

APOORTE ESPECIAL

EI TLC-CA

En este aporte especial se incorporan dos contribuciones sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (TLC-CA), que fue enviado por el Poder Ejecutivo a consideración de la Asamblea Legislativa. La primera sección presenta un resumen del *Informe de los Notables*, elaborado por Antillón et al. (2005). La segunda sección, realizada por White (2006), hace un recuento de lo acontecido en torno al TLC-CA y el debate político sobre comercio en los Estados Unidos.

El Informe de los Notables sobre el TLC-CA

Mediante el acuerdo ejecutivo nº 890-P, el 17 de julio del 2005 el Presidente de la República creó una Comisión de Notables para que rindiera una opinión de carácter general no vinculante sobre el TLC-CA y sobre si el tratado coadyuvaría a los objetivos de desarrollo integral del país. La Comisión fue integrada por los señores Alvar Antillón Salazar, Franklin Chang Díaz, Rodrigo Gámez Lobo, Gabriel Macaya Trejos y Guido Villalta Loaiza, y presentó su Informe Final el 16 de setiembre del mismo año.

La Comisión considera que los efectos del TLC-CA y su vinculación con los objetivos del país dependen de la capacidad que éste tenga para implementar cambios profundos en sus estructuras políticas, sociales, comerciales, jurídicas, y administrativas, así como modernizar la infraestructura,

agilizar el proceso de toma de decisiones y visualizar el futuro a largo plazo. El Informe resalta: *“Sin estos cambios, vincular a Costa Rica a un TLC como el negociado, sería como conectar una manguera de media pulgada al caudal de un hidrante. No es que el hidrante sea malo, al contrario, tiene suficiente agua, pero debemos conseguir una manguera gruesa y válvulas de regulación, para beneficiarse de su caudal. La agenda que esta Comisión propone es la manguera gruesa y las válvulas con la que se debe contar, pero no la que se está gestionando, que a todas luces se queda corta. Es aquí donde la Comisión ha encontrado una de las mayores deficiencias y la necesidad de urgente acción”*.

El análisis del TLC-CA aborda doce temas principales: asimetrías; naturaleza jurídica del tratado; intercambio comercial, inversión extranjera directa y empleo; el agro: pequeños y medianos agricultores; ambiente; trabajo; propiedad intelectual; telecomunicaciones; seguros; las agendas; desarrollo nacional, y la aprobación del tratado en otros países.

Asimetrías

El Informe considera las asimetrías como abismales: *“...Estados Unidos partió de la exclusión de los subsidios agrícolas y pidiendo apertura en telecomunicaciones y seguros, habiéndolo logrado. Mientras, Costa Rica partió excluyendo telecomunicaciones y seguros, lo que finalmente cedió.”* En acceso a mercados, *“Estados Unidos logró la*

apertura inmediata para la gran mayoría de sus productos y una apertura para algunos productos en un plazo máximo de 20 años. Costa Rica logra consolidar las condiciones ya existentes de acceso al mercado estadounidense... así como la posibilidad de aumentar cuotas de exportación (no apertura) de algunos productos específicos como el azúcar y el etanol.” En materia de inversiones, Estados Unidos obtuvo garantías para las inversiones de sus empresas; a cambio, *“Costa Rica pone a las empresas locales en igualdad de condiciones frente a las externas, lo que significa ‘competir o morir’, asumiendo esto como un proceso de ‘selección natural’”*. Sobre competitividad *“...Estados Unidos asegura condiciones favorables o abre mayores ventajas de oportunidad para la expansión de empresas que ya son de alta competitividad. Por su parte, Costa Rica supone, pero no asegura ni garantiza, que la competencia internacional de productos e inversiones generará más competitividad de empresas locales, como si ese fuera un resultado mecánico del TLC o incluso se ha dicho que este será un medio para que los costarricenses se obliguen a ser más competitivos. En este sentido, Estados Unidos reafirma un hecho y Costa Rica se aferra a una hipótesis o se auto-impone una obligación sin certeza de cumplirla.”*

