

Sistema Económico
Latinoamericano y del Caribe

Latin American and Caribbean
Economic System

Sistema Econômico
Latino-Americano e do Caribe

Système Economique
Latinoaméricain et Caribéen

El impacto de la política y tendencias económicas de Estados Unidos sobre los países de América Latina y el Caribe

Seminario Regional: "Las relaciones económicas entre Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe en los dos primeros años de la administración Obama. Balance y perspectivas"
Caracas, Venezuela
21 de marzo de 2011
SP/SR:RE-EE.UU-ALC-DPAAO/DT N°2-11

Copyright © SELA, marzo de 2011. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas,
Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

C O N T E N I D O

PRESENTACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO	1
I. PRINCIPALES TENDENCIAS EN LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS DE ESTADOS UNIDOS	6
1. Paradojas en la economía política de las relaciones de EE.UU. con la región	6
2. El cambiante entorno político en EE.UU.	12
3. Las variaciones en las prioridades económicas de EE.UU.	14
II. EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS DE EE.UU. CON LA REGIÓN	19
1. Recuperación de la crisis	19
2. Precios de productos básicos y tasas de cambio	20
3. Comercio de servicios	25
4. Inversiones Extranjeras Directas de EE.UU.	26
5. Ayuda externa	26
III. TEMAS ACTUALES EN LAS RELACIONES ECONÓMICAS DE EE.UU. CON LA REGIÓN	31
1. Qué cosas hizo el Congreso 111 y qué no hizo	31
2. Divisiones entre y dentro de ambos partidos respecto al comercio	32
3. Iniciativas pendientes que afectan a los Estados Miembros del SELA	36
3.1 Nueva concesión de la Autoridad de Promoción Comercial	39
3.2 Los TLC con Colombia, Panamá y Corea	40
3.3 La Ronda Doha de Negociaciones Comerciales Multilaterales	40
3.4 Las negociaciones sobre la Asociación TransPacífica	41
3.5 Renovación y posible reforma de los programas de preferencias comerciales	42
3.6 Política de inversiones	43
3.7 Una nueva Ley Agrícola	44
3.8 El bloqueo comercial contra Cuba	45
GRÁFICOS	
Gráfico 1: Creciente importancia del comercio regional para Estados Unidos, 1990-2010	7
Gráfico 2: Menor importancia del comercio con EE.UU. para la región, 1990-2010	8
Gráfico 3: Decisiones sobre los proyectos de ley sobre comercio en la Cámara de Representantes de EE.UU., 1973-2010	12
Gráfico 4: Balanza comercial global para mercancías de EE.UU., 2000-2010	16
Gráfico 5: Fluctuaciones de los precios de las exportaciones e importaciones de EE.UU., 2007-2010	18
Gráfico 6: Índices de precios globales para productos básicos agrícolas específicos, 2007-2010	23

Gráfico 7:	Índices de precios globales para productos básicos no agrícolas específicos, 2007-2010	23
Gráfico 8:	Índices de las tasas de cambio para monedas selectas frente al dólar estadounidense, 2007-2011	25
Gráfico 9:	Exportaciones de servicios de EE.UU. a América Central y el Caribe, 2000-2009	27
Gráfico 10:	Importaciones de servicios de EE.UU. provenientes de América Central y el Caribe, 2000-2009	27
Gráfico 11:	Opinión pública sobre los acuerdos comerciales según afiliación partidista, 2010	35

CUADROS

Cuadro 1:	Importancia relativa del acceso al mercado estadounidense para los Estados Miembros del SELA	10
Cuadro 2:	Indicadores económicos clave para Estados Unidos, 2007-2009	15
Cuadro 3:	Declive y recuperación de las importaciones de bienes de EE.UU. provenientes de Estados Miembros del SELA, por socio comercial, 2006-2010	22
Cuadro 4:	Declive y recuperación de las importaciones de bienes de EE.UU. provenientes de países de América Latina y el Caribe, por producto básico, 2006-2010	24
Cuadro 5:	Inversiones Extranjeras Directas de EE.UU. en Estados Miembros del SELA, 2000-2009	29
Cuadro 6:	Importancia relativa de la ayuda externa de EE.UU. para los Estados Miembros del SELA,	30
Cuadro 7:	Patrones de votación por partido sobre determinados temas comerciales en el Congreso estadounidense, 1991-2008	33
Cuadro 8:	Tratamiento otorgado a los Estados Miembros del SELA en términos del acceso al mercado estadounidense	37
Cuadro 9:	Tratamiento arancelario de las importaciones provenientes de los Estados Miembros del SELA, 2010	38
Cuadro 10:	Tratados de Libre Comercio y Tratados Bilaterales de Inversiones de EE.UU. con Estados Miembros del SELA	43

P R E S E N T A C I Ó N

El presente análisis resume las principales tendencias y decisiones que afectan las relaciones económicas entre Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe, con énfasis en aquellas iniciativas que fueron tratadas (o dejadas de lado) durante los dos primeros años del mandato del Presidente Obama, o que podrían ser tratadas en los próximos dos.

El documento consta de cuatro secciones. La Parte I examina los principales temas de las actuales relaciones económicas de Estados Unidos con la región. La Parte II analiza en mayor profundidad la evolución reciente de las relaciones económicas de EE.UU. con la región. Finalmente, la Parte III se centra en los temas específicos que afectan a los Estados Miembros del SELA, que fueron tratados en el Congreso 111 o que quedaron pendientes para el Congreso 112.

Este trabajo de la Secretaría Permanente del SELA tiene como propósito servir de base informativa a las deliberaciones que tendrán lugar en el marco del Seminario Regional "Las relaciones económicas entre EUA y los países de América Latina y el Caribe en los dos primeros años de la administración Obama. Balance y perspectivas", que se desarrollará en marzo de 2011 en la sede del SELA.

La Secretaría Permanente del SELA agradece el muy valioso esfuerzo realizado por el Dr. Craig Van Grastek, en su calidad de consultor, para la elaboración de este estudio.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente análisis resume las principales tendencias y decisiones que afectan las relaciones económicas entre Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe, con énfasis en aquellas iniciativas que fueron tratadas (o dejadas de lado) durante los dos primeros años del mandato del Presidente Obama, o que podrían ser tratadas en los próximos dos. Estos períodos corresponden al 111er Congreso (2009-2010) y al 112do Congreso (2011-2012), respectivamente. El documento consta de cuatro secciones. La Parte I examina los principales temas de las actuales relaciones económicas de Estados Unidos con la región. La Parte II analiza en mayor profundidad la evolución reciente de las relaciones económicas de EE.UU. con la región. Finalmente, la Parte III se centra en los temas específicos que afectan a los Estados Miembros del SELA, que fueron tratados en el 111er Congreso o que quedaron pendientes para el 112do Congreso. El resumen a continuación sintetiza los principales puntos de dichas secciones.

Principales tendencias en la relación

El declive y recuperación del comercio de bienes de EE.UU. con la región. La más reciente recesión en Estados Unidos comenzó oficialmente en diciembre de 2007 y finalizó en junio de 2009. Podríamos considerar que el período 2006-2008 ha sido más o menos normal (a pesar de la interrupción experimentada en el último trimestre de dicho período), que el 2009 fue el año del declive y 2010 fue el de la recuperación. Las cifras así lo revelan: En 2009, las importaciones de EE.UU. provenientes de los Estados Miembros del SELA se redujeron a sólo 81,7% del nivel promedio alcanzado en el período 2006-2008, pero luego, en 2010, se recuperaron a 103,6% de dicho nivel.

Existe cierta paradoja en la relación económica entre Estados Unidos y la región, en la medida en que dicha relación está convirtiéndose en un factor de mayor peso en la economía de EE.UU. y, sin embargo, también está disminuyendo en importancia para América Latina y el Caribe. Estas tendencias contradictorias se derivan de las diferentes tasas de crecimiento entre las economías desarrolladas y en desarrollo. No obstante, el mercado estadounidense sigue siendo importante para la región: Si la tasa de crecimiento de la economía de EE.UU. se eleva a 4%, eso podría significar un impulso de 0,4% en la tasa de crecimiento para la región en su conjunto. Pero estos beneficios no se distribuyen uniformemente a lo largo de la región. Si bien hay cuatro países para los cuales las exportaciones a Estados Unidos son equivalentes a 20% o más de su PIB, hay el doble de países para los que esta proporción es inferior a 2%.

Uno de los factores que contribuyeron a la reducción del déficit comercial de EE.UU. en 2009, así como a su repunte en 2010, fue el efecto diferencial que tuvo la crisis económica sobre los precios relativos de las importaciones y exportaciones estadounidenses. Mientras que los precios de las exportaciones habían aumentado considerablemente entre 2007 y finales de 2008, sólo para caer en picado cuando comenzó la crisis, los altibajos fueron aun más fuertes para los precios de las importaciones. Estos cambios en los precios relativos se ven afectados por la política monetaria, en particular por la política expansionista de la Reserva Federal de EE.UU. que se conoce como flexibilización cuantitativa (QE, siglas en inglés).

Otras prioridades y temas económicos. En términos de comercio e inversión, el estado de las relaciones entre Estados Unidos y la región también se verán afectadas por los cambios en las prioridades económicas de EE.UU. En general, la política estadounidense se encuentra en este momento en una transición de la gestión de crisis a la gestión de las consecuencias de las medidas adoptadas en el apogeo de la crisis. Las medidas de

emergencia adoptadas en 2008 y 2009 hicieron que el déficit creciera rápidamente, y los hacedores de políticas de EE.UU. actualmente reconocen que el déficit y la deuda acumulada de la nación son los principales problemas que deben abordarse; sin embargo, existen serias dudas sobre hasta qué grado los dos poderes y partidos están dispuestos a colaborar. En lugar de tratar con aquellos temas que constituyen los factores de mayor peso, y políticamente más difíciles, que han contribuido a aumentar el déficit y la deuda, los políticos en Washington han tratado de lograr una austeridad presupuestaria mediante la reducción del gasto en la categoría más pequeña de gastos discrecionales.

La política monetaria parece estar cambiando más lentamente que la orientación fiscal del país. A pesar de las preocupaciones en algunos sectores en cuanto a que la política de flexibilización cuantitativa (QE) pueda conducir a una mayor inflación, aún no hay evidencia de que la Reserva Federal esté dispuesta a renunciar a este enfoque expansionista. El efecto de la política QE sobre los socios comerciales de EE.UU. en la región y en otros lugares es motivo de controversia. Por una parte, está claro que dicha política puede tener un efecto negativo debido a su influencia en las tasas de cambio y en el costo monetario. Dos efectos importantes, aunque indirectos, de la política QE son la devaluación del dólar y el incremento en los precios de las materias primas. El primero de estos efectos es generalmente negativo para los socios de EE.UU., mientras que el segundo podría ser relativamente negativo o no (dependiendo de si el país es exportador o importador). Los cambios en los precios de las materias primas han afectado enormemente las balanzas comerciales de los países de América Latina y el Caribe con Estados Unidos. Por otra parte, la política QE en Estados Unidos, en última instancia, podría tener un efecto positivo para los socios comerciales de EE.UU. si logra su objetivo principal de estimular la economía estadounidense.

El informe también examina otros aspectos de la relación económica entre Estados Unidos y la región. Los datos preliminares para el comercio de servicios muestran que el comercio de EE.UU. con la región disminuyó en 2009, aunque no tan drásticamente como el comercio de bienes. La inversión extranjera directa es el único aspecto de la relación económica de EE.UU. con la región que parece haber sido menos afectado por la crisis, al menos según lo que muestran las desviaciones de las tendencias establecidas. A pesar de la crisis económica, 2008 y 2009 (después de 2007) fueron el segundo y el tercer año más substanciales para las inversiones estadounidenses en la región durante la década. En cuanto a la ayuda exterior, las cifras confirman el cliché de que "el comercio, no la ayuda", debe ser el motor del crecimiento. Si bien las importaciones estadounidenses fueron equivalentes a 1% o más del PIB para todos menos dos de los países miembros del SELA (Cuba y Paraguay), sólo hay dos países (Guyana y Haití) para los cuales la ayuda de Estados Unidos superó la marca referencial de 1%. En general, Estados Unidos importa bienes procedentes de la región por un valor de casi US\$ 200 por cada US\$ 1 de la ayuda que le presta.

La politización, y la negligencia, de la política comercial. La paradoja económica descrita anteriormente va acompañada por una paradoja política: El comercio se ha vuelto más politizado en las últimas dos décadas; y sin embargo los actores políticos parecen cada vez más reacios o incapaces de hacer frente a este tema. Esto es en parte consecuencia del hecho de que el alcance de la política comercial se ha extendido mucho más allá de las medidas fronterizas, y ahora incide en muchas otras áreas de la política económica y social, lo cual amplía la gama de intereses contrapuestos que solía discutirse en los debates sobre este tema. Una consecuencia de esto es que las negociaciones comerciales se han prolongado mucho más tiempo del inicialmente previsto, o incluso puede decirse que han colapsado por completo. Del mismo modo, a los presidentes estadounidenses les resulta cada vez más difícil lograr la

aprobación del Congreso para sus acuerdos. Este punto se evidencia en el hecho de que los tratados de libre comercio (TLC) que el gobierno de Bush concluyó con Colombia, Panamá y Corea entre 2006 y 2007 están aún pendientes por aprobación en el Congreso.

