

El Área de Libre Comercio de las Américas en el contexto de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina

[The Free Trade Area of the Americas in the Context of U.S. - Latin American Relations]

Gary Prevost y Robert Weber [1] ' [2]

Resumen

El área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) es un acuerdo internacional de comercio dirigido a eliminar las barreras todavía subsistentes al libre flujo de dinero, bienes y servicios a través de las fronteras en el hemisferio occidental (excluyendo a Cuba), para crear un único mercado amplio, abierto e integrado. El ALCA cae dentro del más amplio enfoque de libre comercio y mercados libres promovido como parte de la solución a la pobreza y la inequidad por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial de Comercio (OMC). En realidad, las reglas y políticas de libre comercio están diseñadas para crear un ambiente estable y redituable para las grandes empresas y los inversionistas. Como otros previos proyectos de integración económica, sus principales defensores son la comunidad de negocios y los políticos sobre los cuales ésta tiene la mayor influencia. No es sorprendente que los opositores del ALCA puedan ser encontrados entre grupos preocupados por los derechos laborales, los derechos humanos, el medio ambiente y los problemas indígenas.

Abstract

The Free Trade Area of the Americas (FTAA) is an international trade agreement that aims to eliminate the remaining barriers to the free flow of money, goods, and services across borders in the Western hemisphere (excluding Cuba), to create one large integrated open market. The FTAA falls within the wider free trade and free markets approach promoted by the World Bank, International Monetary Fund (IMF), and World Trade Organization (WTO) to be part of a solution to poverty and inequity. In reality, the rules and policies of free trade are designed to create a stable and profitable environment for corporations and investors. Like other previous economic integration projects, the primary backers are the business community and the politicians over whom they have the most influence. Not surprisingly, the opponents of the FTAA can be found among groups concerned with labor rights, human rights, the environment, and indigenous concerns.

El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) [3] es un acuerdo internacional de comercio dirigido a eliminar las barreras todavía subsistentes al libre flujo de dinero, bienes y servicios a través de las fronteras en el hemisferio occidental (excluyendo a Cuba), para crear un único mercado amplio, abierto e integrado. De

lograrse, el ALCA abarcaría a 655 millones de personas y un producto interno bruto combinado de 9 billones de dólares estadounidenses. Las metas declaradas del ALCA, de acuerdo con la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), son: proveer "acceso al libre mercado de bienes y servicios para el continente entero"; vincular a las economías menos abiertas y menos desarrolladas en un espíritu de solidaridad y de interdependencia comercial; y promover la modernización, la eficiencia y "sociedades más abiertas, competitivas y más sólidamente democráticas en América Latina y el Caribe" [4]. El ALCA cae dentro del más amplio enfoque de libre comercio y mercados libres promovido como parte de la solución a la pobreza y la inequidad por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial de Comercio (OMC). En realidad, las reglas y políticas de libre comercio están diseñadas para crear un ambiente estable y redituable para las grandes empresas y los inversionistas. Como otros previos proyectos de integración económica, sus principales defensores son la comunidad de negocios y los políticos sobre los cuales ésta tiene la mayor influencia. No es sorprendente que los opositores del ALCA puedan ser encontrados entre grupos preocupados por los derechos laborales, los derechos humanos, el medio ambiente y los problemas indígenas.

El ALCA pretende eliminar gradualmente las barreras arancelarias y no arancelarias que restringen o regulan el flujo de comercio entre los países, para hacer todos los mercados más "accesibles" a los bienes y la inversión extranjeros. Los aranceles, que dan favoritismo a los bienes producidos internamente, también proveen un ingreso significativo para los gobiernos; de ser eliminados, deberían ser reemplazados con otros impuestos. Las barreras no arancelarias consisten en cualquier política gubernamental que pueda afectar el comercio, como las regulaciones que protegen a los trabajadores y al medio ambiente.

Antecedentes del ALCA

El ímpetu para una organización de comercio de alcance hemisférico debe ser colocado dentro del contexto más amplio de la política de Estados Unidos hacia América Latina y de la cambiante escena internacional luego de la Guerra Fría. Durante la mayor parte de los años ochenta, la política de Estados Unidos hacia América Latina se enfocó casi exclusivamente a las guerras revolucionarias en América Central. Después de la exitosa

revolución sandinista de 1979 en Nicaragua, las políticas de las administraciones Carter y Reagan se concentraron en detener, y luego revertir, el momento revolucionario generado por el derrocamiento de la dinastía Somoza. En aquellos tiempos también habían sido montados fuertes retos revolucionarios contra los gobiernos militares de El Salvador y Guatemala. En la visión de los decisores de Estados Unidos, existía la posibilidad real de que tres gobiernos revolucionarios estuviesen en el poder en la región, con significativas implicaciones para los intereses estadounidenses. La llegada al poder en Granada del revolucionario Movimiento Nueva Joya, en marzo de 1979, y su subsecuente acuerdo de amistad con Cuba, perturbaron a los líderes estadounidenses.

Para enfrentar estos retos a su hegemonía, el gobierno de Estados Unidos lanzó un bien financiado programa de ayuda militar y económica. En El Salvador, un programa de masiva ayuda económica y militar, que alcanzó a cerca de mil millones de dólares estadounidenses para el final de la década, garantizó la longevidad del gobierno establecido, frente al reto revolucionario del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN). Tras un breve intento de acomodación con los sandinistas nicaragüenses por parte de la administración Carter, la administración Reagan lanzó una guerra encubierta contra Nicaragua, utilizando a seguidores del ex dictador Anastasio Somoza, que operaron principalmente desde bases en Honduras. El proyecto fue controversial en Estados Unidos y atrajo ásperas críticas de virtualmente todos sus aliados, pero continuó en plena vigencia durante la década. La ingerencia directa de Estados Unidos en la guerra civil guatemalteca, basada principalmente en las actividades de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés), fue limitada, pero no por ello menos intensa.