En materia de institucionalidad y políticas de desarrollo, la Comisión señala que mientras *“el TLC no significa para Estados Unidos ninguna modificación sustantiva en su institucionalidad”,*

Costa Rica debe realizar “...cambios institucionales sustantivos, en ámbitos clave que trascienden en mucho el ámbito comercial.” La Comisión afirma que los márgenes de decisión de políticas para el desarrollo se restringen sustantivamente y que “...el TLC pone a Costa Rica en un marco normativo homogéneo junto con todos los países centroamericanos, reduciendo la posibilidad de formular políticas de desarrollo diferentes como las que históricamente han permitido construir -junto con otros factores- sus particulares diferencias.”

Los notables llaman la atención acerca de los posibles efectos del TLC, no solo en las exportaciones hacia los Estados Unidos, que no son significativas en ese país, sino también en las importaciones provenientes de esa nación, que sí lo son para los demás participantes del tratado, “...derivando de ahí impactos sustantivos, no solo en el ámbito macroeconómico (balanza comercial) sino también en la producción local.”

Para enfrentar las asimetrías, la Comisión opina que se requieren instrumentos como plazos más largos para cumplir obligaciones, flexibilidad en las obligaciones y procedimientos, asistencia técnica, entre otros, ya que algunos sectores consideran que las salvaguardias y plazos de desgravación son insuficientes y que el país no cuenta con uno de los mecanismos utilizados en otros acuerdos de integración, como los recursos de cooperación.

La Comisión señala que las asimetrías podrían enfrentarse “...con planteamientos, a veces diversos e indeterminados, sobre lo que los países centroamericanos ‘deberían hacer’ para enfrentar con éxito el TLC y resguardarse de los impactos negativos... [que] ...no consideran las condiciones políticas, económicas y fiscales para hacer viables dichas agendas.” Si no se aborda el tema de las asimetrías, y si sus beneficios o perjuicios dependen de factores que el mismo tratado no contiene, “...lo mejor sería hacer una acción política responsable para poner los bueyes a tirar de la carreta, amarrar bien el timón al yugo, definir adónde queremos ir, así como cuál y cuánta carga llevar.”

Naturaleza jurídica del tratado

La Comisión analiza la diferencia entre un tratado y un *agreement*, como se denomina al TLC-CA en los Estados Unidos, y no encuentra asimetría “...en cuanto a la validez y obligatoriedad internacional multilateral y bilateral del TLC.”

Sobre la renegociación indica que no es posible, pues Estados Unidos ya ratificó el TLC-CA. Finalmente aclara que el tratado no es un compromiso perpetuo, pues puede rescindirse toda relación con él sin más trámite que la presentación de la solicitud respectiva con seis meses de antelación.

Intercambio comercial, inversión extranjera directa y empleo

El Informe señala que, para que los beneficios del TLC-CA lleguen a toda la población, deben fomentarse los encadenamientos productivos con las empresas locales, lo que “...implicaría también una activa política de promoción y desarrollo de MIPYMES exportadoras”, además de inversiones en infraestructura, mayor investigación científica y una legislación que permita un clima adecuado para el desarrollo de los negocios, a partir de la resolución de problemas pendientes de la agenda nacional. Además, la Comisión considera indispensable mejorar la competitividad de las empresas orientadas al mercado local, atendiendo el costo político y social que significará para algunas de ellas enfrentar la mayor competencia que generará el tratado. La Comisión no evalúa el impacto sobre el empleo, pues a su juicio las estimaciones al respecto son contradictorias y no suficientemente sólidas.