El gobierno de Obama dio muy baja prioridad a la política comercial durante los dos primeros años de mandato, y en cambio se enfocó en la crisis económica y en materia social. El descuido general del comercio en el 111er Congreso ha dejado una gran cantidad de demanda reprimida de acciones en este ámbito, pero al mismo tiempo la necesidad de actuar en esta área ha aumentado la capacidad de Washington para satisfacer esa demanda, que enfrenta nuevos retos. Estos incluyen las consecuencias de las elecciones de 2010 en el Congreso, en la cual los republicanos retomaron el control de la Cámara de Representantes y se redujo el margen de control demócrata en el Senado, así como la cercanía de la elección presidencial de 2012. El clima político se complica aun más con el surgimiento de una nueva y más polémica facción dentro del Partido Republicano (el denominado Partido del Té o Tea Party). Hay pruebas que sugieren que muchos de los recién elegidos republicanos afiliados al Tea Party pueden ser tan escépticos respecto al libre comercio como los miembros más izquierdistas del Partido Demócrata.

Así, si bien hay varias acciones adoptadas por el 111er Congreso que afectan negativamente los intereses de los países de América Latina y el Caribe, en conjunto están muy lejos del proteccionismo que caracterizó a la década de 1930, cuyo retorno temían algunos después del estallido de la crisis económica de 2008. El problema más importante en la actualidad se refiere a la imposibilidad de concluir y aprobar los acuerdos comerciales, especialmente en el plano multilateral. Una mejor manera de plantear el interrogante es: ¿por qué no ha habido un importante brote de proteccionismo, ni impulso real en la Ronda de Doha, ni se han adoptado medidas definitivas respecto a los TLC que están pendientes desde el año 2007? Los ejemplos más palpable de esta falta de acción son la falta de revitalizar la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales o ganar la aprobación del Congreso para los tres acuerdos de libre comercio que el presidente Obama heredó de su predecesor, y el vencimiento tanto del Sistema Generalizado de Preferencias (a finales de 2010) y la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (a principios de 2011).

Asuntos pendientes en la Política Económica Internacional de EE.UU.

Una nueva concesión de la autoridad de promoción comercial. La última concesión de la autoridad de promoción comercial (TPA), otorgada en 2002, expiró a mediados de 2007, y se requerirá una nueva concesión antes de que los nuevos TLC o acuerdos multilaterales de comercio sean sometidos a votación en el Congreso. La TPA establece procedimientos especiales que facilitan la consideración de los acuerdos comerciales. El gobierno de Obama ha indicado en varias ocasiones que tiene la intención de proponer al Congreso una nueva concesión de la autoridad, pero esto no ha ocurrido todavía y no se sabe cuándo ocurrirá. Incluso antes de las elecciones de 2010, estaba claro que el gobierno de Obama tenía que invertir una gran parte de su capital político limitado con el fin de negociar algún compromiso entre las posiciones demócratas y republicanas sobre las disposiciones laborales y ambientales en los acuerdos comerciales. Ahora que las elecciones presidenciales de 2012 están más cercas y existen serias dudas sobre la voluntad de algunos republicanos del Tea Party de apoyar el libre comercio o llegar a compromisos con la administración, las perspectivas parecen aún más desalentadoras.

TLCs pendientes. El gobierno de Bush había intentado obtener la aprobación parlamentaria de los TLC que negoció con Colombia, Panamá, Perú y Corea durante sus

últimos dos años en el cargo, e incluso renegoció los acuerdos para satisfacer las demandas de los demócratas (especialmente en materia laboral y ambiental), pero consiguió obtener la aprobación sólo para el TLC entre Estados Unidos y Perú. El presidente Obama no rechazó ninguno de los acuerdos que había heredado, pero tampoco les prestó mucha atención hasta que renegoció el TLC con Corea el año pasado. La aprobación de ese acuerdo es una alta prioridad para 2011, y existe una gran posibilidad de que el TLC con Panamá finalmente se concrete, pero el acuerdo con Colombia sigue siendo mucho más polémico.

La Ronda de Doha. Tal vez la evidencia más notable de la baja prioridad atribuida a la política comercial en los dos primeros años del gobierno de Obama es el hecho de que *no* ocurrió nada en la negociación heredada más importante: No se registró prácticamente ninguna acción perceptible en las estancadas conversaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Doha. Esta iniciativa, que ha estado en marcha desde 2001, ha pasado por una serie de situaciones de estancamiento y casi colapso en la última década. Estados Unidos sigue insistiendo en que vale la pena completar la Ronda de Doha sólo si los resultados son ambiciosos, y que el principal problema que plantean las ofertas actualmente sobre la mesa es que, desde el punto de vista de EE.UU., no incluyen compromisos suficientemente sólidos de los grandes países en desarrollo como Brasil, China e India

La Asociación TransPacífica (TPP). Las negociaciones de la TPP reúnen a un numeroso y diverso grupo de países, pero es importante señalar que muchos de ellos ya tienen acuerdos de libre comercio entre sí. Los dos representantes de América Latina en estas negociaciones (Chile y Perú) ya tienen acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, al igual que Australia y Singapur; desde la perspectiva de EE.UU., las únicas partes completamente nuevas en estas conversaciones son Brunei, Malasia, Nueva Zelanda y Vietnam.

Programas comerciales preferenciales vencidos. Como se señaló anteriormente, las autorizaciones para el SGP y el ATPA han expirado. Ambos programas ofrecen acceso libre de aranceles al mercado de EE.UU. a muchos productos exportados por los países en desarrollo, aunque la cobertura de productos del ATPA es mucho más amplia que la del SGP. Los países de la región que se benefician sólo del SGP son Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Suriname, Uruguay y Venezuela. Los dos restantes beneficiarios del ATPA son Colombia y Ecuador. Es probable, aunque de ninguna manera seguro, que, además de renovar el SGP y el ATPA, el nuevo Congreso también adopte las propuestas de reformar de estos y otros programas preferenciales.

Política de inversión. Los instrumentos más importantes de la política de inversión de EE.UU. en la región son los TLC y los tratados bilaterales de inversión (TBI). Uno de los primeros pasos que el gobierno de Obama tomó hacia el establecimiento de su política económica internacional fue la creación de un Subcomité Especial sobre Inversiones del actual Comité Asesor sobre Política Económica Internacional, al cual asignó la tarea de revisar el modelo de TBI y recomendar los cambios necesarios. El Comité logró alcanzar consenso sobre algunos puntos, pero dejó de lado algunos temas como el papel del trabajo y los objetivos medioambientales en los tratados bilaterales para su posterior desarrollo en las negociaciones reales.

Una nueva ley agrícola. Una práctica común en Estados Unidos es la promulgación una nueva ley general sobre programas agrícolas aproximadamente una vez cada cinco años, y la ley agrícola de 2008 expirará en 2012. Existen pocos indicios sobre el tema general o la idea central del proyecto de ley de 2012. El gobierno de Obama no ha hecho ninguna propuesta hasta ahora, ni los líderes de la Cámara de Representantes y

del Senado han sido muy explícitos sobre sus planes. Un asunto importante es determinar cómo la nueva ley agrícola afectará la posición negociadora de EE.UU. en relación con los subsidios agrícolas en la Ronda de Doha. En la medida en que las consideraciones presupuestarias conduzcan a reducciones en los subsidios que EE.UU., la ley podría tener un efecto beneficioso en las negociaciones.

Embargo sobre el comercio con Cuba. Como resultado de las elecciones parlamentarias de 2010, es menos probable que el Congreso, en ausencia de nuevos acontecimientos en el mundo, tome medidas en un futuro inmediato para aliviar el embargo comercial contra Cuba. Ese embargo ya no es total, al haberse flexibilizado en los últimos años para permitir la venta de productos agrícolas a Cuba, y han quedado muchos proyectos de ley pendientes en el Congreso número 111 para modificar parcial o totalmente las restricciones al comercio y los viajes. Estas propuestas son especialmente populares en la comunidad agrícola de EE.UU., pero, a pesar de que esta comunidad tiende a apoyarse más en la dirección de los republicanos que de los demócratas, los líderes republicanos en el Congreso son mucho más propensos a mantener el embargo que sus predecesores demócratas.

I. PRINCIPALES TENDENCIAS EN LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS DE ESTADOS UNIDOS

El objetivo de este análisis es resumir las principales tendencias y opciones que afectan las relaciones económicas entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe, haciendo énfasis en aquellas iniciativas que se manejaron (o desatendieron) durante los dos primeros años del gobierno del presidente Obama o que pudieran adoptarse en los próximos dos. Estos períodos corresponden al Congreso 111 (2009-2010) y el Congreso 112 (2011-2012), respectivamente. Los temas tratados en este análisis se basan en uno o más de tres elementos interrelacionados: las tendencias aparentemente paradójicas en la economía política de las relaciones de EE.UU. con la región; un entorno político nacional que está determinado por los resultados de las elecciones parlamentarias de 2010 y el enfoque de la elección presidencial de 2012; y las cambiantes prioridades económicas de Estados Unidos, que han pasado de la gestión de crisis dirigida por el Estado y la promulgación de la legislación social a un enfoque sobre las necesidades a largo plazo de la responsabilidad fiscal.

Cada uno de estos tres elementos es objeto de análisis en esta sección introductoria. La Parte II del estudio examina con mayor profundidad la evolución reciente de las relaciones económicas de EE.UU. con la región, y la Parte III recoge los temas específicos que afectan a los países miembros del SELA y que se adoptaron en el Congreso 111 o quedaron pendientes para el Congreso 112.

1. Paradojas en la economía política de las relaciones de EE.UU. con la región

Las relaciones económicas de EE.UU. con la región están influenciadas por dos tipos de paradojas, una económica y la otra política.

La paradoja económica es que la relación entre Estados Unidos y la región se está convirtiendo en un factor cada vez más determinante en la economía de EE.UU., pero esa misma relación está perdiendo importancia para América Latina y el Caribe. Los intercambios entre Estados Unidos y la región siguen siendo asimétricos con respecto al comercio, la inversión y la ayuda, pero en otros aspectos las asimetrías se están reduciendo. Consideremos el caso del comercio de bienes, que es el aspecto más significativo de estas relaciones económicas. Como se desprende de los datos que se muestran en los gráficos 1 y 2, las importaciones de EE.UU. desde la región son cada vez más importantes para Estados Unidos, pero su importancia económica relativa está disminuyendo en la región como un todo. La simple explicación de esta paradoja se deriva de las tasas diferentes de crecimiento en las economías desarrolladas y en desarrollo. La economía de EE.UU. está creciendo más lentamente que el comercio de EE.UU. con la región, mientras que el comercio de la región con Estados Unidos está creciendo más lentamente que las economías de la región como un todo. El efecto puede ser más paradójico que la causa, ya que normalmente se esperaría una relación cada vez más estrecha para atraer la atención de las autoridades encargadas de formular políticas en EE.UU., pero el efecto ha sido el opuesto.

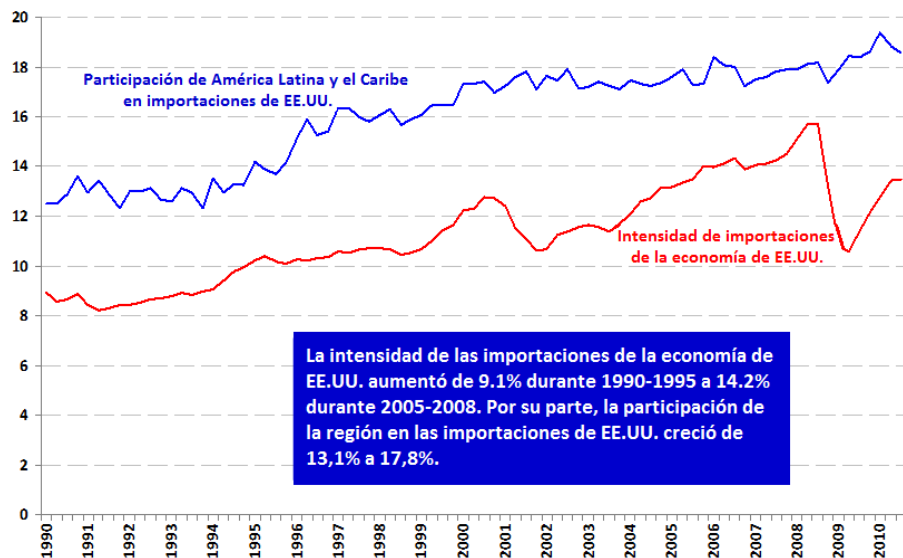
Si bien la economía de EE.UU. es actualmente un factor menos importante para los países latinoamericanos y caribeños de lo que era hace una década, sigue siendo de gran importancia para la región. Las importaciones de EE.UU. desde América Latina y el Caribe equivalen al 8,9% del PIB colectivo¹ de la región. Aunque ese vínculo con la

¹ Cabe destacar que estas cifras se presentan en términos de sus *equivalentes* al PIB, y no como proporción del PIB. El componente comercial del PIB se basa en las exportaciones netas, en lugar del comercio total.

economía de EE.UU. representa generalmente una oportunidad en lugar de un riesgo, las consecuencias a veces negativas de la globalización se pusieron de manifiesto en la caída del comercio durante la Gran Recesión de 2007-2009, especialmente en la fase de crisis que se inició a finales de 2008. Lo que comenzó como una sacudida en el mercado inmobiliario de EE.UU. desencadenó una crisis en el sector financiero de EE.UU., que se extendió rápidamente a la región y el resto del mundo a través de los canales del comercio, la inversión y la intermediación financiera. Esto no sólo condujo a una reducción significativa de las importaciones de EE.UU. desde la región, sino también a una amortiguación general de los niveles de precios y volúmenes del comercio en todo el mundo.