Mientras los decisores estadounidenses enfocaban su atención primariamente en América Central, el resto de América Latina estaba sufriendo lo que más tarde sería llamado la "década perdida". Fue un período marcado por gobiernos militares, desequilibrados pagos de deudas, y tasas de crecimiento lentas o negativas. La región recibió poca atención de la administración Reagan, que estaba en gran medida satisfecha de aceptar los gobiernos militares como una sólida barrera contra cualquier posible avance soviético o revolucionario. El involucramiento de Estados Unidos en la crisis de pagos de México y en la guerra de las Malvinas (o Falklands), ambas en 1982, fueron las únicas excepciones significativas a su concentración primordial en América

Central. No obstante, a medida que la década de los ochenta se acercaba a su final, fuerzas poderosas pesaban para cambiar el énfasis estadounidense y crear una nueva política EUA América Latina para los noventa. En la propia América Central, el paisaje político estaba cambiando. En Nicaragua, los sandinistas habían derrotado el desafío de los contras, aunque con grandes costos para el proceso revolucionario que ellos habían iniciado. Extenuados por los años de guerra con Estados Unidos, los sandinistas fueron sacados del poder en la elección de febrero de 1990. En El Salvador, la guerra civil persistía, con cerca de 70.000 muertos, y ninguno de los lados estaba en capacidad de asestar un golpe fatal al otro; la posibilidad de un arreglo negociado estaba siendo discutida, cada vez más, por todas las partes. El conflicto guatemalteco también llegó a un estancamiento, que resultó en el inicio de conversaciones entre los rebeldes y el gobierno.

Además, importantes eventos fuera de América Latina también estaban creando un nuevo contexto político para el ALCA. La crisis del socialismo en Europa Oriental alcanzó proporciones gigantescas. La caída del muro de Berlín en noviembre de 1989 y los subsecuentes cambios políticos en Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Bulgaria y Rumania debilitaron el bloque socialista encabezado por la Unión Soviética y estimularon a los líderes occidentales a declarar su victoria en la guerra fría. La implicación para América Latina fue que estos cambios globales, combinados con la llegada a su fin de las guerras civiles centroamericanas, dieron ímpetu a una nueva política estadounidense hacia América Latina que celebraba el triunfo de la democracia política y la libre empresa. El debilitamiento de la Unión Soviética como la superpotencia rival estimuló que Estados Unidos comenzase a ver el mundo en términos de centros regionales de poder basados, como mínimo, tanto en el poder económico como en el poder militar. En esta visión del mundo, los principales rivales de los Estados Unidos serían sus principales competidores económicos, o sea Japón y la Unión Europea.

Fue en este contexto que en 1989 George Bush lanzó la Iniciativa de las Américas, un programa que enfocaría las relaciones EUA América Latina en cuestiones de economía más que de seguridad y que en su versión final proveería la base para un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que posicionaría a Estados Unidos para competir en el siglo XXI con sus rivales en Europa y Asia. La base de esta nueva política se hizo conocida como el "Consenso de Washington" [5]. Éste contenía tres elementos. En

primer lugar, pedía una reducción y una revisión del rol económico del Estado. Los gobiernos latinoamericanos deberían concentrar sus recursos no en servicios sociales sino en salud, educación e inversión de infraestructura. Debería producirse una desregulación, permitiendo a las fuerzas del mercado seguir su curso. En segundo lugar, el consenso argüía que los gobiernos latinoamericanos deberían vender al sector privado las empresas de propiedad estatal y así reducir los déficits públicos, tanto mediante los ingresos por única vez de las ventas, como por la eliminación a largo plazo de subsidios a empresas ineficientes. Tercero, los gobiernos latinoamericanos deberían revisar drásticamente sus políticas comerciales y mirar hacia fuera en busca de mercados, en vez de principalmente hacia adentro. Debería darse una dramática reducción de los aranceles y otras barreras a las importaciones. Este plan estaba basado en la creencia de que la excesiva protección a la industria interna creaba costosas distorsiones que penalizaban las exportaciones, castigaban a los consumidores internos, y estimulaban la ineficiencia. Según esta visión, la política comercial y el estímulo a la empresa privada eran complementarios. En suma, el Consenso de Washington abogaba por la adopción de un capitalismo de libre mercado en toda América Latina.

Esta visión coincidía muy estrechamente con las fórmulas económicas que en los ochenta el Fondo Monetario Internacional (FMI) había exigido aplicar a los líderes latinoamericanos. Cortos de opciones, éstos las aceptaron en su mayor parte, y comenzaron a revertir las políticas de propiedad estatal y proteccionismo que habían aplicado durante un largo período. Para finales de 1990, más de 15 mil millones de dólares de deuda externa habían sido retirados mediante conversiones de deuda por capital en privatizaciones de empresas de propiedad estatal en Argentina, Brasil y México. Al aproximarse la década a su final, resultaron electos varios líderes políticos comprometidos con el Consenso de Washington: Collor de Mello en Brasil, Menem en Argentina, Pérez en Venezuela, y Aylwin en Chile. Los cambios de filosofía económica tuvieron efectos inmediatos. Sólo en 1991, diez mil millones de dólares en inversión extranjera directa fluyeron hacia la región, con un 20% de incremento en el total acumulado.

TLCAN

En este contexto, Estados Unidos inició un proyecto que sería una piedra basal muy

importante para el eventual logro del proyecto ALCA. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) [6] fue develado en agosto de 1992 y luego firmado por los líderes de Canadá, Estados Unidos y México en San Antonio, Texas, en octubre de ese mismo año. Luego de su ratificación por las legislaturas de los tres gobiernos, entró en efecto en enero de 1994. Desarrollado a partir de un acuerdo bilateral EUA Canadá iniciado en 1989, el TLCAN creó uno de los dos mayores bloques comerciales del mundo, con una población de 370 millones y una producción económica combinada de 6 billones de dólares, un poderoso rival para la Unión Europea.

Animada por la exitosa puesta en marcha del TLCAN a principios de 1994, la administración Clinton promovió y albergó la Cumbre de las Américas, realizada en Miami en diciembre de 1994. Con la asistencia de 34 jefes de Estado y la conspicua ausencia de Fidel Castro, fue la primera reunión de su tipo desde 1967. Debe hacerse notar que la reunión de 1967 había convenido un infructuoso plan de integración económica. La reunión de 1994 representó una seguridad de los Estados Unidos hacia América Latina, en el sentido de que ésta no sería descuidada en el siglo XXI. Estados Unidos propuso inicialmente una amplia agenda para la reunión, que abarcaba un rango de asuntos que iba desde el tráfico de drogas y la corrupción hasta la protección del medio ambiente. Esta agenda amplia fue rechazada por los líderes latinoamericanos, por ser poco precisa y potencialmente intrusiva en su soberanía. En negociaciones realizadas justo antes de la reunión, se acordó que el punto central de la reunión sería la formación del ALCA. La retórica del presidente Clinton en la reunión fue tal vez florida: "una divisoria de aguas en la historia del continente." Lo que las partes acordaron fue un marco para negociaciones que deberían ser completadas en diez años, para 2005.