El agro: pequeños y medianos agricultores

A criterio de la Comisión, el TLC-CA no tendrá efectos negativos sobre los pequeños y medianos agricultores, cuyo bienestar dependerá de su mejora competitiva y del apoyo del Estado. Las condiciones de acceso al mercado de los Estados Unidos no provocarán cambios mayores “...por la apertura amplia de mercado que ya de hecho existe.” En relación con los subsidios a

la producción agrícola estadounidense no se espera un impacto perjudicial porque los productos de Costa Rica no se cultivan en los Estados Unidos, y la papa y la cebolla fueron excluidos. Además se estima que los subsidios que Estados Unidos otorga a la producción más bien podrían verse como positivos “...tanto para consumidores como para industriales que la emplean como materia prima (casos del trigo, el maíz amarillo o la soya), por no producirlos Costa Rica y poder adquirirlos a mejores precios en el mercado norteamericano.” A esto se suma que la salvaguardia especial agrícola (SEA) permite ampliar los períodos de protección de productos específicos.

Ambiente

“La lectura del texto ‘de buena fe’ y ‘en sentido corriente’ (...) no dan base para concluir que este capítulo contiene amenazas directas para el ambiente.” Las obligaciones “...podrían considerarse como una oportunidad para revisar y fortalecer toda la normativa legal y el marco institucional en dicha materia”, resolviendo así problemas ambientales pendientes a la fecha. Sobre los argumentos de que con el TLC se protege el ambiente sin obstaculizar el comercio y se estimula el comercio minimizando impactos ambientales, la Comisión opina que se “...pone en evidencia la magnitud del reto y la imperiosa necesidad de los países signatarios del TLC (...) de fortalecer su aparato jurídico-institucional ambiental, para así poder cumplir con los ineludibles compromisos ambientales, con o sin TLC, y para poder armonizar hacia el futuro su crecimiento económico-social con un modelo ambientalmente sostenible.” También señala que “Es satisfactorio reconocer que en el capítulo sobre inversiones se estipula que cualquier inconsistencia entre éste y el ambiental, prevalecerá lo establecido en el ambiental.”

Trabajo

La Comisión indica que el principio rector en la negociación del TLC-CA fue el respeto a los derechos reconocidos a nivel internacional “...y ciertamente no a la homologación de las

normas laborales de cada uno de los firmantes.” Al hecho de que en el tratado no se mencionan de forma explícita todos los derechos laborales que estipula el Código de Trabajo, la Comisión hace suya la opinión de especialistas en el sentido de que esos derechos seguirán vigentes, pues la legislación laboral debe ser respetada y aplicada. Además manifiesta “...con énfasis que los compromisos laborales estipulados en el TLC representan para Costa Rica una muy seria obligación y responsabilidad y consecuentemente se hace indispensable fortalecer la capacidad del Estado costarricense para la vigilancia activa del cumplimiento de la legislación laboral local.”

Propiedad intelectual

Para la Comisión este tema es un ejemplo de la política de los Estados Unidos, de transferir acuerdos del ámbito multilateral al bilateral, para lograr acuerdos con mayores concesiones, lo que se ha denominado ADPIC-plus. La llegada de medicamentos genéricos al mercado costarricense con un retraso de cinco años, por la protección de los datos de prueba, “...afectaría la necesaria competencia sobre los productos de marca, lo que podría llevar a precios más altos de medicamentos y agroquímicos. La CCSS podría desarrollar una gestión adecuada de sus compras mediante el uso (...) de importaciones paralelas, y (...) de licencias obligatorias, lo que atenuaría el impacto del posible aumento de los precios de los medicamentos genéricos o de las prácticas monopolísticas de empresas farmacéuticas.” La llegada de agroquímicos genéricos al mercado costarricense con un retraso de diez años “...podría llevar a una elevación de costos de producción importantes, con un impacto negativo en los consumidores locales y en la competitividad de las empresas agropecuarias.” El carácter ADPIC-plus “...se pone de manifiesto al existir restricciones a las licencias obligatorias (solo en caso de declaración formal de emergencia) y a las importaciones paralelas, restricciones que no están contempladas en los acuerdos de la OMC, en otros tratados como el TLCAN, o en la misma legislación costarricense.”