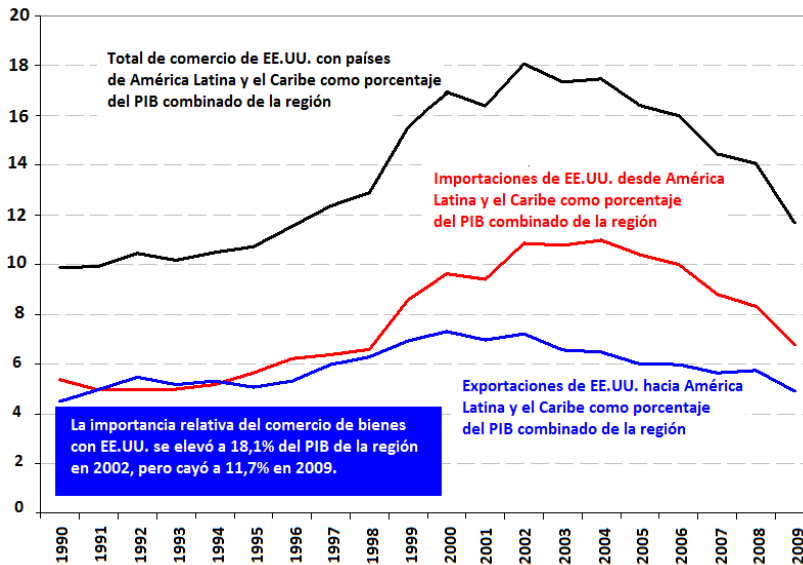
Gran parte de esa caída del comercio se ha revertido, como se analiza con mayor detalle en la Parte II del presente estudio, y ahora se evidencia un regreso a los patrones del comercio y la inversión que prevalecían antes de la crisis. Al considerar las cifras del período 2005-2008 como "normales" (y, por lo tanto, suponer que la fuerte caída de 2008-2009 fue una anomalía temporal y reversible), podemos calcular que aproximadamente 2,5% de la economía de EE.UU. se dedica a las importaciones procedentes de los países de América Latina y el Caribe.

Gráfico 1
Creciente importancia del comercio regional para Estados Unidos, 1990-2010



"Intensidad de importaciones" = Importaciones de bienes expresadas como porcentaje del PIB.

Gráfico 2
Menor importancia del comercio con EE.UU. para la región, 1990-2010



Fuente: Datos del PIB emitidos por la Oficina de Análisis Económico, Departamento de Comercio de EE.UU. (para Estados Unidos) y el Banco Mundial (para los demás países). Datos de comercio de la Comisión de Comercio Internacional de EE.UU.

Esta situación representa un cambio significativo comparado con el período 1990-1995, cuando la cifra fue de sólo 1,2%. Al suponer que el resto de los factores se mantienen iguales, es posible calcular a grandes rasgos que por cada 1% de crecimiento en el PIB de EE.UU., este país importará aproximadamente 3,6 mil millones de dólares más en bienes de la región. Si la tasa de crecimiento de la economía de EE.UU. se eleva a (por ejemplo) 4%, las importaciones procedentes de América Latina y el Caribe aumentarán a aproximadamente 14,4 mil millones de dólares. Esto representaría un impulso de 0,4% en la tasa de crecimiento para la región como un todo.

Estos beneficios no se distribuyen uniformemente a lo largo de la región. Si bien existen cuatro países de América Latina y el Caribe para los cuales las exportaciones a Estados Unidos equivalen al 20% o más de su PIB, para el doble de esa cantidad esta proporción es inferior al 2% (ver Cuadro 1). Los países que están más cerca económicamente de Estados Unidos también tienden a ser los que están más cerca geográficamente, ya sea porque comparten una frontera o se encuentran en la Cuenca del Caribe. Por lo tanto, no es de extrañar que las exportaciones a Estados Unidos sean más significativas para Trinidad y Tobago que para Paraguay. Sin embargo, esto no es una regla absoluta. Las exportaciones a Estados Unidos son escasas para Barbados y Grenada, por ejemplo, a pesar de que estos países están muy cerca y se benefician de las preferencias de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, mientras que Ecuador — que también se beneficia de las preferencias regionales, pero está más lejos — tiene un nivel de dependencia superior al promedio del acceso al mercado de EE.UU.

La paradoja política se deriva del hecho de que el comercio se ha vuelto más politizado en las últimas dos décadas. El alcance cada vez mayor de lo que llamamos "política comercial", que se ha extendido más allá de las medidas fronterizas para incidir en muchas otras áreas de la política económica y social, ha despertado más intereses opuestos (líderes sindicales, ecologistas, titulares de propiedad intelectual, etc.) de los que solían estar activos en los debates sobre este tema. Junto con los vínculos cada vez estrechos entre los bloques comercial y político, este hecho ha dificultado cada vez más

la tarea de abordar el tema, tanto a nivel nacional e internacional. De ahí la paradoja: Debido a que el comercio se vuelve más político, los políticos — ya sea bajo la forma de negociadores, ejecutivos o legisladores — parecen menos capaces de manejarlo.

A nivel regional, para apreciar mejor la politización del comercio, se contrastan los objetivos que casi todos los países del Hemisferio Occidental compartieron cuando activaron las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 1994, frente al surgimiento en los últimos años de bloques con puntos de vista opuestos sobre asuntos políticos y económicos (es decir, la agrupación Pathways to Prosperity y la Alternativa Bolivariana). Aun cuando las divisiones políticas no están marcadas, las negociaciones comerciales se han prolongado mucho más de lo previsto hasta incluso el colapso total. Consideremos el tiempo que duran las negociaciones comerciales multilaterales en la actualidad. Las primeras rondas de negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, realizadas desde finales de la década de 1940 hasta principios de la década de 1960, concluyeron cada una luego de algunas semanas o meses. A partir de la Ronda Kennedy, que se prolongó durante cinco años (1962-1967), las negociaciones se han extendido cada vez más: La Ronda de Tokio (1972-1979) duró siete años, la Ronda Uruguay (1986-1994) duró ocho años y la Ronda de Doha (2001 -?) durará por lo menos una década, si alguna vez concluye. Un hecho aún más preocupante es el creciente número de negociaciones bilaterales y plurilaterales que se estancan, se fragmentan en pequeñas iniciativas o fracasan por completo. Ese fue el destino no sólo del ALCA, sino también de las negociaciones de Cooperación Económica de la región de Asia y el Pacífico y varios acuerdos de libre comercio (TLC) que el gobierno de Bush intentó negociar.²

² Las negociaciones de TLC que se iniciaron bajo el gobierno de Bush pero que en última instancia fracasaron fueron con Ecuador, Malasia, la Unión Aduanera Sudafricana, Tailandia y los Emiratos Árabes Unidos.

Cuadro 1
Importancia relativa del acceso
al mercado estadounidense para los Estados Miembros del SELA

Países en orden de importancia relativa del acceso al mercado de EE.UU.

	Tipo de relación comercial con Estados Unidos	2007-09 PIB promedio (\$ Mil millones)	2007-10 Promedio de importaciones de EE.UU. procedentes del país (\$ Millones)	Importaciones de EE.UU. procedentes de cada país como porcentaje del PIB del país
Trinidad y Tobago	Beneficiario de ICC	\$22.7	\$8,201.1	36.1%
Nicaragua	Socio de TLC	\$5.9	\$1,810.6	30.7%
Honduras	Socio de TLC	\$13.6	\$4,103.1	30.2%
México	Socio de TLC	\$996.8	\$219,865.1	22.1%
Costa Rica	Socio de TLC	\$28.4	\$5,195.2	18.3%
Guyana	Beneficiario de ICC	\$1.1	\$169.9	15.4%
Venezuela	Beneficiario de SGP	\$288.1	\$41,072.4	14.3%
Ecuador	Beneficiario de ATPA	\$52.6	\$7,416.8	14.1%
El Salvador	Socio de TLC	\$21.2	\$2,217.9	10.5%
Belice	Beneficiario de ICC	\$1.3	\$126.0	9.7%
Guatemala	Socio de TLC	\$36.9	\$3,480.6	9.4%
Rep. Dominicana	Socio de TLC	\$44.6	\$4,128.9	9.3%
Bahamas	Beneficiario de ICC	\$7.2	\$634.7	8.8%
Haití	Beneficiario de ICC	\$6.3	\$541.2	8.6%
Colombia	En espera de TLC	\$228.0	\$12,404.8	5.4%
Suriname	Beneficiario de SGP	\$2.7	\$145.8	5.4%
Chile	Socio de TLC	\$166.3	\$8,324.5	5.0%
Jamaica	Beneficiario de ICC	\$13.1	\$640.4	4.9%
Perú	Socio de TLC	\$122.3	\$5,515.2	4.5%
Bolivia	Beneficiario de SGP	\$15.7	\$511.7	3.3%
Brasil	Beneficiario de SGP	\$1,525.8	\$26,839.5	1.8%
Panamá	En espera de TLC	\$22.6	\$376.0	1.7%
Argentina	Beneficiario de SGP	\$298.2	\$4,881.7	1.6%
Grenada	Beneficiario de ICC	\$0.6	\$7.7	1.3%
Uruguay	Beneficiario de SGP	\$28.9	\$344.1	1.2%
Barbados	Beneficiario de ICC	\$3.6	\$40.7	1.1%
Paraguay	Beneficiario de SGP	\$14.4	\$72.2	0.5%
Cuba	Sujeto a sanciones	\$60.7	\$0.1	0.0%
Total	—	\$4,029.6	\$359,068.0	8.9%

Fuente: Datos del PIB del Banco Mundial. Datos de comercio emitidos por la Comisión de Comercio Internacional de EE.UU. Promedios del PIB en algunos países se basan en datos de 2007-08 ó 2007.

Esta aparente incapacidad para “llegar al sí” a nivel internacional se complementa con la creciente dificultad que enfrentan los presidentes de EE.UU. para lograr que sus acuerdos sean aprobados por el Congreso. Esto se debe en parte al crecimiento del ala escéptica frente al comercio del Partido Demócrata, una parte creciente de cuyos miembros ha votado en contra de nuevas concesiones de la autoridad de negociación o TLC con los países en desarrollo.³ Una manera de medir la creciente dificultad es marcar el tiempo transcurrido entre la notificación que hace el presidente al Congreso de su intención de firmar un acuerdo que es objeto de negociación y la posterior promulgación de la legislación de aplicación del acuerdo; entre estos pasos ocurre el resto del proceso de aprobación nacional. Este intervalo duró quince meses en el caso del TLC de América del Norte (TLCAN) en el período 1992-1993, tiempo durante el cual Estados Unidos celebró una elección, pasó por una transición presidencial y negoció los acuerdos paralelos del TLCAN con México y Canadá. Doce años más tarde, también hubo una elección presidencial entre la conclusión del acuerdo de libre comercio con Centroamérica y la República Dominicana (CAFTA-RD) y la promulgación de su legislación de aplicación, esta vez sin un cambio en el gobierno de EE.UU. o una renegociación del acuerdo, pero el intervalo creció a dieciocho meses. En el caso del TLC con Colombia hemos visto no sólo una elección presidencial, sino también dos elecciones legislativas de mitad de período, así como una renegociación del acuerdo que llegó más lejos que los acuerdos paralelos del TLCAN. Aun cuando la legislación de aplicación del TLC entre Estados Unidos y Colombia fuera aprobada y promulgada mañana, habrían pasado más de cuatro años desde que el acuerdo fue firmado (22 de noviembre de 2006) y más de tres años desde la firma del Protocolo de Enmienda que revisó los términos del acuerdo (28 de junio de 2007). Los TLC con Panamá y Corea también han estado pendientes desde junio de 2007.