Para lograr esa meta, se estableció un plan de trabajo para los ministros de comercio de los 34 países, que incluía conferencias periódicas y la creación de doce grupos de trabajo que deberían reunir y compilar información sobre la situación en curso de las relaciones comerciales en el hemisferio. Estos doce grupos de trabajo fueron transformados más tarde en nueve grupos de negociación. Desde un punto de vista formal, el proceso ha avanzado, y los ministros de comercio se han reunido regularmente, como planeado: en 1995 en Denver, en 1996 en Cartagena, en 1997 en Belo Horizonte, en 1998 en San José, en 1999 en Toronto, en 2001 en Buenos Aires, y en 2002 en Quito. La reunión de San José en marzo de 1998 hizo algunos progresos

importantes para impulsar el proceso del ALCA. Sus partidarios saludaron a la Declaración de San José como comparable con la Declaración de Punta del Este de 1986, que lanzó la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. La comparación con Punta del Este es un giro optimista, dado que la Ronda Uruguay llevó eventualmente a un gran acuerdo comercial y a la largamente demorada constitución de la Organización Mundial de Comercio. Sus partidarios señalan que la Declaración de San José, en caso de ser implementada, abarcará y superará todas las áreas previamente negociadas durante la Ronda Uruguay. En principio, esta es una visión razonable de la Declaración de San José, pero el asunto de su realización práctica es la cuestión principal. Sus partidarios sostuvieron que la Declaración debería ser el punto primordial de la Cumbre de las Américas que se celebraría en Santiago el mes siguiente. Pero esta reunión no actuó sobre los resultados de la de San José en ningún sentido significativo. Sólo ratificó los principios generales de la Declaración y acordó un marco general de negociación que deberá ser completado para 2004. La Cumbre de Santiago de 1998 no logró impulsar el propuesto proyecto ALCA debido a factores propios tanto de Estados Unidos como de América Latina. El presidente Clinton no logró que el Congreso de su país le concediese la "autoridad de vía rápida" necesaria para fortalecer su mano en negociaciones comerciales. Sin un fuerte liderazgo estadounidense en pro del ALCA, en América Latina comenzaron a crecer las dudas sobre la sensatez del proyecto. Brasil cuestionó la dominación unilateral de Estados Unidos y enfocó la mayor parte de sus esfuerzos en el Mercosur y en las relaciones comerciales con la Unión Europea. Después de 1998 el impulso hacia el ALCA se desaceleró seriamente. La reunión de los ministros de comercio en Toronto, en 1999, no realizó progresos serios, primordialmente porque en ese momento la administración Clinton no tenía la autoridad de vía rápida. Sin embargo, los ministros encargaron a los nueve grupos de trabajo que avanzasen y produjeran un borrador de tratado para las reuniones de 2001. La elección del presidente George Bush en 2000 trajo un renovado empuje para el proyecto ALCA. En febrero de 2001 Bush declaró el logro de la autoridad de vía rápida como una alta prioridad legislativa y re-comprometió a Estados Unidos con el ALCA. En contraste con la Cumbre de Santiago de 1998, las reuniones de Quebec en abril de 2001 se concentraron principalmente en comercio e integración. Bajo fuerte presión estadounidense, los presidentes reafirmaron en su reunión la meta de lograr el ALCA para 2005. No obstante, en la realidad había todavía obstáculos significativos. El borrador de tratado contenía más

desacuerdos que acuerdos, la oposición a conceder la vía rápida era fuerte en el Congreso estadounidense, y había un escepticismo creciente en varios países latinoamericanos, especialmente en Brasil, la clave para cualquier acuerdo.

Victoria de la vía rápida

Con gran fanfarria, el 8 de agosto de 2002 el presidente George W. Bush firmó la PL 107-210, una legislación que restableció la autoridad presidencial para negociar acuerdos comerciales que el Congreso puede aprobar o rechazar, pero no enmendar. "Estados Unidos está comprometido a construir un mundo que comercia en libertad y crece en la prosperidad", enfatizó el presidente, y agregó: "Hoy, tenemos las herramientas para seguir esa visión." Más específicamente, Bush propuso que esta legislación ayudará a alcanzar acuerdos comerciales que "abrirán mercados, expandirán las oportunidades, y crearán empleos para trabajadores y agricultores estadounidenses" [7]. Con su firma, el presidente puso fin a cerca de diez años de lucha por adoptar un estatuto diseñado para hacer expedita la aprobación congresional de nuevos acuerdos comerciales internacionales. Conocida en la mayor parte del mundo como "vía rápida", los voceros de la administración Bush prefirieron describir esta iniciativa como "autoridad de promoción comercial", un cambio de nomenclatura destinado a construir apoyo popular y a facilitar la tarea de persuadir a una dubitativa Cámara de Representantes de los méritos de nuevos acuerdos comerciales internacionales [8].

Que la autoridad de promoción comercial vaya finalmente a satisfacer las elevadas expectativas de Bush depende de un número de factores, incluyendo los resultados de las más recientes elecciones legislativas. Sin embargo, forzar al Congreso a dar un veredicto positivo o negativo sobre nuevos acuerdos comerciales internacionales facilita, pero no resuelve, los problemas políticos asociados con la construcción de una coalición mayoritaria en la Cámara. Hemos descrito estos problemas en otro lugar, y el lector interesado puede consultar esta obra [9]. Para los partidarios del comercio internacional, la tarea principal continúa siendo la construcción de acuerdos comerciales que satisfagan las políticas y los objetivos de reelección de 218 miembros de la Cámara de Representantes. Una vez construida esta coalición, las provisiones de la vía rápida garantizan solamente que la coalición a favor de nuevos acuerdos comerciales internacionales no será perturbada por enmiendas hostiles en el pleno de

la Cámara. Dado que los procedimientos de la Cámara permiten reglas cerradas, esta situación parlamentaria podría haber sido lograda por votación mayoritaria, sin recurrir a una autoridad estatutaria para alcanzar un idéntico resultado. Los líderes de otras naciones, asegurados por el conocimiento de que Estados Unidos está legalmente comprometido a seguir este curso de acción, podrían estar más dispuestos a negociar con Estados Unidos. Sin embargo, es importante notar que las leyes no se ejecutan solas, y que futuros líderes partidarios bien podrían elegir ignorar este estatuto [10]. Con sus períodos de dos años y distritos relativamente homogéneos, los miembros de la Cámara de Representantes han probado ser un obstáculo a los acuerdos comerciales internacionales mayor que los Senadores, que tienen períodos de seis años y electorados más heterogéneos.