Sobre el acuerdo de suscribir el convenio UPOV para proteger la obtención de nuevas variedades vegetales, la Comisión señala que “...el debate sobre la protección de obtenciones vegetales se encuentra abierto” y que “...la aprobación de UPOV no es óbice para que los países definan una legislación particular que proteja sus recursos” (Alonso, 2005).

Finalmente, la Comisión apunta que “...se pone en evidencia la necesidad de que el país refuerce su capacidad técnica para el manejo del tema de la propiedad intelectual (...) De aprobarse el Tratado, se debe dar un seguimiento cuidadoso y permanente a los precios de los agroquímicos y medicamentos para prever y controlar algunos de los efectos señalados en este Informe. La capacidad jurídica especializada para enfrentar estos efectos, y dar al país la capacidad de gestión de los complejos asuntos que, en este campo, con Tratado o sin él, enfrentaremos.”

Telecomunicaciones

“Se partió con la exclusión de la apertura de las telecomunicaciones, y sorpresivamente la estrategia de negociación cambió en curso y se aceptó una apertura parcial pero significativa.” Preocupa que los aspectos sociales del Estado solidario -los principios de universalidad y solidaridad- “...podrían quedarse en simples declaraciones, ya que no hay ninguna garantía del desarrollo de marco de fortalecimiento y regulación previsto.” Las medidas que conforman ese marco de fortalecimiento y regulación previsto “...son responsabilidad de los costarricenses por medio de las agendas complementarias y de implementación y no dependen del TLC para su adopción. Pero no adoptarlos genera riesgos para el modelo solidario y universalista que, según el Tratado, se pretende resguardar.” La Comisión señala que los plazos para la aprobación de la legislación y la apertura son tan perentorios, que realmente habría simultaneidad y no gradualidad, y no habría un período para el acomodo del ICE a las nuevas circunstancias. En cuanto a la selectividad, la apertura se concretaría en dos servicios de la más alta rentabilidad,

aquellos que sustentan los objetivos de solidaridad y universalidad, “...lo que llevaría a prever dificultades del ICE para su cumplimiento.”

Seguros

La apertura del seguro de riesgos del trabajo es lo que más llama la atención de la Comisión, pues se estaría sometiendo a libre competencia un seguro social así definido por la Constitución Política. “Aquí podría entrar en juego la forma en que se establezca la regulación interna, la que incluso podría modificar lo que actualmente rige para riesgos del trabajo. Pero esto es una decisión de la Parte costarricense, ya de hecho retrasada en la inmensa y urgente agenda complementaria que tiene por delante.” Los notables opinan que los plazos para la apertura son cortos y sienten que la presión es fuerte e inconveniente. Ven la creación de una autoridad reguladora de seguros como una necesidad, independientemente de si se aprueba o no el TLC, “...porque su cometido debe ser la protección del consumidor. Pero ahora, ante una posible proximidad de la posible apertura de seguros, esa necesidad se tornaría en urgencia.” También preocupa que, al permitirse la apertura, no se haya hecho “una evaluación de los posibles impactos financieros en el INS, sobre el empleo en ese sector, sobre la inversión extranjera directa ni sobre el impacto que la apertura tendrá, en general, sobre toda la actividad de seguros en territorio costarricense.”

Las agendas

La Comisión considera que el debate sobre el TLC-CA “...ha precipitado la discusión y el debate sobre agendas nacionales esenciales para el cambio que impone el futuro, con o sin TLC.” Se mencionan dos agendas: la de implementación, que es un prerrequisito del tratado y que incluye la Ley Marco de Telecomunicaciones, la Ley de Fortalecimiento del ICE y la Ley de Seguros “...y otras que tienden a fortalecer el funcionamiento de estructuras estrechamente ligadas al comercio, como por ejemplo las aduanas”, y la agenda complementaria que, a diferencia de la primera, es optativa, pero la