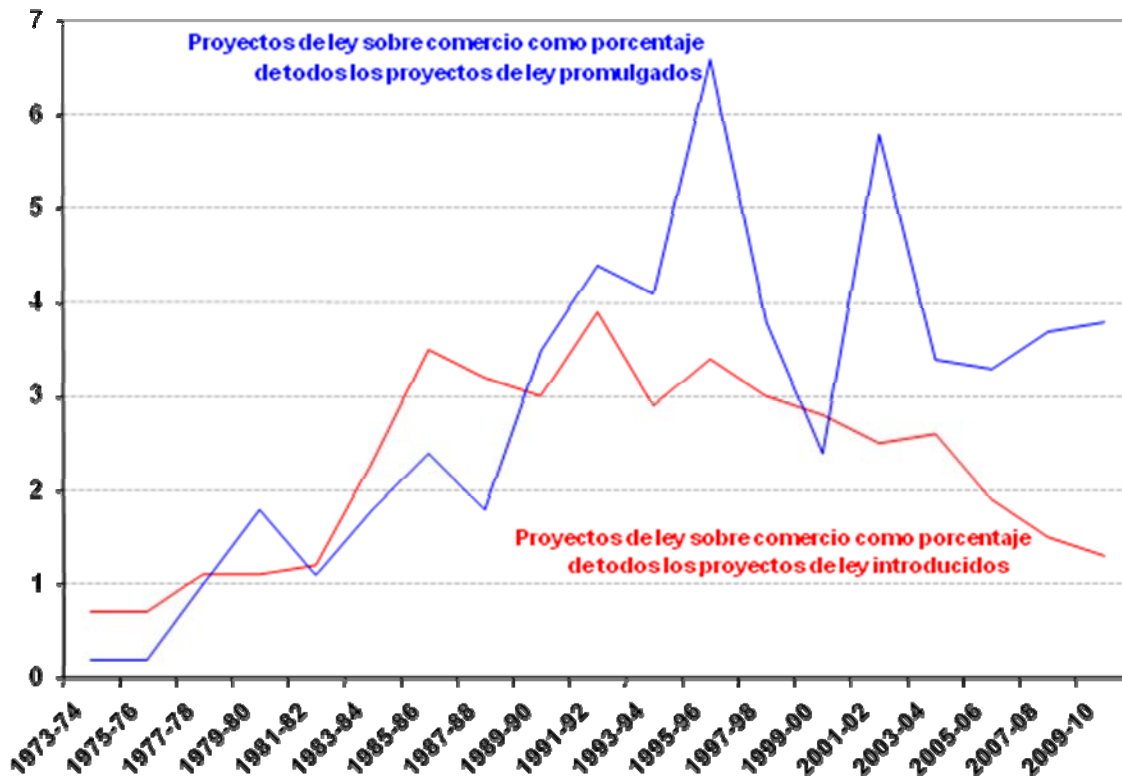
Estos prolongados debates sobre ratificación son una manifestación de una tendencia más amplia, según la cual los miembros del Congreso se han vuelto menos interesados en abordar la política comercial. Los datos presentados en el Gráfico 3 ilustran esta tendencia a través de un análisis de contenido de todos los proyectos de ley presentados en la Cámara de Representantes de EE.UU. desde 1973; se trata de un conjunto de datos que nos permite medir cuán popular es un tema para los legisladores.⁴ En el Congreso 111 (2009-2010), se introdujeron sólo 88 proyectos de ley relacionados con el comercio, lo cual representa el monto más bajo en términos absolutos de toda la historia reciente y el más bajo en dos décadas en términos relativos. El mayor contraste está entre el congreso más reciente y su predecesor de 1991-1992 (el Congreso 102). En comparación con el Congreso 111, los miembros del Congreso 102 introdujeron 2,8 veces más proyectos de ley sobre el comercio (tres veces el porcentaje de todos los proyectos de ley introducidos en la Cámara de Representantes) y aprobaron el doble de estos proyectos de ley. El Congreso sigue actuando en relación con los proyectos sobre el comercio, tal como lo muestra la línea azul del gráfico, pero últimamente sus acciones se han limitado a medidas menos cruciales. De esta manera, los datos demuestran no sólo que el interés de los legisladores en la política comercial fue inusualmente bajo durante los dos primeros años del gobierno de Obama, sino también que esta actitud formó parte de una tendencia en la formulación de políticas de EE.UU. según la cual ambas ramas del gobierno mostraron poca inclinación a adoptar

³ Este tema se examina con más detalle en la Parte III del presente informe.

⁴ A diferencia de la práctica común en otros órganos legislativos, en el Congreso de EE.UU. la introducción de una legislación es una prerrogativa exclusiva e ilimitada de legisladores individuales. La introducción de los proyectos de ley no es potestad de la rama ejecutiva del gobierno, y cualquier miembro del Congreso puede introducir cualquier cantidad de proyectos de ley sobre cualquier tema. Sólo una pequeña porción de los proyectos de ley que se introducen en última instancia se convierte en ley.

acuerdos, programas y otras iniciativas que afectan los intereses económicos de los países latinoamericanos y caribeños.

Gráfico 3
Decisiones sobre los proyectos de ley sobre comercio en la Cámara de Representantes de EE.UU., 1973-2010



Nota: Se define "proyectos de ley sobre comercio" como todo proyecto de ley presentado en la Cámara de Representantes que tenga incluida por lo menos una de las siguientes palabras clave en el texto: "Ley sobre Crecimiento y Oportunidades en África", "comercio andino", "antidumping", "Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe", "comercio justo", "acuerdo de libre comercio", "GATT", "Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio", "Sistema Generalizado de Preferencias", "nación más favorecida", "TLCAN", "relaciones comerciales normales", "Ley de Comercio y Competitividad de 1988", "Ley Arancelaria de 1930", "Ley de Comercio", "Asistencia para Ajuste del Comercio", "Ley de Comercio y Aranceles", "Ley de Expansión del Comercio", "preferencias comerciales", "comercio desleal", u "Organización Mundial del Comercio".

Fuente: Cálculos basados en datos publicados en la página Web de la Biblioteca del Congreso, en <http://thomas.loc.gov/home/LegislativeData.php>.

2. El cambiante entorno político en EE.UU.

Los crecientes niveles de politización, así como las dificultades para obtener la aprobación parlamentaria de los acuerdos comerciales, convencieron al gobierno de Obama de bajar la prioridad a la política comercial durante los dos primeros años de período constitucional. En su lugar, se concentró en la gestión de la crisis económica y la promulgación de la legislación social apoyada por los demócratas. El descuido general del comercio en el Congreso 111 ha reprimido en gran medida la demanda de acciones en esta materia, y ahora existen indicios de que este tema ocupará un lugar más destacado para la Casa Blanca y el Capitolio en el Congreso 112. Aunque la necesidad de adoptar medidas en este ámbito se ha incrementado, la capacidad de Washington para satisfacer esa demanda enfrenta nuevos retos, que incluyen las consecuencias de las elecciones legislativas de 2010, en las cuales los republicanos retomaron el control de

la Cámara de Representantes y redujeron el margen de control demócrata en el Senado, y la cercanía de las elecciones presidenciales de 2012. El clima político complica aún más la aparición de una facción nueva y más agresiva dentro del Partido Republicano.

La formulación de políticas en Estados Unidos en los próximos dos años, en el ámbito del comercio y en casi todas las demás áreas, estará determinada por las respuestas de los funcionarios elegidos a los resultados de las elecciones legislativas del 2 de noviembre 2010 y su posicionamiento para las elecciones presidenciales del 6 de noviembre de 2012. Las elecciones de 2010 pusieron fin al gobierno unificado de Estados Unidos tras la victoria demócrata en el Congreso en 2006 y la elección del Presidente Obama en 2008. Antes de las elecciones del año pasado, los demócratas ocupaban 255 escaños en la Cámara de Representantes, mientras que los republicanos tenían 179, y uno estaba vacante. Los republicanos tienen ahora 241 escaños frente a 193 de los demócratas (con un puesto vacante que había sido ocupado por un republicano). En el Senado, los demócratas tenían una mayoría de 59-41 (incluyendo dos independientes que votan a su favor), pero en las elecciones de 2010 los republicanos redujeron esa mayoría a 53-47.

Los resultados de las elecciones de mitad de período en 2010 no deben ser consideradas como un indicador fiable de los resultados de las próximas elecciones presidenciales. Las experiencias de los cuatro presidentes más recientes realmente parecen sugerir una relación inversa entre la actuación del partido del presidente en la primera mitad del período constitucional y la actuación del mandatario en su propia campaña por la reelección.⁵ Es probable que la mayoría de los analistas de las elecciones estadounidenses diga que el presidente Obama entra en campaña para las presidenciales de 2012 con por lo menos una ligera ventaja sobre su oponente republicano, que aún se desconoce. Los niveles excepcionalmente altos de las pérdidas demócratas en las elecciones legislativas de 2010 castigaron al gobierno de Obama, pero el presidente parece haber respondido a estas pérdidas con la misma estrategia de "triangulación" que el presidente Clinton había utilizado después que los demócratas perdieron el control del Congreso en 1994. Este enfoque, que consiste en llevar a las partes hacia un punto medio, estableció la reputación de Clinton como un centrista y le ayudó a ganar la reelección en 1998. Sin embargo, cabe destacar que la política comercial fue uno de los temas sobre los cuales el gobierno de Clinton y los republicanos en el Congreso nunca llegaron a un acuerdo. Está por verse si el presidente Obama, quien comenzó a prestar más atención al comercio inmediatamente después de estas últimas elecciones, tendrá más éxito que Clinton en sus esfuerzos por obtener compromisos bipartidistas en esta materia.

La respuesta depende en parte de la manera en que el presidente Obama aborde las diferencias entre las dos partes y dentro del opositor Partido Republicano. El principal hecho político en Estados Unidos en el período 2009-2010 fue el surgimiento de activistas conservadores que están más o menos organizados en lo que se conoce como el "Tea Party" (Partido del Té). Ese nombre es un tanto engañoso, debido a que el Tea Party no es precisamente un partido. Aunque muchos adeptos a este movimiento conservador opuesto al gobierno se consideran a sí mismos como ajenos a la estructura tradicional de dos partidos, los funcionarios electos en el Congreso que se identifican con éste son miembros de la bancada republicana. Sin embargo, como se verá en la Parte III del

⁵ Los dos últimos presidentes cuyos partidos sufrieron las mayores pérdidas en las elecciones de mitad de período (Ronald Reagan en 1982 y Bill Clinton en 1994) son los únicos que ganaron fácilmente la reelección dos años más tarde. Los dos Bush sufrieron pérdidas por debajo del promedio en sus respectivas elecciones de mitad de período en 1990 y 2002. El más joven, George W. Bush, ganó escaños, pero estuvo a punto de perder la reelección en 2004 y repetir la experiencia de su padre, George H.W. Bush, en 1992.

presente estudio, muchos de ellos son insurgentes que no siguen las instrucciones dadas por los líderes republicanos establecidos, y la política comercial es uno de los asuntos que distingue a los recién llegados de los veteranos. Las indicaciones iniciales demuestran que muchos de los recién elegidos, republicanos afiliados al Tea Party, pueden ser tan escépticos frente al comercio como los miembros más izquierdistas del Partido Demócrata. De ser así, las ganancias aritméticas que los republicanos hicieron en 2010 pueden traducirse en un entorno de formulación de políticas que es más difícil de resolver.

3. Las variaciones de las prioridades económicas de EE.UU.

El estado de las relaciones comerciales y de inversión entre Estados Unidos y la región también se verá afectado por el cambio de prioridades económicas del gobierno de Obama y el Congreso. Mientras la política de EE.UU. en el período 2009-2010 se centraba en la gestión de la crisis y la presión del gobierno para la aprobación de programas sociales, en el período 2011-2012 el principal foco de debate será reducir el papel del gobierno en la economía. Los primeros indicios demuestran que la política fiscal recibirá más atención que la monetaria, aunque las instituciones que rigen esta última podrían desviar más fácilmente la atención si así lo quisieran. Para reducir el déficit presupuestario del gobierno federal, se requerirá un alto grado de cooperación bipartidista entre los poderes ejecutivo y legislativo.

Los datos del Cuadro 2 resumen las principales tendencias de la economía de EE.UU. desde 2007, cuando la recesión comenzó formalmente.⁶ El año 2009 fue el único en que el PIB cayó en apenas 0,2%, pero ése no es el indicador principal mediante el cual el público en general mide el éxito o fracaso de la gestión de la economía por parte del gobierno. El hecho de que la tasa de desempleo en 2010 se ubicaba todavía en 9,6%, que es alta en términos históricos y en comparación con 2009, es sin duda una de las razones por las cuales los demócratas recibieron una fuerte reprimenda en las elecciones de mitad de período. Sin embargo, de todos los números que se muestran en el cuadro, el único que puede verse directamente afectado por la acción del gobierno es el déficit presupuestario. Como se puede observar en el Cuadro 2, las medidas de emergencia adoptadas a finales de la administración Bush y luego en los primeros días del gobierno de Obama hicieron que el déficit creciera rápidamente. Las autoridades encargadas de formular políticas en EE.UU. reconocen ampliamente que el déficit y la deuda nacional acumulada son los principales problemas que deben abordarse, pero el enfoque que estos servidores públicos dan al asunto corre el riesgo de asemejarse a lo que una vez alguien dijo sobre el tiempo: "Todo el mundo habla del tiempo, pero nadie hace nada por mejorarlo".

⁶ En Estados Unidos, las recesiones son fechadas por la Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER), una organización privada de economistas. Según la NBER, la recesión comenzó en diciembre de 2007 y finalizó en junio de 2009. Ver: <http://www.nber.org/cycles.html>.

Cuadro 2
Indicadores económicos clave para Estados Unidos, 2007-2009

	2007	2008	2009	2010
Tasa de crecimiento de PIB	4.9%	2.2%	-0.2%	3.8%
Tasa de desempleo	4.6%	5.8%	9.3%	9.6%
Cambio en índice de precios al consumidor	4.1%	0.1%	2.7%	1.5%
Cambio en índice de precios al productor	6.2%	-0.9%	4.3%	4.3%
Utilización de capacidad en manufactura	79.6%	75.0%	67.2%	71.7%
Déficit presupuestario federal (mil millones de dólares)	\$160.7	\$458.6	\$1,412.7	\$1,294.1
Promedio Industrial Dow Jones	13,264.8	8,776.4	10,428.1	11,577.5

Los datos de presupuesto corresponden a años fiscales (por ejemplo, el año fiscal 2011 se extiende desde el 1 de octubre 2010 al 30 de septiembre de 2011), mientras que los datos del Índice Dow Jones corresponden al cierre del año (es decir, 31 de diciembre). Todos los demás datos se refieren a años calendario.

Fuente: Oficina de Estadísticas Laborales (precios al consumidor), Consejo de Asesores Económicos (crecimiento del PIB, déficit presupuestario y desempleo), Dow Jones (promedio industrial) y Reserva Federal (utilización de la capacidad).