Si los funcionarios de la administración pueden negociar exitosamente un paquete comercial que satisfaga las políticas y las reelecciones de una mayoría de los miembros, la aprobación en la Cámara de Representantes puede hacerse relativamente rutinaria. Para los legisladores es probablemente más dificultoso en términos políticos votar por un procedimiento controvertido que votar por un acuerdo internacional específico. La razón de esto, por supuesto, es que los opositores a una medida saben que pueden anular la propuesta derrotando el procedimiento, y que para derrotar el procedimiento pueden exagerar los efectos potencialmente dañinos sobre el electorado propio de cualquiera de los miembros. Aunque miembros que representan a distritos con electorados estrechamente divididos pueden tener alguna dificultad en decidir cómo votar, un acuerdo comercial específico les permite calcular con más precisión los efectos de esa política sobre partes específicas del distrito [11]. Un acuerdo comercial internacional en específico también incrementa la oportunidad de los miembros de reclamar crédito por acciones legislativas que lleven a beneficios concretos para sus electores [12]. En contraste, los miembros tienen pocas oportunidades de reclamar crédito al votar por un procedimiento que sólo en un futuro lejano podría afectar positivamente las vidas de sus electores.

Desde el fin de la segunda guerra mundial, los líderes políticos estadounidenses han intentado conducir la política exterior sobre una base bipartidista. La idea de que la política partidista finaliza al borde del agua tiene enorme atractivo para el electorado, a la vez que proporciona alguna seguridad de que los cambios de control partidista no perturbarán los compromisos estadounidenses en el extranjero. A pesar del obvio

atractivo de los enfoques bipartidistas, los miembros de la Cámara de Representantes han encontrado cada vez más difícil negociar un consenso bipartidista sobre las virtudes del comercio internacional. Como sugieren los datos del Cuadro 1, la naturaleza bipartidista de la coalición ha disminuido durante la última década, con un apoyo de los demócratas que sólo alcanza a 10% de los miembros del partido en el 107° Congreso. Los demócratas, mientras vocean su apoyo al libre comercio, han insistido en que los nuevos acuerdos internacionales deben ser consistentes con normas laborales y ambientales, una posición a la que rutinariamente se han opuesto los líderes republicanos. En verdad, el continuo fracaso en el logro de un acuerdo bipartidista en estos asuntos prácticamente garantiza una difícil y prolongada batalla sobre cualquier nuevo acuerdo comercial internacional en el futuro próximo. Una "política comercial construida por un solo partido está construida sobre arena y se hundirá, insistió el demócrata por Michigan Sander Levin [13] . Aunque la predicción de Levin puede ser abiertamente pesimista, su observación destaca el cambio potencial de la política comercial que podría acompañar a la elección de una mayoría demócrata en la Cámara de Representantes.

Cuadro 1: Porcentajes de demócratas y republicanos que votaron a favor de asuntos comerciales internacionales seleccionados, 1993-2002

Año	Asunto	Demócratas	Número	Republicanos	Número
1993	TLCAN	39,5 %	259	75.4%	175
1994	GATT	65,2 %	256	68.4%	121
1998	Vía rápida	14,1 %	206	66.2%	151
2000	China	34,5 %	211	73.8%	222
2001	Vía rápida	9,9 %	211	87.7%	221

2002	Vía rápida	12,0 %	208	87.5%	217
------	------------	--------	-----	-------	-----

Fuentes: *Congressional Quarterly Weekly Reports*, 20 de noviembre de 1993, pp. 3224-3225; 11 de noviembre de 2000, pp. 2652-2655; 8 de diciembre de 2001, pp. 2938-2939; 8 de agosto de 2002, pp- 2103-2104. *1994 Almanac*, p. 171. *1998 Almanac*, p. H132.

El colapso de la coalición bipartidista se revela también en la creciente importancia que la membresía en un partido ha venido a tener en las decisiones de voto, cuando éste es nominativo. Los miembros de la Cámara de Representantes, como indican claramente los datos del Cuadro 2, se han vuelto desusadamente dispuestos a apoyar posiciones de partido. Las correlaciones entre partido y voto (medidas por épsilon), que eran relativamente modestas a principios de los 1990s, alcanzaron valores tan altos como 0.75 en 2000. Los estudiosos del comportamiento del Congreso han sugerido que este elevado partidismo se debe a un realineamiento de las fuerzas electorales, que ha producido una mayor homogeneidad al interior de los partidos y una mayor divergencia entre ellos en una diversidad de asuntos.

Cuadro 2: Relaciones entre afiliación partidaria y votos nominativos en asuntos comerciales internacionales seleccionados, 1993-2002

		Republicanos	Demócratas	Coefficiente de correlación
TLCAN	Sí	75,4%	39,5%	Épsilon 0.36
	No	24,6%	60,5%	
		<u>100%</u>	<u>100%</u>	
		(175)	(258)	
GATT	Sí	68,4%	65,2%	Épsilon 0.31

	No	<u>31,6%</u>	<u>34,8%</u>	
		100%	100%	
		(176)	256	
Vía rápida 1998	Sí	68,0%	14,5%	Épsilon 0.54
	No	<u>32,0%</u>	<u>85,5%</u>	
		100%	100%	
		(217)	(212)	
China	Sí	74,2%	34,6%	Épsilon 0.39
	No	<u>25,8%</u>	<u>65,4%</u>	
		100%	100%	
		(221)	(211)	
Vía rápida 2001	Sí	89,4%	9,9%	Épsilon 0.79
	No	<u>10,6%</u>	<u>90,1%</u>	
		100%	100%	
		(217)	(212)	
Vía rápida 2002	Sí	87,6%	12,0%	Épsilon 0.76
	No	<u>12,4%</u>	<u>88,0%</u>	
		100%	100%	
		(217)	(208)	

--	--	--	--	--	--

Fuentes: *Congressional Quarterly Weekly Reports*, 20 de noviembre de 1993, pp. 3224-3225; 11 de noviembre de 2000, pp. 2652-2655; 8 de diciembre de 2001, pp. 2938-2939; 8 de agosto de 2002, pp- 2103-2104. *1994 Almanac*, p. 171. *1998 Almanac*, p. H132.