Comisión la considera imprescindible para enfrentar los retos del desarrollo nacional, independientemente de la aprobación del TLC. La agenda complementaria es vista como *“...el fortalecimiento del país en todos sus aspectos, único medio para lograr desarrollarnos, sosteniblemente hacia el futuro.”* Para la Comisión, la agenda complementaria va más allá de los préstamos que el Gobierno ha sometido a consideración de la Asamblea Legislativa y debe contemplar, al menos, la educación, el impulso a la pequeña y mediana empresa con los encadenamientos respectivos, el mejoramiento de la infraestructura, el fortalecimiento de la Oficina de Propiedad Intelectual, la creación de una oficina de gestión de acuerdos comerciales, la reforma política y administrativa, así como el mejoramiento, racionalización y armonización de la normativa vigente en todas estas áreas. Para invertir en estos renglones, la Comisión destaca la conveniencia de reunir los recursos necesarios mediante una mejor y más justa recaudación fiscal, una mayor carga tributaria y endeudamiento a largo plazo. Además, sugiere que con la aprobación del TLC el acceso a recursos de la cooperación bilateral de los Estados Unidos podría lograrse en mejores condiciones.

Desarrollo nacional

La Comisión señala que si bien no se puede ignorar la globalización, siendo que frente a ella debe buscarse la mejor forma de integración con el mundo, *“...tampoco se puede ignorar la creciente fragmentación, desigualdad social y económica y estancamiento de la pobreza en la sociedad costarricense.”* En este sentido se resalta el hecho de que el país *“...ha fallado en crear las condiciones y procesos que lleven a la integración e inclusión de la sociedad y a una equitativa y justa distribución. Eso no lo puede hacer por sí sola, la apertura comercial.”* Por ello la Comisión considera que no es conveniente discutir si se aprueba o no el TLC-CA, sin hablar de las reformas de fondo que es necesario hacer para que la apertura beneficie a todos.

La aprobación del tratado en otros países

La Comisión analiza las consecuencias de la aprobación o no del tratado en el país, a partir del hecho de que ya fue ratificado en las otras naciones firmantes. Si Costa Rica no ratifica el tratado, el principal efecto podría ser una desviación del comercio hacia otros países de la región; además, se estaría enviando al mundo una señal contradictoria, al retroceder en un proceso de apertura comercial que se ha venido impulsando en las últimas dos décadas, lo que podría influir negativamente en la atracción de inversiones y provocar la emigración de algunas empresas extranjeras hacia el resto de Centroamérica. Aclara la Comisión, sin embargo, que a pesar de esos efectos posibles no se debería caer en visiones fatalistas, *“...pues el país tiene muchas fortalezas y ventajas que, como se ha dicho, no dependen del Tratado, sino de la historia de desarrollo humano que ha seguido. Por otra parte, los eventuales beneficios del Tratado, por sí mismos, serían sectoriales y no generales.”* Si, por el contrario, Costa Rica ratifica el tratado, los notables consideran que los beneficios dependerán de qué tan bien se hagan los cambios necesarios para aprovechar las ventajas comparativas. Es posible que aun con la aprobación del tratado se dé una disminución de las exportaciones hacia Centroamérica, ya que esos países podrán importar desde los Estados Unidos algunos productos (alimentarios y de papel, por ejemplo) de menor precio, lo cual implica que las empresas nacionales deberán mejorar su competitividad. Asimismo, es posible que se dé una competencia en la atracción de inversiones basadas en costos de producción más bajos y en la aplicación de estándares laborales y ambientales diferentes.

Concluye la Comisión que *“...del Tratado en sí no se puede esperar el gran salto de desarrollo que el país necesita, aún cuando esto podría convertirse en un instrumento importante para lograrlo (...). Todo esto refuerza la idea central de este Informe, en cuanto a la necesidad y urgencia de una agenda integral de desarrollo, y de un conjunto*

de acciones inmediatas en áreas específicas, como las ya señaladas.”