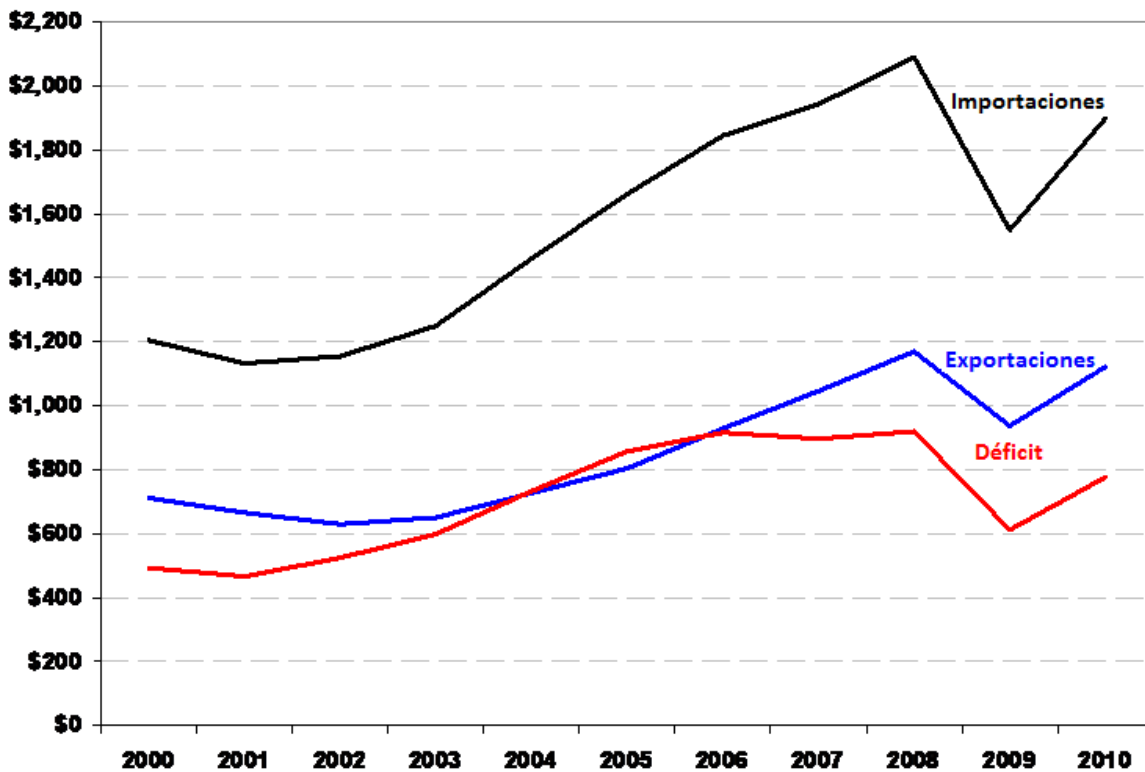
Los líderes de ambos partidos reconocen que el déficit presupuestario no puede abordarse seriamente si no se asume el asunto políticamente sensible de los derechos (es decir, la reducción o reforma de programas como el Seguro Social y Medicare), pero ninguno de los dos desea proponer nada que pueda convertirse en un suicidio político. Un ejemplo del problema se puede evidenciar en el destino de la Comisión Nacional de Responsabilidad Fiscal y Reforma. Este panel bipartidista, cuyos miembros son designados por el gobierno y el Congreso, aprobó un informe final el 1 de diciembre de 2010 que emite serias advertencias y propuestas de soluciones que son consideradas, por lo menos desde la perspectiva de los funcionarios electos, como draconianas.⁷ La comisión recibió elogios y manifestaciones de gratitud por su franqueza, pero ningún líder político principal ha adoptado sus recomendaciones para la reforma de los beneficios garantizados.

En lugar de abordar esos beneficios que contribuyen en mayor medida al déficit y la deuda, las autoridades encargadas de formular políticas en Washington han intentado alcanzar una austeridad presupuestaria mediante la reducción del gasto en la categoría más baja de gastos "discrecionales". Esto incluye la mayoría de las operaciones que normalmente se asocian con el gobierno, desde defensa hasta programas agrícolas. Como se discute en la Parte III del presente análisis, esto podría tener un efecto saludable sobre la Ronda de Doha de negociaciones comerciales. En la medida en que un presupuesto ajustado lleve a los legisladores de EE.UU. a reducir el gasto en subsidios agrícolas, se podría ayudar a levantar una de las varias barreras a la conclusión de las conversaciones, que comenzaron hace una década.

⁷ [The Moment of Truth: Report of the National Commission on Fiscal Responsibility and Reform.](#)

Uno de los aspectos más destacados de la Gran Recesión es que, tal como se muestra en el Gráfico 3, no estuvo acompañada por un empeoramiento del déficit comercial de EE.UU. Ésta puede ser una de las razones por las cuales no desató nuevas demandas de protección contra las importaciones. La crisis económica interrumpió un largo tramo de un crecimiento constante en el comercio de EE.UU. La recesión de 2009 fue mucho más perjudicial para las importaciones, que cayeron en 25,9%, que para las exportaciones (bajaron en 19,9%). Como resultado, el déficit comercial de bienes se redujo en más de un tercio (33,5%). Por el contrario, en 2010 el déficit aumentó en más de una cuarta parte (27,0%), porque las importaciones se recuperaron más rápidamente (crecieron en 22,6%) que las exportaciones (subieron 19,7%).⁸ Si la caída del déficit en 2009 fue en parte responsable de la ausencia de proteccionismo a gran escala, el regreso de ese déficit puede tener implicaciones preocupantes para la formulación de políticas comerciales en el Congreso 112.

Gráfico 4
Balanza comercial global para mercancías de EE.UU., 2000-2010
Miles de millones de dólares



En 2010, la tasa global de crecimiento de las exportaciones de EE.UU. fue superior al 15% anual que será necesario para alcanzar el objetivo que el presidente Obama estableció el año pasado de duplicar las exportaciones en los próximos cinco años. La aceleración del crecimiento el año pasado logró cambiar las reglas de juego, a tal punto que las exportaciones deben crecer sólo 13,5% en cada uno de los próximos cuatro años con el fin de alcanzar el objetivo "duplicación en cinco (años)". Parece una meta alcanzable: En la última década, la tasa de crecimiento de las exportaciones de EE.UU. superó ese nivel una sola vez, cuando creció en 15,5% en 2006, pero hubo otros cuatro años en la tasa de crecimiento se ubicó en el rango de 10-13% (2004, 2005, 2007 y 2008).

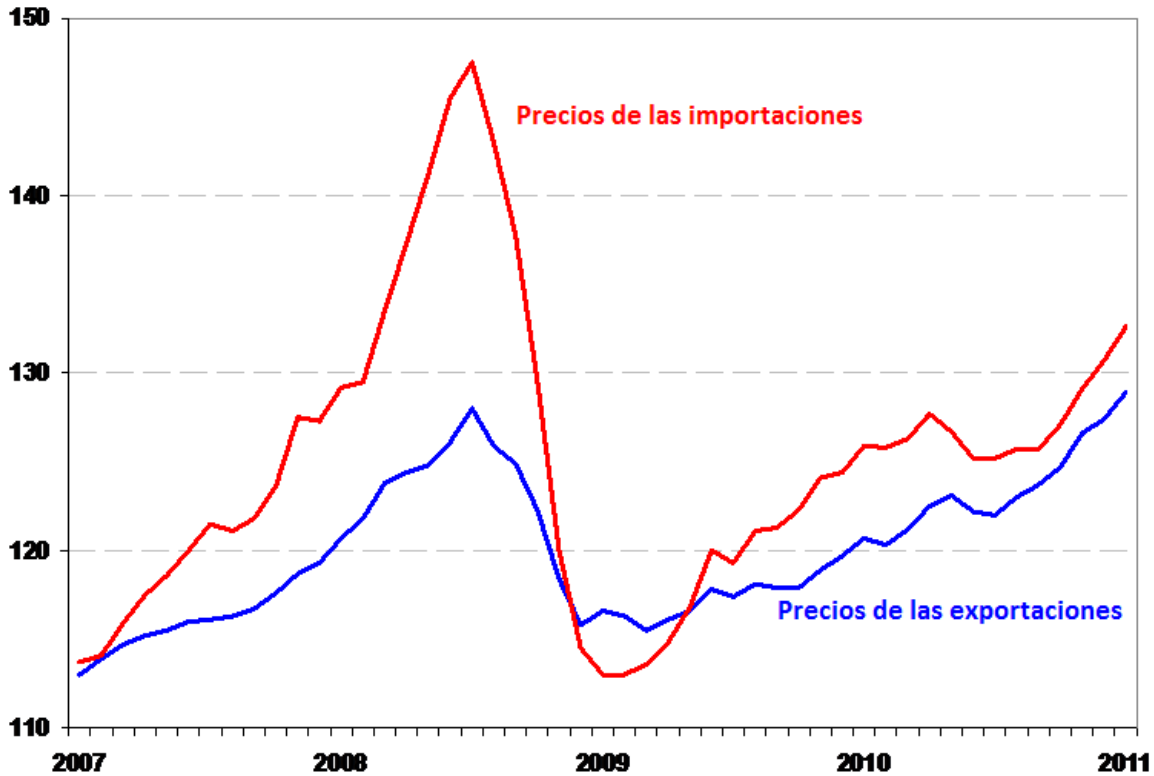
⁸ Las exportaciones hacia América Latina y el Caribe crecieron a un ritmo más acelerado (25,0%).

Uno de los factores que contribuyeron a la reducción del déficit comercial de EE.UU. en 2009, así como su resurgimiento en 2010, fue el efecto que la crisis económica tuvo sobre los precios relativos de las importaciones y exportaciones estadounidenses. Los datos del Gráfico 5 muestran que los precios de las exportaciones aumentaron considerablemente desde 2007 hasta finales de 2008 para caer en picada una vez que comenzó la crisis, mientras que las oscilaciones hacia arriba y hacia abajo fueron más marcadas para los precios de las importaciones. Parte de esto puede interpretarse como la diferencia entre la evolución de los precios de los productos agrícolas que Estados Unidos exporta y de los hidrocarburos que importa; algunos datos más precisos para estos sectores se analizan en la Parte II de este estudio. No es de extrañar que, ahora que los precios de las importaciones de petróleo y otros productos están aumentando nuevamente con mayor rapidez que los precios del trigo y otros bienes que Estados Unidos exporta, el saldo negativo de la balanza comercial de EE.UU. aumente.

Estas oscilaciones en los precios relativos se ven afectadas no sólo por los fundamentos de la oferta y la demanda, que a su vez pueden estar influenciados por una variedad de factores económicos, políticos, y meteorológicos, sino también por la política monetaria. En contraste con los esfuerzos que se están desplegando para reducir el tamaño fiscal del gobierno, el Estado sigue tomando acciones relacionadas con la política monetaria. La Reserva Federal ha participado en una forma de flexibilización cuantitativa (QE) desde el estallido de la crisis, y — pese a las preocupaciones en algunos sectores de que

Gráfico 5

Fluctuaciones de los precios de las exportaciones e importaciones de EE.UU., 2007-2010

Precios de bienes importados y exportados en 2000 = 100

Fuente: Oficina de Estadísticas Laborales de EE.UU. en <http://data.bls.gov/cgi-bin/surveymost>.

esto puede conducir a un incremento de la inflación — optó en 2010 por continuar con esta política expansionista y polémica.⁹ Existen pocos indicios de que la Reserva Federal decida un cambio de rumbo significativo en el futuro inmediato. En su [testimonio](#) del 9 de febrero 2011 ante el Comité Presupuestario de la Cámara de Representantes, el presidente de la Reserva Federal, Ben S. Bernanke, reconoció que “recientemente hemos registrado aumentos en algunos precios, en particular de la gasolina” y que “los precios de muchos productos básicos industriales y agrícolas han aumentado recientemente, en gran parte como resultado de la alta demanda de las economías de mercado emergentes de rápido crecimiento y, en algunos casos, de limitaciones en la oferta”. Sin embargo, concluyó que “la inflación general sigue siendo bastante baja y las expectativas de inflación a más largo plazo se han mantenido estables”. En uso de un lenguaje legalista, declaró que “se espera que la inflación se mantenga por debajo de los niveles que la Reserva Federal ha considerado como consistentes con nuestro mandato legal de fomentar el empleo y la estabilidad de precios”. En resumen, se espera que la práctica de QE continúe por los momentos, siempre que el aumento de la

⁹ De acuerdo con la QE, un banco central trata de estimular la economía mediante la creación de dinero que se utiliza para comprar bonos del gobierno y otros activos financieros. También tiende a aumentar la oferta monetaria y elevar los precios de los activos financieros que se compran (lo que disminuye su rendimiento). El enfoque QE es una alternativa a la política monetaria expansiva normal de reducir las tasas de interés a corto plazo, especialmente si esas tasas ya se han reducido al punto en que se encuentran en o cerca de cero.

producción y especialmente los precios al consumidor se mantengan dentro de los límites aceptables para Bernanke y sus colegas.

El efecto de la política de QE sobre los socios comerciales de EE.UU. en la región y en otras partes es un asunto que genera polémica entre los académicos y las autoridades encargadas de formular políticas. Por un lado, puede tener un efecto negativo sobre las tasas de cambio y el costo del dinero. Dos efectos importantes, aunque indirectos, de la QE son la devaluación del dólar y el aumento en el precio de los productos básicos; el primero de estos efectos es generalmente negativo para los socios de EE.UU., mientras que el segundo podría ser negativo (pero también podría tener el efecto contrario para los exportadores del producto en cuestión). Por otro lado, una política de QE en Estados Unidos podría tener un efecto positivo para los socios comerciales de EE.UU. si logra alcanzar su objetivo principal de estimular la economía de esa nación. Como se dijo anteriormente, esto podría incrementar las compras de EE.UU. a América Latina y el Caribe.

II. EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS DE EE.UU. CON LA REGIÓN

En esta sección analiza con más detalle la evolución reciente y la situación actual de las relaciones económicas de EE.UU. con América Latina y el Caribe. Además de revisar los factores principales que afectan el comercio de bienes, incluyendo los valores generales y las tendencias de los precios, esta sección abarca el comercio de servicios, la inversión y la ayuda extranjera. El punto principal es que, si bien la crisis económica tuvo un serio impacto en los intercambios económicos entre EE.UU. y la región, la recuperación parece estar en marcha. Sin embargo, la caída y la recuperación han tenido efectos diferentes según el país y los productos básicos. Algunos sufrieron pérdidas superiores al promedio, mientras que otros se vieron levemente afectados por la crisis.

1. Recuperación de la crisis

La última recesión de EE.UU. comenzó oficialmente en diciembre de 2007 y finalizó en junio de 2009. El período más intenso de esta llamada Gran Recesión fue la crisis financiera, que podría ubicarse entre septiembre de 2008 (cuando algunas compañías de Wall Street colapsaron y otras fueron rescatadas) y marzo de 2009 (cuando el mercado de valores de EE.UU. pasó de una brusca caída a una brusca recuperación). No obstante, para efectos de los datos anuales, podemos simplificar y afirmar que el período de 2006-2008 fue más o menos normal (a excepción de la interrupción en el último trimestre de ese período), 2009 fue el año de la caída y 2010 fue el año de la recuperación.

El Cuadro 3 muestra que las importaciones de EE.UU. provenientes de los Países Miembros del SELA cayeron en 2009 a sólo 81,7% del nivel promedio alcanzado en el período de 2006-2008, pero luego se recuperaron para ubicarse en 103,6% de ese nivel en 2010. Es interesante señalar que los socios de TLCs con Estados Unidos, así como los países que se benefician de las preferencias regionales de la Cuenca Andina y del Caribe, han tenido un mejor desempeño que los países que están limitados a las preferencias menos expansivas del SGP; sus importaciones no cayeron tanto en 2009 y se recuperaron más rápido en 2010. Se trata sólo de un patrón general, pero existen excepciones individuales. El hecho de que Chile sea socio de un TLC no le garantizaba que sus exportaciones a Estados Unidos se recuperarían rápida y completamente, así como la falta de preferencias especiales para Bolivia no ha impedido que las exportaciones de este país superen a las de casi todos los demás países de la región. Las diferencias en el desempeño de los países tienen tanto que ver con la composición de los productos básicos de sus exportaciones como el tratamiento que reciben sus productos en la frontera de EE.UU.

2. Precios de productos básicos y tasas de cambio

En relación con este punto, los cambios de precios de los productos básicos han afectado considerablemente las balanzas comerciales de los países de América Latina y el Caribe. Como ya vimos en el Gráfico 4, la Gran Recesión generó grandes y rápidas fluctuaciones en los precios de los bienes transables. Los Gráficos 6 y 7 proporcionan más detalles sobre este punto, al mostrar cómo los precios mundiales¹⁰ de algunos productos agrícolas y no agrícolas de interés para la región fluctuaron durante el período 2007-2010. Varios de estos artículos siguieron un ciclo clásico de auge y caída, alcanzando el punto máximo antes del estallido de la crisis financiera y desplomándose rápidamente, para luego registrar una leve recuperación durante el período 2009-2010. Ése fue ciertamente el caso del aceite de trigo y del petróleo, dos productos cuyos precios siguieron tendencias muy similares, pero fue también el caso del cobre y, en menor medida, del aluminio. Otros productos básicos experimentaron cambios menos radicales, como la banana, el azúcar y la madera blanda. Los precios del café parecen haberse visto poco afectados por la crisis, y experimentaron un crecimiento muy sólido en los últimos dos años. El resultado neto de cada país depende de que sean exportadores netos o importadores netos de los productos básicos en cuestión.

El Cuadro 4 proporciona más detalles sobre cómo estas variaciones en los precios, junto con los cambios en el volumen del comercio, afectaron las importaciones estadounidenses de productos básicos seleccionados provenientes de América Latina y el Caribe. Aunque el valor de las importaciones de productos agrícolas no sufrió en 2009, y creció a un ritmo saludable en 2010, las importaciones de otras materias primas — especialmente minerales no metálicos y minerales metálicos — cayeron drásticamente y se recuperan lentamente (de ser el caso). Las importaciones de productos intermedios y bienes de consumo también se recuperan lentamente, al tiempo que el comercio de productos manufacturados principales, tales como computadoras y equipos electrónicos, está creciendo.

Una consecuencia de estos cambios volátiles ha sido una variación gradual en la composición general de los productos básicos que EE.UU. importa de la región. Considérese las dos principales categorías de bienes que Estados Unidos compra a los países de América Latina y el Caribe. Durante el período 2006-2008, el petróleo y el gas representaron el 22,4% del total de las importaciones de EE.UU. desde la región, mientras que los productos electrónicos y de computación aportaron el 13,0%. Para 2010, el porcentaje de hidrocarburos había caído a 20,6%, mientras que los productos de alta tecnología habían aumentado a 16,5%. Estos totales son regionales, y la experiencia real de determinados países ha variado. Sin embargo, cabe destacar que los países que principalmente exportan petróleo, gas o sus derivados a Estados Unidos aún no han experimentado una recuperación de sus exportaciones a los niveles anteriores a la crisis, mientras que los exportadores de productos agrícolas, alimentos procesados y productos manufacturados han tenido un mejor desempeño. Algunas exportaciones de productos pertenecientes a estas últimas categorías ni siquiera experimentaron caídas por debajo de los niveles anteriores a la crisis durante el año 2009 y, en su lugar, experimentaron un crecimiento bastante sólido en 2010.

Cabe destacar que estas cifras sobre el comercio se expresan como importaciones de EE.UU. en dólares estadounidenses y que los valores reales de las exportaciones percibidas por los países de Latinoamérica y el Caribe dependerán del tipo de cambio. Aunque el espacio no permite una revisión exhaustiva de las diferentes maneras en que

¹⁰ Algunos de estos índices son calculados por el Fondo Monetario Internacional sobre la base de los precios en las bolsas de productos básicos en EE.UU., pero otros se basan en los precios de otros mercados.

los países de la región gestionan sus tipos de cambio (por ejemplo, los que están vinculados al dólar o a otras monedas, o los que flotan libremente, etc.), los datos ilustrados en el Gráfico 8 dan una idea de las diferentes experiencias que los países han tenido desde 2007. Las monedas de Brasil y México flotan, y siguieron caminos más o menos similares frente al dólar durante el período 2007-2010: Ambas incrementaron su valor frente al dólar antes de la crisis financiera, cada una perdió valor durante la crisis (es decir, se requerían más unidades de esa moneda para adquirir un dólar) y cada una ha recuperado valor una vez más desde entonces. No obstante, mientras que el real brasileño vale aproximadamente lo mismo que antes de que estallara la crisis, el peso mexicano aún no recupera totalmente su valor. La experiencia venezolana ha sido radicalmente diferente. El bolívar está vinculado al dólar, pero ha sufrido una fuerte devaluación.

Cuadro 3
Declive y recuperación de las importaciones de bienes de EE.UU.
provenientes de Estados Miembros del SELA
por socio comercial, 2006-2010

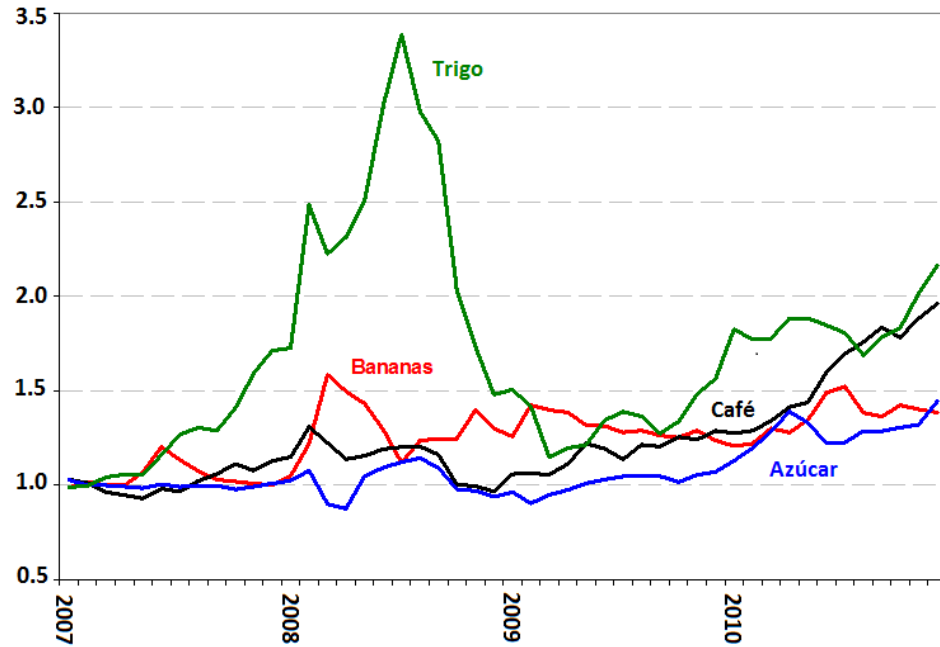
Lista de países según tratamiento arancelario y magnitud de importaciones en el mercado de EE.UU.; importaciones para consumo, valor en aduana, en miles de dólares y porcentajes

	Promedio 2006-2008	Valor real 2009	2009 como porcentaje de 2006- 2008	Valor real 2010	2010 como porcentaje de 2006- 2008
Socios de TLC	241,272,860	205,406,378	85.1	264,765,214	109.7
México	207,847,589	176,308,702	84.8	228,823,843	110.1
Costa Rica	3,885,187	5,598,151	144.1	8,696,222	223.8
Chile	8,901,012	6,047,195	67.9	7,067,803	79.4
Perú	5,647,964	4,234,615	75.0	5,172,521	91.6
Honduras	3,911,357	3,343,459	85.5	3,911,602	100.0
Rep. Dominicana	4,235,923	3,306,214	78.1	3,648,911	86.1
Guatemala	3,191,912	3,133,231	98.2	3,218,873	100.8
El Salvador	2,037,942	1,822,870	89.4	2,213,486	108.6
Nicaragua	1,613,974	1,611,941	99.9	2,011,953	124.7
Preferencias regionales	28,867,660	23,983,396	83.1	31,981,206	110.8
Colombia	10,516,631	11,209,359	106.6	15,672,605	149.0
Ecuador	7,395,423	5,245,899	70.9	7,333,774	99.2
Trinidad y Tobago	8,719,705	5,174,244	59.3	6,577,121	75.4
Bahamas	475,254	738,262	155.3	691,310	145.5
Haití	477,805	551,870	115.5	550,833	115.3
Panamá	357,547	296,007	82.8	376,068	105.2
Jamaica	620,177	454,033	73.2	306,859	49.5
Guyana	131,212	168,631	128.5	302,171	230.3
Belice	130,085	106,772	82.1	120,394	92.6
Barbados	37,177	32,592	87.7	42,492	114.3
Grenada	6,644	5,727	86.2	7,579	114.1
Beneficiarios de SGP	74,120,240	51,709,921	69.8	60,071,391	81.0
Venezuela	41,382,288	27,339,434	66.1	31,768,194	76.8
Brasil	27,082,467	19,612,043	72.4	23,401,788	86.4
Argentina	4,620,988	3,820,564	82.7	3,738,941	80.9
Bolivia	412,165	504,002	122.3	675,881	164.0
Uruguay	416,000	238,436	57.3	234,997	56.5
Suriname	139,976	139,118	99.4	191,365	136.7
Paraguay	66,356	56,324	84.9	60,225	90.8
Sanciones					
Cuba	146	27	18.5	347	237.1
Total	344,260,906	281,099,722	81.7	356,818,158	103.6

Fuente: Cálculos basados en datos publicados en la página Web de la Comisión de Comercio Internacional de EE.UU.

Gráfico 6
Índices de precios globales para productos básicos agrícolas específicos

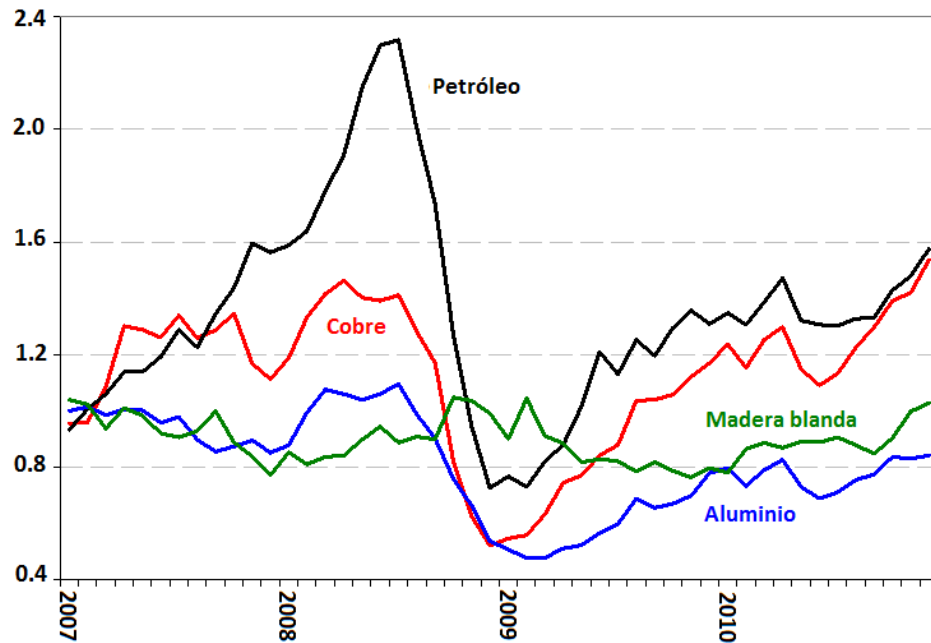
Precios promedio en el primer trimestre de 2007 = 1



Fuente: Cálculos basados en datos publicados por el FMI en http://www.imf.org/external/np/res/commod/External_Data-010711.csv.