El mayor acuerdo ideológico al interior de los partidos legislativos ha contribuido también a un liderazgo partidario asertivo, que ve como su tarea la prosecución de las iniciativas de partido [14] . Finalmente, tanto para los partidarios como para los opositores de la autoridad de promoción comercial, la creciente polarización partidista en la Cámara aumenta el riesgo en elecciones congresionales futuras, especialmente la determinación de qué partido obtendrá la mayoría de los escaños. Que en un distrito electoral en particular salga electo un demócrata o un republicano resulta ahora más relevante que si el ganador, cualquiera que sea, apoyó o se opuso a nuevos acuerdos comerciales durante su campaña.

Hostilidad partidista e ideológica

Como los partidos legislativos han estado más polarizados en sus posiciones sobre acuerdos comerciales internacionales, otra faceta del proceso legislativo refleja, y a la vez contribuye a, la creciente hostilidad partidista y la naturaleza altamente contenciosa del debate. Aunque no existen medidas para sumarizar estos cambios en la Cámara de Representantes a lo largo de la última década, el registro público de los últimos dos años contiene pocas referencias a esfuerzos, incluso modestos, para restaurar la civilidad y el decoro profesional del proceso. Los demócratas, como partido minoritario, estuvieron muy inclinados a culpar a la mayoría republicana por el fracaso en desarrollar una política comercial internacional bipartidista. Sus críticas se centraron típicamente en prácticas legislativas específicas, como las reglas cerradas y las limitadas oportunidades para debatir y deliberar. En diciembre de 2000, por ejemplo, el demócrata por Texas Lloyd Doggett se quejó amargamente de que "aquí tenemos una rápida vía rápida que está siendo pasada como ariete a través del Congreso, con todas las enmiendas y alternativas bloqueadas, y con una hora para que los 435 miembros debatan este proyecto de ley." En adición, sostuvo que "cuando el liderazgo republicano en la Cámara actúa con mano tan dura aún antes de que el proyecto sea aprobado, a duras penas se puede esperar que dicho liderazgo coopere y

colabore después de que la autoridad de vía rápida sea concedida" [15] . Los líderes republicanos bien podrían haber defendido sus acciones sobre la base de balancear equidad y eficiencia, preocupaciones que son inherentes a una cámara tan grande como la de Representantes, con sus 435 miembros. En cambio, David Drier, presidente de la Comisión de Procedimientos [16] , eligió justificar este procedimiento sobre la base de las acciones de anteriores mayorías demócratas, sosteniendo:

Cuando nuestros amigos del otro lado del pasillo, señor presidente de la Cámara, eran la mayoría, ellos manejaron los procedimientos vinculados con asuntos comerciales exactamente de esta misma manera. Y así hemos aprendido también de todos ustedes. Así que estamos siguiendo exactamente sus precedentes aquí, y muchas gracias por ponernos el ejemplo [17] .

Aunque la Cámara de Representantes ha sido históricamente un cuerpo más partidista y contencioso que el Senado, es el tenor del debate lo que parece haber tomado ahora un tono más ominoso. De particular notoriedad es la disposición de la minoría demócrata a cuestionar públicamente la integridad y la credibilidad de los líderes republicanos durante los dos últimos años. Por ejemplo, en un debate en el pleno sobre una regla que hacía posible considerar un acuerdo de conferencia el mismo día en que la regla fue reportada [18] , el demócrata por Oregón Earl Blumenauer comparó el procedimiento con la ley marcial, y propuso:

Tristemente, el liderazgo de esta Cámara ha rechazado darnos... un proceso abierto para considerar el proyecto de ley en vista. Una vez más la mayoría republicana ha recurrido a la regla de "ley marcial", impidiendo que los miembros tengan siquiera un día para echar un vistazo al proyecto que estamos votando. Éste es la última de una serie de afrentas al bipartidismo, la colegialidad y el proceso legislativo [19] .

Martin Frost, miembro de la Comisión de Procedimientos, también describió el procedimiento en los mismos términos de "ley marcial" y cuestionó en específico la integridad de los líderes republicanos. "Ahora, nos gustaría poder confiar en que lo que el liderazgo republicano dice sí está en el proyecto de ley insistió-, pero ellos han sido sorprendidos en demasiadas ocasiones tratando de meter a hurtadillas provisiones controvertidas en textos extensos, como éste." Los líderes republicanos, afirmó, han perdido "...la credibilidad de venir al pleno de la Cámara y decir: confíen en nosotros" [20] .

Los oradores partidistas, especialmente en la Cámara de Representantes, usan típicamente cualquier argumento a su alcance para hacer avanzar sus posiciones. Aunque no es probable que Blumenthal o Frost hubiesen votado por la autoridad de promoción comercial aun si se les hubiese dado el tiempo suficiente para leer enteramente las 304 páginas del reporte de conferencia, sus declaraciones acerca de "meter a hurtadillas provisiones controvertidas" en proyectos de ley no leídos reflejan una sustancial falta de confianza en las acciones del liderazgo [21]. La actividad del liderazgo en años futuros probablemente continuará siendo pervasiva en la Cámara de Representantes post-reforma, y el deterioro de las relaciones personales con certeza complicará la tarea de construir una coalición bipartidista en apoyo de nuevos acuerdos comerciales [22]. El respeto y la confianza mutuos no ofrecen garantías de éxito, pero su ausencia sugiere, en el mejor de los casos, que el proceso será largo y complicado en el futuro.

Los líderes republicanos de la Cámara finalmente impusieron la vía rápida en 2002, haciendo del asunto una cuestión partidista y agrupando luego sus tropas en favor de este proyecto de ley. En efecto, desde su introducción inicial hasta el voto final, la inspección del registro público revela poco esfuerzo abierto para desarrollar una coalición bipartidista en apoyo de la autoridad de promoción comercial. El presidente de la Comisión de Hacienda [23], William Thomas, alabó en público a tres representantes demócratas por su "coraje y convicción" al apoyar esta legislación. Aunque Thomas no identificó ninguna contribución sustantiva que los tres demócratas hicieran al producto legislativo final, su mero voto por la medida fue suficiente para que el presidente de la Comisión describiese el esfuerzo como "bipartidista".

Los demócratas no tardaron en disputar la etiqueta de "bipartidismo", enfatizando que los republicanos ni siquiera intentaron alcanzar algún acomodo con la minoría demócrata. El demócrata por Michigan Sander Levin, por ejemplo, describió el proceso de esta manera:

...[E]l partidismo básico que ha marcado esta legislación desde su inicio en esta Cámara, incluso ciega a la mayoría ante lo que pasado en estos últimos años... Comenzaron sobre un pie partidista; y piensan que porque tienen unas pocas manos demócratas se convierte en un producto bipartidista. Pero no lo es. En la Cámara, 161

demócratas votaron por el proyecto de ley de vía rápida. Pero ni por un minuto extendieron la mano para tratar de fusionar los dos proyectos en uno solo [24] .