TLC-CA y el debate político sobre comercio en los Estados Unidos

El TLC-CA ha generado una intensa discusión política en todos los países firmantes. Un aspecto poco analizado en Costa Rica son las dificultades políticas que han enfrentado las naciones centroamericanas, a lo interno de los Estados Unidos, para asegurar el acceso preferencial a este mercado, una vez que cesaron las consideraciones geopolíticas de la Guerra Fría, que dieron origen a la Ley para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe, de 1984 (mejor conocida como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe o ICC), que inicialmente proveyó acceso arancelario preferencial para casi todos los productos centroamericanos, con carácter temporal.

Antecedentes

Desde la primera extensión de la ICC en 1990 hasta el día de hoy, en los Estados Unidos el debate político con respecto a los acuerdos comerciales ha evolucionado hacia la controversia y la polarización, construyendo las posibilidades de países como los centroamericanos para consolidar un apoyo político para su agenda comercial. En el 2005, el estrecho margen que arrojó la votación para aprobar el TLC-CA en el Capitolio, reveló que se está acentuando la erosión del acuerdo político interno sobre la política comercial global de aquella nación, cuyos ejes prioritarios en la actualidad son las negociaciones de la Ronda de Doha, los acuerdos comerciales bilaterales como enfoque alternativo al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la política comercial hacia China (King et al., 2005).

Tres hitos han reflejado esta evolución entre 1990 y 2006. El primero y de mayor importancia fue la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) en 1993, frente al cual todos los sectores definieron sus posiciones y el Partido Demócrata empezó a guardar distancia de la política

comercial (menos de la mitad de los demócratas en el Capitolio dieron su voto al acuerdo). En segundo lugar está la aprobación de la Ronda Uruguay del GATT, en 1994, que creó la OMC, y por último el otorgamiento de la autoridad para negociar tratados comerciales a la administración, mediante la creación de la *Trade Promotion Authority* (TPA), en el año 2001 (Destler, 2005).

Fue a partir de la discusión sobre el NAFTA que en Estados Unidos empezó a cambiar el estado de ánimo frente a los acuerdos comerciales y acabó el tradicional consenso bipartidista sobre la política comercial. En primer término, los temas sociales ganaron una posición prominente en el debate político sobre comercio, pues las discusiones giraron en torno a los efectos de NAFTA sobre el empleo, el ambiente y su potencial capacidad para detener el flujo migratorio (Kahane, 1996). A partir de entonces cada acuerdo comercial se debate a través de este prisma: si los estándares laborales y ambientales están suficientemente cubiertos, si los convenios implicarán la pérdida de empleos en los Estados Unidos y si realmente tienen capacidad para detener la inmigración.

En segundo lugar, algunos grupos consideran que los acuerdos comerciales son responsables de varias expresiones de la evolución estructural de la economía norteamericana: el pobre desempeño de los salarios no calificados, la pérdida de empleo en sectores en declive como textiles, vestuario y manufactura, el desempleo, el cierre de plantas industriales, los traumáticos recortes de personal en las grandes corporaciones, y la desequilibrada distribución de la riqueza y de los beneficios del libre comercio. La preocupación por los empleos, la marcha hacia Oriente de las empresas manufactureras y el creciente déficit comercial de la economía estadounidense, han fortalecido a una línea dura de proteccionismo comercial que tiene más arraigo en sectores populares. Esta posición se ha manifestado en la adopción de medidas como elevar un muro a lo largo de la frontera sur de los Estados Unidos, imponer restricciones al intercambio comercial, casti-

gar a las compañías que trasladan sus operaciones fuera del país (King, et al., 2005; White, 2006) y aplicar sanciones a socios comerciales y beneficiarios de programas especiales como la ICC, por violaciones a leyes laborales, y hasta se ha sugerido condicionar los beneficios comerciales a los votos y posiciones de los países en las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales.