Gráfico 7
Índices de precios globales para productos básicos no agrícolas específicos

Precios promedio en el primer trimestre de 2007 = 1



Fuente: Cálculos basados en datos publicados por el FMI en http://www.imf.org/external/np/res/commod/External_Data-010711.csv.

Cuadro 4

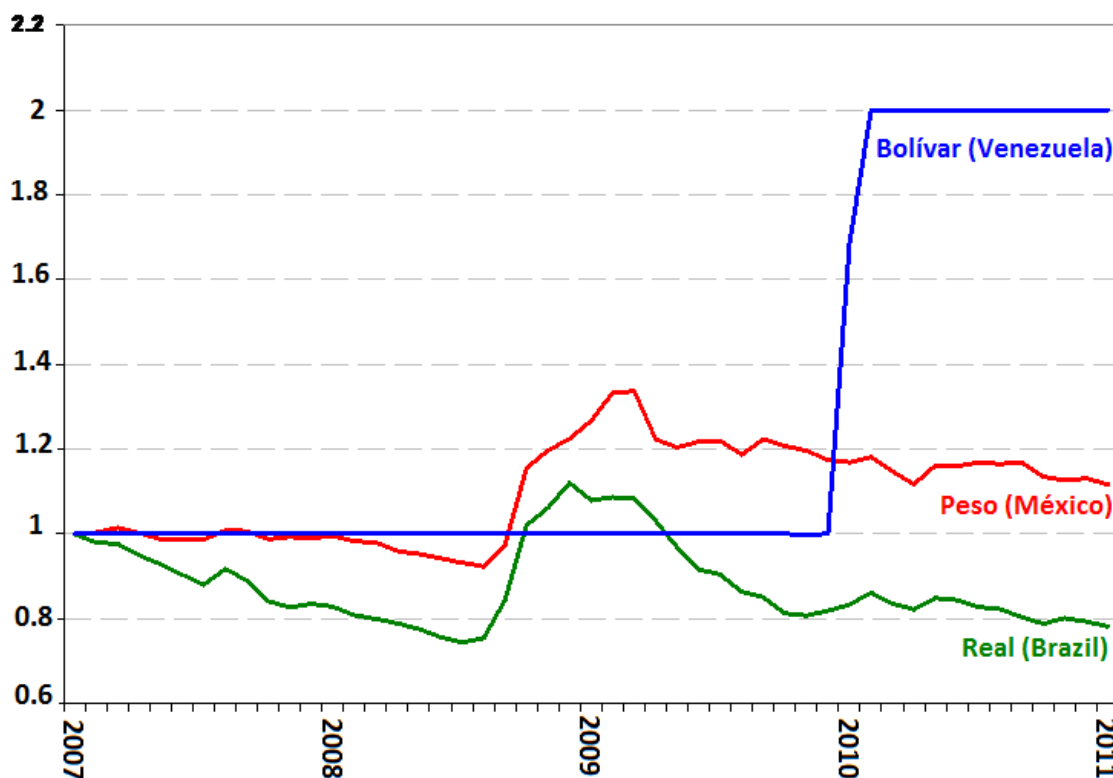
Declive y recuperación de las importaciones de bienes de EE.UU. provenientes de países de América Latina y el Caribe, por producto básico, 2006-2010

Importaciones para consumo, valor en aduana, en miles de dólares y porcentajes;
incluye importaciones de todos los países de América Latina y el Caribe

	Promedio 2006-08	Import. 2009	Como parte de 2006-08	Import. 2010	Como parte de 2006-08	Parte de total de 2010
Petróleo, gas, minerales no metálicos y minerales metálicos	82,153	58,989	71.8	76,372	93.0	21.3
Petróleo y gas	77,838	56,402	72.5	73,863	94.9	20.6
Gases de petróleo y carbono	1,509	1,186	78.6	969	64.2	0.3
Minerales no metálicos	1,834	955	52.1	814	44.4	0.2
Minerales metálicos	972	446	45.9	726	74.7	0.2
Productos agrícolas y pecuarios	15,896	16,850	106.0	19,079	120.0	5.3
Frutas y frutos secos	7,197	8,341	115.9	9,481	131.7	2.6
Hortalizas y melones	3,535	3,735	105.7	4,589	129.8	1.3
Pescado y otros productos del mar	2,289	2,134	93.2	2,243	98.0	0.6
Viveros y productos afines	813	792	97.5	872	107.3	0.2
Otros productos agrícolas	536	548	102.2	544	101.4	0.2
Otros	1,527	1,299	85.1	1,349	88.4	0.4
Productos intermedios	47,299	33,393	70.6	40,203	85.0	11.2
Productos de petróleo y carbono	22,104	14,984	67.8	17,413	78.8	4.9
Productos químicos	12,989	9,289	71.5	11,639	89.6	3.3
Plásticos y productos de caucho	3,340	3,097	92.7	3,922	117.4	1.1
Productos minerales no metálicos	3,793	2,561	67.5	3,038	80.1	0.8
Papel	1,883	1,624	86.2	2,211	117.4	0.6
Otros	3,190	1,840	57.7	1,980	62.1	0.6
Productos de consumo	30,322	25,885	85.4	29,486	97.2	8.2
Ropa y accesorios	14,727	11,189	76.0	12,341	83.8	3.4
Alimentos y productos afines	7,398	7,893	106.7	9,195	124.3	2.6
Bebidas y productos del tabaco	3,408	3,464	101.7	3,780	110.9	1.1
Cuero y productos afines	2,951	1,879	63.7	2,549	86.4	0.7
Productos textiles	1,119	897	80.2	975	87.1	0.3
Otros	720	563	78.2	646	89.7	0.2
Productos manufacturados	160,332	136,045	84.9	181,410	113.1	50.7
Productos electrónicos y de computación	45,129	46,322	102.6	59,141	131.0	16.5
Equipos de transporte	48,928	36,505	74.6	54,296	111.0	15.2
Fabricación de metales primarios	20,412	15,073	73.8	21,103	103.4	5.9
Equipos eléctricos, electrodomésticos, etc.	17,438	14,334	82.2	17,223	98.8	4.8
Maquinarias, excepto eléctricas	12,654	9,749	77.0	13,569	107.2	3.8
Otros	15,771	14,062	89.2	16,078	101.9	4.5
Todos los demás productos	12,222	11,887	97.3	11,497	94.1	3.2
Total	348,225	283,049	81.3	358,048	102.8	100.0

Fuente: Cálculos basados en datos publicados en la página Web de la Comisión de Comercio Internacional de EE.UU.

Gráfico 8
Índices de las tasas de cambio para monedas selectas
frente al dólar estadounidense, 2007-2010
Unidades de moneda extranjera por dólar de EE.UU. en enero de 2007 = 1



Fuente: Reserva Federal de EE.UU. en <http://www.federalreserve.gov/datadownload/Choose.aspx?rel=H.10>.

3. Comercio de servicios

Los datos sobre el comercio de servicios no están tan fácilmente disponibles como los datos sobre el comercio de bienes. Las cifras de servicios no se reportan con tanta frecuencia ni tan rápidamente, no están disponibles para el comercio con todos los socios de EE.UU., se dividen sólo en categorías amplias (por ejemplo, transporte) en lugar de productos precisos y pueden estar distorsionadas para algunos países (especialmente en el sector financiero). Quizás la limitación más grave para nuestros propósitos actuales es que los datos sobre el comercio de servicios en EE.UU. en 2010 aún no están disponibles. Aunque podemos determinar en qué medida se redujo el comercio durante la crisis, no podemos saber cuánto se ha recuperado desde entonces.

En vista de estas consideraciones, podemos ver en los datos que aparecen en los Gráficos 9 y 10 que el comercio de servicios de EE.UU. con la región cayó en 2009, aunque no tan precipitadamente como el comercio de bienes. Estados Unidos exportó 62,1 mil millones de dólares en servicios privados a América Central y del Sur en 2009, lo que representa un descenso de 3,1% comparado con los 64,1 mil millones de dólares registrados el año anterior. Las importaciones cayeron en 6,8%, pasando de 36,9 mil millones de dólares en 2008 a 34,4 mil millones de dólares. Estados Unidos todavía mantiene un superávit muy amplio en el comercio de servicios con América Central y del Sur, al pasar de 27,2 mil millones de dólares en 2008 a 27,7 mil millones de dólares en 2009 (un aumento del 1,7%).

4 Inversiones Extranjeras Directas de EE.UU.

El único aspecto de la relación económica de EE.UU. con la región que parece haberse visto menos afectado por la crisis – por lo menos así lo demuestran las desviaciones de las tendencias establecidas – es la Inversión Extranjera Directa (IED). A pesar de la crisis económica, 2008 y 2009 fueron el segundo y el tercer año de mayor inversión de EE.UU. en la región durante la década (2007 fue el año de mayor inversión). La tendencia general, sobre la base de toda la década (véase Cuadro 5), ha sido un aumento significativo de la IED. Durante el período 2005-2009, Estados Unidos invirtió el doble del capital de la región que había invertido durante el período 2000-2004. (Como en el caso del comercio de servicios, se sigue esperando la publicación de los datos de IED de EE.UU. en 2010.)

Un asunto importante es la relación entre los patrones de inversión y la negociación de TLC. Si se considera que el objetivo principal de la mayoría de los socios de EE.UU. en la negociación de un TLC es atraer nuevas inversiones extranjeras directas, uno de los principales objetivos de los negociadores de EE.UU. en un acuerdo de libre comercio es obtener mejor tratamiento legal de los actuales (y potenciales) inversionistas. Este último objetivo está fuera del alcance del presente análisis, pero los datos que se muestran en el Cuadro 5 nos permitirán comprobar si el primer objetivo ha sido efectivamente cumplido por los socios del TLC. Los datos confirman en general que estos socios atraen nuevo capital, pero también lo hace el resto de la región. Mientras que el 76,6% de la IED de EE.UU. en la región pasó a los socios del TLC en la primera mitad de la década, el porcentaje se redujo a 57,8% en el segundo semestre. La mayor parte de ese cambio se puede atribuir a un ritmo lento de crecimiento de nuevas inversiones en México, EE.UU.; la IED de EE.UU. en México aumentó en aproximadamente 7.6 mil millones de dólares al año durante el período 2000-2004, y registró un leve incremento a 8,3 mil millones de dólares en 2005-2009. Durante esos mismos períodos, las nuevas inversiones de EE.UU. en Chile, Perú y los países del CAFTA-RD subieron de 677,8 millones de dólares a 4,2 mil millones de dólares por año. Los demás países de la región también registraron una tasa de aumento rápido de la IED de EE.UU., que invirtió un promedio de 2,5 mil millones de dólares al año en estos países que no son parte de un TLC en la primera mitad de la década. No obstante, en el período más reciente, esta tasa alcanzó 9,2 mil millones de dólares al año.

5. Ayuda externa

Un último aspecto de la relación económica de EE.UU. con la región es la ayuda extranjera. Las cifras que aparecen en el Cuadro 6 confirman la filosofía conocida como "trade not aid" (promoción del comercio y oposición al aumento de la ayuda extranjera) no como motor del crecimiento, ya que la última ha llegado a representar una parte cada vez menor de la relación. Mientras que los datos del Cuadro 1 muestran que las importaciones de EE.UU. fueron equivalentes al 1% o más del PIB para todos los Países Miembros del SELA, excepto dos (Cuba y Paraguay), sólo existen dos países (Guyana y Haití) para los cuales la ayuda de Estados Unidos superó la marca de referencia del 1%. En su conjunto, Estados Unidos importa casi 200 dólares en bienes procedentes de la región por cada dólar de ayuda que presta a la región.

Más de un tercio de la ayuda que Estados Unidos proporciona a la región está relacionada con la seguridad, y gran parte de ésta se dedica a programas de lucha contra el narcotráfico en Colombia y México. Los programas relacionados con la seguridad representan más de la mitad de la ayuda entregada a los dos países y toda la ayuda destinada a otros siete países de la región. Los únicos dos países que no reciben la ayuda de Estados Unidos relacionada con la seguridad son Cuba y Venezuela.