Charles Rangel, el demócrata de más alto rango en la Comisión de Hacienda, formuló la misma queja, y argumentó:

Este proyecto de ley ha sido llamado un proyecto bipartidista. Y pueden ustedes llamarlo bipartidista todo el día y toda la noche, pero... no es un proyecto bipartidista. Bipartidismo significa, para el presidente de la Comisión de Hacienda, bajar al vestíbulo con Rangel y darle una oportunidad de hablar sobre comercio. Si la pierdo, entonces pierdo el bipartidismo. Esto nunca fue discutido en la subcomisión, nunca fue discutido en el pleno de la comisión, nunca discutido con los demócratas, pero hubo reuniones de dos demócratas con el presidente de la Comisión. Y después de estas conversaciones él concluyó que eso acababa con el compromiso, acababa con la discusión, y que ése era el producto final [25] .

Los líderes republicanos no respondieron a la descripción del proceso hecha por Levin y Rangel, ni tampoco ofrecieron una justificación de este estilo partidarista de toma de decisiones.

La Comisión de Hacienda, que es la comisión permanente de la Cámara de Representantes encargada de aprobar acuerdos comerciales, tiene una larga historia de toma de decisiones partidista, y no fueron los republicanos quienes iniciaron esta práctica después de que las elecciones congresuales de 1994 les dieran la condición de mayoría. Lo que ha cambiado, sin embargo, es la disposición de la Comisión para restringir sus inclinaciones partidistas y para cooperar en legislación que pueda ser defendida con éxito en el pleno. Los miembros han sustituido la cooperación bipartidista por consideraciones partidistas e ideológicas, una sustitución que probablemente invite a una nueva mayoría demócrata a responder con la misma especie. La norma de restringir el partidismo, un factor importante en los logros de la Comisión, parece haber muerto; y hay poco en el registro público que sugiera que los miembros tengan algún incentivo para resucitarla. Charles Rangel, luego de denunciar a los republicanos por su desinterés en negociar un acuerdo bipartidista, acusó al presidente de la Comisión, William Thomas, por el flagrante partidismo, y sostuvo: "Ahora estamos acostumbrados, en la Comisión de Hacienda, porque mi presidente verdaderamente cree que fue deshonrado por el anterior presidente Dan

Rostenkowski, a que él va a pasarse el resto de su carrera legislativa haciéndonos pagar por eso" [26] . Aunque las inflexiones vocales puedan atemperar tales comentarios, el tenor de Rangel sugiere claramente sugiere que es probable que una nueva mayoría demócrata, dirigida por un presidente Rangel a la cabeza de Hacienda, tome medidas de represalia contra los republicanos en compensación por sus malos tratos. Una vez iniciado como método preferencial de gobernar, el conflicto partidista tiene su forma de enraizarse, y es difícil avizorar cambios específicos que pudiesen reintroducir la civilidad en las deliberaciones legislativas. Tanto la falta de disposición de los republicanos para negociar un consenso bipartidista sobre el comercio internacional, como el fracaso de ambos partidos para establecer la clase de relaciones personales que pudieran impulsar tales negociaciones, prácticamente garantizan que este asunto será desusadamente divisivo la próxima vez que llegue al pleno de la Cámara.

Mantener intacta la victoria

Aunque los partidarios de la autoridad de promoción comercial se impusieron en diciembre de 2001, su estrecho margen de victoria, de un solo voto, fue causa de preocupación. Poco después de este voto nominativo, dos republicanos por California indicaron que estaban reconsiderando muy seriamente cómo votar la próxima vez que el asunto llegase al pleno; y uno de ellos, Dana Rohrbacher, predijo que era probable que hasta otros cinco republicanos conservadores también cambiaran sus posturas. En adición, Roy Blount, republicano por Missouri y confiable seguidor del partido, debía ser sometido a cirugía en el verano, una operación que le impediría emitir un voto seguro por la vía rápida. Finalmente, si se considera a los cinco miembros que no votaron sobre este asunto, parece probable que al menos tres (y posiblemente cuatro) de los ausentes se oponían a la autoridad de promoción comercial. A la luz de estas posibilidades, requiere poca imaginación visualizar un escenario en que una ardua victoria por un solo voto podría fácilmente haberse convertido en una derrota por diez votos.

Que tal derrota no se materializase se debe en gran parte a las habilidades políticas y al sostenido esfuerzo del presidente George W. Bush y de sus consejeros, especialmente del Representante Comercial Robert Zoellner. En efecto, de todas las cuestiones que ha enfrentado el presidente en los primeros dos años de su administración, es su esfuerzo

en pos de la vía rápida el que ofrece la evidencia más firme de que Bush tiene el suficiente cacumen político para dirigir a la nación en tiempos complicados. El reportero del *Washington Post* Dana Milbank ofreció esta descripción del estilo de liderazgo del presidente:

Bush se encuentra atorado, con fuerte oposición a la posición que él defiende. Después de un período de traspies a veces dolorosos, hace a un lado todos los otros asuntos, de modo que pueda hacer enfocar la atención de su administración y del público- en sólo un tópico. Luego machaca constantemente sobre el tema, usando la tribuna pública una y otra vez, hasta el cansancio, y reuniendo todos los argumentos en su favor. Cuando una justificación no vende, la abandona y adopta una nueva [27].

Aunque escrita para explicar la capacidad de Bush de ganar apoyo hacia la guerra contra Irak, la descripción de Milbank captura en parte el esfuerzo del presidente para reunir apoyo a la autoridad de promoción comercial.

De modo muy similar a los previos éxitos legislativos del presidente Clinton respecto del TLCAN y de la entrada de China en la Organización Mundial de Comercio, la enérgica participación presidencial en el proceso legislativo fue uno de los factores más significativos en la adopción de la legislación de vía rápida. En particular, a principios de su administración Bush decidió que la autoridad de promoción comercial era una de sus más importantes prioridades legislativas, y nunca vaciló en su apoyo a esta iniciativa. De hecho, pidió apoyo a la vía rápida en cada discurso sobre economía que pronunciara desde que tomó posesión. Aunque sus argumentos en pro de esta legislación cambiaron a lo largo del tiempo, ninguno de los participantes dudó, ni de la resolución ni de la disposición del presidente para llevar este asunto a una conclusión exitosa. Cuando las condiciones económicas se deterioraron, Bush afirmó que el libre comercio estimularía la economía. Cuando terroristas atacaron el World Trade Center, el presidente sostuvo que "el libre comercio reduciría la hostilidad del mundo árabe" [28]. Los opositores a la vía rápida al parecer nunca se esforzaron demasiado en contrarrestar sus argumentos, y como resultado, la tribuna pública se convirtió en un arma formidable del arsenal presidencial.

