos experimenten una pérdida neta de 20 a 35 escaños, y, con ello, la mayoría”, El [Rothenberg Political Report](#) prevé una “victoria demócrata de 18 a 28 escaños, y la muy segura posibilidad de una victoria más amplia”.

Perspectivas para los Demócratas en el Senado

En las elecciones para el Senado los demócratas afrontan ciertas desventajas estructurales, lo que les hace más difícil, pero no imposible, ganar la mayoría en la Cámara Alta. Actualmente, los republicanos tienen 55 de los 100 escaños del Senado. Cuentan, además, con una ventaja intrínseca: dado que el Vicepresidente es también el Presidente del Senado, puede decidir las votaciones del Senado en caso de empate. Eso significa que los republicanos solo necesitan 50 escaños para dominar el Senado, mientras que los demócratas necesitan 51 escaños para tener mayoría. Otros dos hechos más complican la empresa: en cada ciclo electoral de dos años solo se elige un tercio de los escaños del Senado; este año, a los demócratas les corresponde defender más escaños de los que actualmente tienen (18 de 45) con respecto a los republicanos (15 de 55).

Basándose en estos cálculos desfavorables, hace algún tiempo, muchos analistas habían llegado a la conclusión de que los demócratas no tenían casi ninguna oportunidad de conseguir este año la mayoría en el Senado. En el curso de este año, no obstante, las perspectivas de hacerse con los seis escaños que les faltan han pasado de ser sombrías a prudentemente optimistas. De todas formas, los republicanos siguen contando con más posibilidades que los demócratas de dominar el Senado en el CX Congreso. El resultado más probable es que los demócratas lleguen a tener 49 o 50 escaños en estas elecciones. Aún así, no necesitarían mucho más impulso para conseguir los 51 escaños que necesitan. Cabe incluso la posibilidad, si los astros les son favorables el día de las elecciones, que amanezcan con 52 asientos.

Convendría decir, de todos modos, que obtener (o conservar) una mayoría en el Senado es menos importante que en la Cámara de Representantes, dada la diferencia de los reglamentos parlamentarios que rigen en los dos órganos. Al ser una cámara mucho mayor, la Cámara de Representantes requiere unas reglas relativamente estrictas sobre el tratamiento de las leyes, el tipo de enmiendas que puedan proponerse, etc. Eso es lo que hace que tener la mayoría en los comités, entre ellos el Comité de Reglas de la Cámara de Representantes, sea tan importante. El partido que tenga mayoría en la Cámara de Representantes, aún cuando sea una mayoría estrecha, tendrá mucho más poder que el partido minoritario. En el Senado, por el contrario, un solo senador tiene poder suficiente como para bloquear una ley. Determinadas prácticas como la de “*filibuster*” – obstrucción – (mediante la cual los senadores pueden evitar que se apruebe una ley mediante interminables debates) y la de “*hold*” – aplazamiento – (mediante la cual se puede evitar que se aborde una ley amenazando con practicar el obstruccionismo, o *filibuster*) permiten a las minorías, de partido o de otro tipo, retardar o incluso eliminar iniciativas que no les convengan. Las reglas del Senado, además, permiten enmendar la legislación mucho más fácilmente. Por estas razones, los demócratas deberían considerar la mayoría del Senado como algo útil, pero no indispensable. Si controlan la Cámara de Representantes en el CX Congreso, y, al mismo tiempo, disponen de un amplio, aunque minoritario, porcentaje de escaños en el Senado, estarán en una posición fuerte como para derrotar, retrasar o negociar las iniciativas de la administración Bush.