La política comercial hacia Centroamérica no escapa a esta controversia, lo cual ha hecho cada vez más difícil lograr acuerdos sobre el acceso de esta región al mercado estadounidense. Cuando la entrada en vigencia del NAFTA erosionó las concesiones comerciales otorgadas a los países de la ICC, especialmente en las áreas de textiles y agricultura, estos tardaron alrededor de seis años en batallas políticas para obtener de Estados Unidos un trato equivalente al otorgado a México en los productos en que compite con la región del Caribe. Varios intentos consistieron en incluir disposiciones en ese sentido dentro de proyectos como el de implementación de la Ronda Uruguay del GATT, el de aprobación del NAFTA o el del Programa Interino de Comercio, presentado en 1994 por el presidente Clinton para que estos países accedieran al NAFTA. Otros intentos infructuosos se produjeron en 1995 en el Congreso estadounidense (465 *Caribbean Basin Free Trade Agreements Act* y 553 *Caribbean Basin Trade Security Act*). También se trató de incorporar estos temas en el presupuesto federal de 1996 (White, 2006). Finalmente, en el año 2000, con el liderazgo de Costa Rica las naciones de la ICC construyeron alianzas con el *Caucus* Negro en el Congreso estadounidense, y lograron la extensión y fortalecimiento de la Iniciativa hasta 2008, incluyendo esos objetivos dentro de una ley de apoyo para el continente africano y planteándolos como ayuda a la región centroamericana después de la destrucción provocada por los huracanes George y Mitch.

Las perspectivas sobre el ambiente político

La actual coyuntura política en los Estados Unidos es crecientemente

nacionalista y “anticomercial”. Si el TLC-CA hubiera quedado para discusión en 2006-2007, sus perspectivas estarían seriamente limitadas por varios factores: i) el severo debilitamiento político de la administración Bush a mitad de su período, ii) la creciente polarización del debate comercial entre los partidos políticos, iii) las elecciones legislativas de noviembre de 2006 y iv) el debate nacional sobre la inmigración ilegal.

La dificultad inicial de la administración Bush para conformar una coalición de apoyo en el Congreso para que el TLC-CA fuera aprobado por una holgada mayoría, se vería intensificada en 2006-2007 ante la considerable reducción de su capital político, dados el creciente descontento por la guerra en Iraq, el desafortunado manejo del desastre causado en Nueva Orleans por el huracán Katrina, y los escándalos de congresistas clave cercanos a la Administración que jugaron un papel preponderante en las negociaciones políticas del TLC-CA en el Congreso.

En 2005 la administración Bush requirió volcar todo su capital político a último momento para lograr los votos para el TLC-CA. Ante la evidencia de que no se contaba con los votos suficientes, como un hecho inusual el Vicepresidente, dos ministros de gobierno, el Representante Comercial y el propio presidente Bush se apersonaron en el Capitolio en las horas finales de la negociación, para cabildear con los congresistas republicanos, presentándoles el acuerdo como un tema de seguridad nacional y como un instrumento necesario para detener el flujo de migrantes centroamericanos a los Estados Unidos. Aun así, 27 republicanos se opusieron a la Administración y a su Presidente, al votar negativamente el TLC-CA, y dos no registraron voto. En consecuencia, el tratado se aprobó por un margen de dos votos (217 a 215) en el Congreso, y en el Senado la votación fue de 54 a 45.

Adicionalmente, el estilo de la administración Bush amplió la brecha partidista de oposición a los temas comerciales pues, al tener mayoría en ambas cámaras, no buscó un acuerdo bipartidista para su agenda comercial en

ningún momento de la negociación, ocasionando así que los demócratas cerraran filas contra el TLC-CA. Solo 15 de 202 demócratas rompieron la línea de partido para apoyarlo. En los últimos quince

años, el apoyo de estos a la agenda comercial se ha erosionado cada vez más; el voto sobre el TLC-CA en la Cámara de Representantes fue mucho más partidista que en la votación sobre el NAFTA en

1993, y los demócratas mantienen su oposición a la forma en que el Gobierno está tratando los efectos del comercio sobre la tasa de empleo en los Estados Unidos (Hitt y Davis, 2005; Jacobstein, 2005).