En esta instancia, Bush fue inusualmente exitoso en restringir su tiempo y su atención a uno o dos temas importantes y relegar otros asuntos al "desván". Por ejemplo, la iniciativa presidencial de reforma de la seguridad social, un elemento significativo de la

campana presidencial de 2000, simplemente desapareció de la agenda nacional. A diferencia de los presidentes Carter y Clinton, que llegaron a Washington con una agenda legislativa completa y sacrificaron gran parte de su influencia tratando de hacer demasiado y demasiado rápido, Bush restringió su involucración personal a uno o dos temas. Tal enfoque, aunque restringe la oportunidad del presidente para afectar muchas áreas de política, también hace más probable que pueda imponerse en aquellos temas en que decida contender.

Sin embargo, ni el uso efectivo de la retórica presidencial ni la concentrada actividad presidencial fueron capaces por sí mismos de ser decisivos en este tema tan acaloradamente debatido. En adición a estas tácticas, el presidente y sus consejeros demostraron un grado inusual de flexibilidad ideológica para erigir una coalición ganadora en el pleno de la Cámara de Representantes. En el año anterior al voto de agosto, Bush, el entusiasta proponente del libre comercio, dio los siguientes pasos proteccionistas: elevó las tarifas al acero importado, incrementó los impuestos a la madera canadiense, y firmó una ley agrícola que incrementó sustancialmente los subsidios a los agricultores. Aunque fuertemente criticadas por editores de periódicos e ideólogos, estas acciones al parecer tuvieron el efecto de reunir apoyo para la vía rápida en distritos congresuales donde la falta de tales acciones podría haber creado una enorme presión política para proteger las industrias locales. Curt Weldon, por ejemplo, fue el único republicano por Pensilvania que cruzó las líneas partidistas y se opuso a la autoridad de promoción comercial. Si el presidente no hubiese actuado para incrementar las tarifas al acero importado, podrían haber ocurrido deserciones suficientes como para descarrilar la vía rápida.

Aunque el presidente Bush ciertamente merece crédito por adoptar un enfoque flexible en la construcción de coaliciones, los republicanos de la base fueron lo suficientemente no-ideológicos en su respuesta a estas acciones contra el libre comercio. Por ejemplo, podrían haber criticado públicamente a Bush por no sostener los principios de libre mercado. Sin embargo, en su mayor parte estos críticos potenciales mantuvieron silencio y dieron al presidente el espacio suficiente para construir una coalición ganadora. Después de que en el Senado los demócratas lograron añadir aproximadamente 12 mil millones de dólares para capacitación de trabajadores desplazados por el incremento del comercio exterior, los republicanos de la Cámara de Representantes podrían haber puesto obstáculos a estos compromisos y

rechazado votar por el reporte de la conferencia. Aunque la administración logró entre cinco y diez votos demócratas merced a estas concesiones, si unos pocos republicanos disidentes hubieran insistido en la pureza ideológica y rehusado apoyar estos cambios, es probable que tales deserciones no pudieran haberse superado.

Debido en parte a la enérgica campaña del presidente Bush en respaldo de los candidatos republicanos en las elecciones al Congreso de 2002, éstos lograron aumentar ligeramente su fuerza en la Cámara de Representantes, incrementando su número de 223 a 231. Como en las elecciones congresuales más recientes, los legisladores fueron abrumadoramente reelegidos, dándose cambios del control partidario sólo en distritos recién rediseñados o donde los ocupantes del cargo decidieron retirarse. Para los partidarios de acuerdos expandidos de comercio internacional, esta victoria significa que sus aliados legislativos estarán colocados favorablemente para hacer avanzar esta política durante los dos próximos años. Sin embargo, debido a la estrechez del control partidario, esta victoria también implica que la minoría demócrata es competitiva en muchos distritos y que no se acallará su oposición a nuevos acuerdos comerciales que no contengan normas ambientales y garantías para los trabajadores. Si los demócratas pueden permanecer unidos en su oposición, los republicanos deberán todavía mantener el apoyo de todos sus legisladores. Esto será una tarea difícil.

Conclusión

La renovada presión para completar el tratado del ALCA está viniendo claramente de Washington, pero hay muchas voces provenientes de América Latina que desafían la llegada de un área de libre comercio en el futuro próximo. En la raíz del desafío latinoamericano está el fracaso de los neoliberales para producir desarrollo económico y justicia social en forma consistente en alguna parte de la región. La fundición económica de Argentina es la evidencia más dramática de esta tendencia, pero la persistencia de problemas en los otros países grandes de la región -Venezuela, Colombia y Brasil- están elevando la oposición al proyecto iniciado por Estados Unidos.

Significativamente, los electorados latinoamericanos se están volcando cada vez más hacia políticos que han expresado serias reservas acerca del ALCA. El venezolano Chávez, con su Revolución Bolivariana, fue el primer político así electo, y ha sido seguido por dos victorias electorales clave en el otoño de 2002: Luiz Inacio da Silva

(Lula) en Brasil y más recientemente Lucio Edwin Gutiérrez en Ecuador. Reuniones recientes que han congregado a los presidentes latinoamericanos, incluso antes de la inclusión de Lula y Gutiérrez, han expresado serias reservas acerca del enfoque estadounidense para el comercio y la inversión en el hemisferio. El mensaje de la reunión de presidentes latinoamericanos en Guayaquil y de las reuniones ministerial para el ALCA en Quito fue consistente. Encabezados por Brasil, los latinoamericanos argumentan que la conclusión de un ALCA hemisférico debe ser precedida por una mucho mayor integración sudamericana, un proceso que permanece en sus etapas iniciales. En adición, muchos líderes latinoamericanos temen que los negociadores comerciales estadounidenses simplemente deseen que su comercio y su inversión tengan acceso a los mercados latinoamericanos, sin proporcionar una reciprocidad seria. Aun antes de la elección de Luiz Inacio da Silva (Lula), la administración de Cardoso dejó en claro que la participación brasileña en el ALCA dependía de que Brasil ganase acceso a los mercados estadounidenses, para la venta de productos agrícolas y acero brasileños. Muchos líderes latinoamericanos han observado que mientras el presidente Bush obtenía la autoridad de vía rápida, las concesiones proteccionistas que para ganar apoyo congresual hizo en tarifas para el acero y subsidios agrícolas, pueden haberle negado el espacio de negociación que Washington podría haber necesitado para ganarse a los escépticos latinoamericanos. Negociadores estadounidenses y chilenos han concluido recientemente un significativo acuerdo bilateral de comercio entre los dos países, pero incluso este éxito estadounidense podría dañar sus esperanzas de largo plazo en el ALCA. Muchos países latinoamericanos, escépticos ante el enfoque bilateral estadounidense, están demandando que las concesiones comerciales a favor de un único país sean extendidas a todos. Si los países latinoamericanos sostienen tal posición, sin duda complicarán los esfuerzos estadounidenses. Poderosas fuerzas económicas y geopolíticas permanecen firmes detrás del proyecto ALCA, pero al momento de escribir esto el pronóstico de largo plazo dista mucho de ser claro.

[1] Profesores del Departamento de Ciencia Política, St. Johns University, College of San Benedict, Estados Unidos de América.

[2] Versión al español de Gustavo Ernesto Emmerich (Universidad Autónoma

Metropolitana, Iztapalapa, México, D.F.)

[3] En inglés, Free Trade Area of the Americas (FTAA). [NdelT]

[4] www.ladb.org/exr/speeches. "Declaración del Sr. Enrique V. Iglesias, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo a los Ministros de Comercio, Ministerial del ALCA", p. 1.

[5] Véase John Williamson, "What Washington Means by Policy Reform", en Williamson (ed.), *Latin American Economic Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics, 1990.

[6] En inglés, North American Free Trade Agreement (NAFTA). [NdelT]

[7] Alison Mitchell, "Bush Hails Vote in House Backing Trade Legislation", en *The New York Times*, 28 de julio de 2002, p. 1.

[8] El enfoque de este artículo se centra en la Cámara de Representantes. Para que una propuesta devenga ley, por supuesto, se necesita la aprobación del Senado, concurrentemente con la de la Cámara. Sin embargo, la Cámara de Representantes ha sido el campo de batalla más importante en materia de legislación sobre libre comercio; en esta Cámara la oposición fue más intensa y el resultado final más dudoso. En contraste, en el Senado, durante los ochenta y los noventa ha habido una mayoría sustancial y confiable en apoyo a la legislación sobre libre comercio.

[9] Gary Prevost y Robert Weber, "The Prospect for the Free Trade Area of the Americas", en Gary Prevost y Carlos Oliva (eds.), *Neoliberalism and Neopanamericanism. The View From Latin America*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2002.

[10] Debe hacerse notar que existe una potencial cuestión constitucional que podría presentarse en el futuro. En particular, la Constitución estadounidense, en su artículo 1, sección 5, provee que "Cada Cámara puede determinar sus Reglas de Procedimiento..." Lo que la legislación de vía rápida hace es: establecer por estatuto una limitación de la capacidad de sus miembros para enmendar una moción específica, y establecer un calendario para la consideración de esa resolución. La cuestión de derecho constitucional deviene así: ¿puede una legislatura requerir por estatuto que la

legislatura siguiente adopte un procedimiento específico? Si esta acción fuese adoptada mediante reforma constitucional, no habría cuestionamiento acerca de su corrección. Sin embargo, dado que la acción fue adoptada por estatuto, los opositores de las legislaciones de vía rápida bien podrían reclamar que la Constitución ha sido cambiada por estatuto, una proposición que la Corte Suprema rechazó en la importante decisión de 1803 en *Marbury vs. Madison*. Dado que no pudimos encontrar litigios en cortes federales sobre esta provisión en el artículo 1, sección 5, no ofreceremos una especulación de cómo una Corte Suprema podría fallar en este caso.

[11] R. Douglas Arnold, *The Logic of Congressional Action*, New Haven (Connecticut), Yale University Press, 1990, pp. 61-87.

[12] David R. Mayhew, *Congress: The Electoral Connection*, New Haven (Connecticut), Yale University Press, 1974, pp. 32-66.

[13] *Congressional Record*, 26 de julio de 2002, H5975.

[14] Ver David W. Rhode, *Parties and Leaders in the Post Reform House*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, pp. 77-119.

[15] *Congressional Record*, 9 de diciembre de 2001, H9001.

[16] En inglés, Rules Committee. [NdelT]

[17] *Congressional Record*, 9 de diciembre de 2001, H9013.

[18] Debe hacerse notar que una de las tareas principales de la Comisión de Procedimientos es establecer la agenda de la Cámara de Representantes, decidiendo qué propuestas legislativas llegarán al pleno para su debate y votación final. Sus decisiones, sin embargo, permanecen como meras recomendaciones hasta que la mayoría de la Cámara apruebe una resolución que convierta a una propuesta específica en un asunto del orden del día. Aunque rara vez se la use, una forma de derrotar una propuesta es no aprobar la regla que autorizaría su consideración en el pleno.

[19] *Congressional Record*, 26 de julio de 2002, H5984.

[20] *Congressional Record*, 26 de julio de 2002, H5957.

[21] Cuando la Cámara y el Senado adoptan versiones diferentes de una misma propuesta, se utilizan comisiones de conferencia para reconciliar estas diferencias y arribar a propuestas idénticas. El reporte de conferencia es el vehículo que presenta esta versión a ambas cámaras, para su aprobación.

[22] De 1970 a 1984 los miembros de la Cámara de Representantes adoptaron un gran número de medidas destinadas a fortalecer a los líderes partidistas y a realzar el papel de los bloques partidistas. Los estudiosos de la conducta congresional usan el término "Cámara post-reforma" para referirse específicamente a la toma de decisiones congresionales después de 1984 y a la adopción de estas importantes reformas.

[23] En inglés, Ways and Means Committee. [NdeIT]

[24] *Congressional Record*, 26 de julio de 2002, H5975.

[25] *Congressional Record*, 9 de diciembre de 2001, H8975.

[26] *Congressional Record*, 9 de diciembre de 2001, H8975.

[27] Dana Milbank, "Persistence on Irak Pays Off for Bush", en *The Washington Post*, 20 de septiembre de 2002, p. 1.

[28] *Ibid.*, p. 1