Gráfico 9
Exportaciones de servicios de EE.UU. a América Central y del Sur, 2000-2009
 Miles de millones de dólares

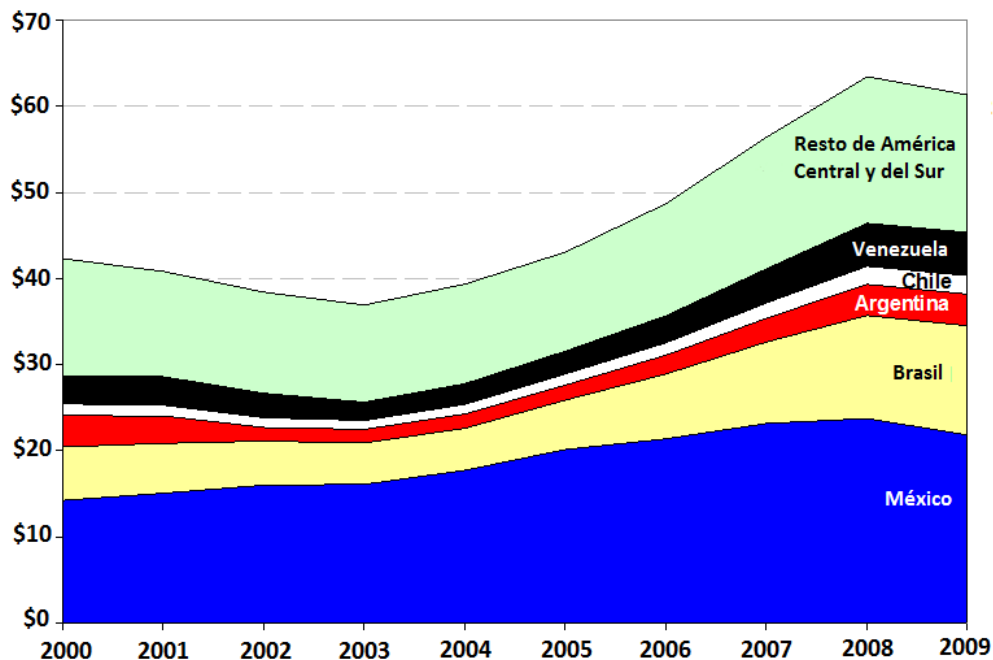
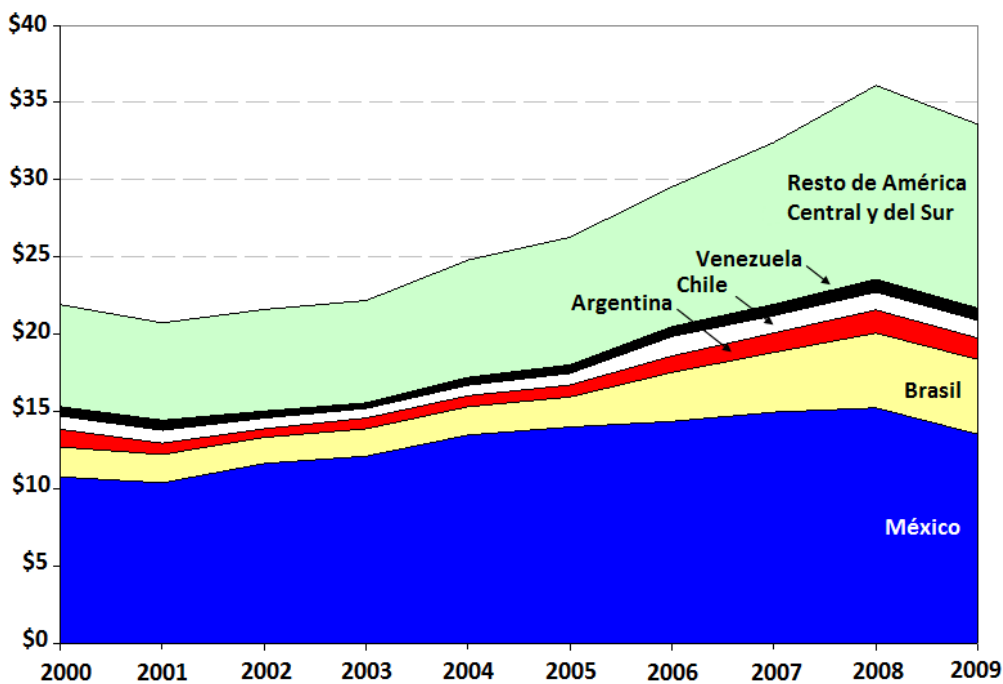


Gráfico 10
Importaciones de servicios de EE.UU. provenientes de América Central y del Sur, 2000-2009
 Miles de millones de dólares



Nota: Los datos del comercio de servicios con los países del Caribe no se incluyen en este gráfico, porque tienden a ser incompletos y a veces distorsionados por las transacciones internacionales

Fuente de ambas cifras: Oficina de Asuntos Económicos de EE.UU. en http://www.bea.gov/international/bp_web/simple.cfm?anon=822851&table_id=22&area_id=3

Cuadro 5
Inversiones Extranjeras Directas de EE.UU. en Estados Miembros del SELA, 2000-2009

Fuga neta de capitales en millones de dólares; países incluidos en categorías en orden de magnitud de inversiones durante 2005-09

	2000	2001	2002	2003	2004	Cambio neto 2000-04 (A)	2005	2006	2007	2008	2009	Cambio neto 2005-09 (B)	B÷A
Socio de TLC	4,635	16,687	5,873	4,139	10,239	41,573	10,046	10,070	17,455	12,153	13,144	62,868	1.5
México	4,203	14,226	7,656	3,664	8,435	38,184	9,596	9,444	9,798	6,898	5,924	41,660	1.1
Chile	197	2,746	-1,507	202	912	2,550	-425	451	4,402	3,284	5,397	13,109	5.1
Perú	-19	100	-442	296	479	414	899	229	679	-545	1,384	2,646	6.4
CAFTA-RD	254	-385	166	-23	413	425	-24	-54	2,576	2,516	439	5,453	12.8
El Salvador	-73	-79	197	-17	152	180	81	-81	2,314	1,834	142	4,290	23.8
Costa Rica	431	17	63	75	291	877	-1,017	1,412	172	576	-227	916	1.0
Guatemala	93	-366	-50	10	44	-269	-18	-5	169	658	4	808	-3.0
Honduras Rep.	59	-157	22	83	193	200	88	36	71	151	-1	345	1.7
Dominicana	175	217	-3	-99	24	314	-175	-4	22	-127	294	10	0.0
El resto	8,311	1,672	-1,471	-283	4,446	12,675	5,236	6,669	12,439	11,359	10,219	45,922	3.6
Brasil	3,350	113	-266	-290	2,644	5,551	1,400	223	5,585	4,179	2,663	14,050	2.5
Argentina	675	-511	-1,445	-118	1,760	361	859	4,274	547	2,120	1,370	9,170	25.4
Barbados	-813	903	-563	-522	1,526	531	266	503	3,595	884	1,419	6,667	12.6
Venezuela	3,798	461	150	-462	-389	3,558	1,312	508	1,044	1,089	2,168	6,121	1.7
Colombia	341	-224	-88	504	20	553	1,196	855	404	2,054	893	5,402	9.8
Panamá	1,328	808	530	353	-71	2,948	106	214	1,218	748	1,190	3,476	1.2
Ecuador	-322	108	178	243	-837	-630	73	20	-43	139	217	406	-0.6
Uruguay	9	-17	41	-17	-85	-69	8	25	38	47	202	320	-4.6
Bolivia	16	30	-39	12	-139	-120	-18	-11	24	73	128	196	-1.6
Guyana	-46	12	10	4	10	-10	12	23	-6	27	5	61	-6.1
Haití	-25	-11	21	10	7	2	22	35	33	-1	-36	53	26.5
Total	12,946	18,359	4,402	3,856	14,685	54,248	15,282	16,739	29,894	23,512	23,363	108,790	2.0

Nota: Los datos no están disponibles por separado para Bahamas, Jamaica o Trinidad y Tobago, y están incompletos para Belice, Cuba, Grenada, Nicaragua, Paraguay y Suriname. Fuente: Cálculos basados en datos de la Oficina de Asuntos Económicos de EE.UU. Para obtener los detalles completos, incluyendo los datos parciales de los países que no aparecen en este cuadro, consulte <http://www.bea.gov/international/di1usdbal.htm>.

Cuadro 6**Importancia relativa de la ayuda externa de EE.UU. para los Estados Miembros del SELA**

Solicitudes de presupuesto al Congreso de la Agencia de Desarrollo Internacional de EE.UU. en el año fiscal 2011 (Departamento de Estado); países en orden de importancia relativa de la ayuda

	Ayuda al desarrollo y otras formas de ayuda (\$miles)	Ayuda relacionada con seguridad (\$miles)	Total de ayuda (\$miles)	PIB promedio 2007-09 (\$ miles de millones)	Total de ayuda de EE.UU. como porcentaje del PIB del país
<i>Países para los cuales la ayuda relacionada con la seguridad es inferior al 50% del total</i>					
Haití	\$337,821	\$21,240	\$359,061	\$6.3	5.70%
Guyana	\$22,125	\$325	\$22,450	\$1.1	2.04%
Nicaragua	\$42,297	\$2,250	\$44,547	\$5.9	0.76%
Honduras	\$65,934	\$2,000	\$67,934	\$13.6	0.50%
Bolivia	\$46,410	\$20,390	\$66,800	\$15.7	0.43%
Guatemala	\$94,450	\$1,825	\$96,275	\$36.9	0.26%
El Salvador	\$29,585	\$6,600	\$36,185	\$21.2	0.17%
Rep. Dominicana	\$41,550	\$900	\$42,450	\$44.6	0.10%
Jamaica	\$12,348	\$800	\$13,148	\$13.1	0.10%
Perú	\$77,204	\$43,225	\$120,429	\$122.3	0.10%
Ecuador	\$27,465	\$8,788	\$36,253	\$52.6	0.07%
Panamá	\$7,500	\$3,050	\$10,550	\$22.6	0.05%
Paraguay	\$5,605	\$2,175	\$7,780	\$14.4	0.05%
Cuba	\$20,000	\$0	\$20,000	\$60.7	0.03%
Brasil	\$18,800	\$2,050	\$20,850	\$1,525.8	<0.01%
Venezuela	\$5,000	\$0	\$5,000	\$288.1	<0.01%
Barbados/Caribe O.	\$36,485	\$850	\$37,335	NA	NA
<i>Países para los cuales la ayuda relacionada con la seguridad es equivalente o superior al 50% del total</i>					
Colombia	\$202,988	\$261,945	\$464,933	\$228.0	0.20%
México	\$39,762	\$306,800	\$346,562	\$996.8	0.03%
Belice	\$20	\$400	\$420	\$1.3	0.03%
Suriname	\$0	\$280	\$280	\$2.7	0.01%
Argentina	\$0	\$1,600	\$1,600	\$298.2	<0.01%
Bahamas	\$0	\$200	\$200	\$7.2	<0.01%
Chile	\$0	\$2,210	\$2,210	\$166.3	<0.01%
Costa Rica	\$0	\$750	\$750	\$28.4	<0.01%
Trinidad y Tobago	\$0	\$180	\$180	\$22.7	<0.01%
Uruguay	\$0	\$1,050	\$1,050	\$28.9	<0.01%
Total	\$1,133,349	\$691,883	\$1,825,232	\$4,025.4	0.04%

Nota: Los datos de la ayuda para Grenada no están disponibles por separado. Los datos de Barbados y el Caribe Oriental se excluyen del cálculo de la ayuda en la columna que se encuentra más a la derecha.

Los datos que aquí se presentan incluyen sólo la ayuda directa y bilateral, pero no los programas regionales o la ayuda que se proporciona indirectamente a través de contribuciones de EE.UU. a las instituciones financieras internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial

Ayuda relacionada con la seguridad = Ayuda clasificada por USAID bajo las siguientes categorías: Financiación Militar Extranjera; Educación y Entrenamiento Militar Internacional; Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la ley; o programas de no proliferación, antiterrorismo, retiro de minas, entre otros. Nótese que la clasificación "ayuda relacionada con la seguridad" es del autor y no de USAID.

Fuentes: Cálculos basados en datos del Departamento de Estado de EE.UU., Justificación del Presupuesto del Congreso — Operaciones internacionales, Anexo: Regional Perspectives (Fiscal Year 2011), disponible en línea en http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2011/2011_CBJ_Annex.pdf, y datos del PIB del Banco Mundial. Nótese que los promedios del PIB en algunos países se basan en datos de 2007-08 ó 2007, dependiendo de la disponibilidad de datos.

III. TEMAS ACTUALES EN LAS RELACIONES ECONÓMICAS DE EE.UU. CON LA REGIÓN

La presente sección trata temas e iniciativas concretas en las relaciones económicas entre Estados Unidos y la región. Entre ellos hay algunos asuntos que se refieren específicamente a los países de América Latina y el Caribe, como los TLC pendientes con Colombia y Panamá; otros que afectan a la región en conjunto y a otros socios comerciales de EE.UU., tales como la renovación del Sistema Generalizado de Preferencias y la conclusión de la Ronda de Doha Ronda; mientras que otros no afectan directamente a la región, pero pueden ofrecer lecciones importantes, como el debate sobre la aprobación del TLC con Corea.

Antes de examinar estas iniciativas en detalle, en primer lugar analizaremos lo que se logró en el Congreso 111 y de qué manera el entorno político en el Congreso 112 podría ser diferente.

1. Qué cosas hizo el Congreso 111 y qué no hizo

El tema principal en el enfoque del gobierno de Obama hacia la política comercial en el Congreso 111 podría caracterizarse como un libre comercio pasivo, lo cual significa que el gobierno se opuso a la mayoría de las propuestas en el Congreso que habrían impuesto protecciones, pero hizo poco por avanzar con respecto a nuevas iniciativas de apertura del mercado. Incluso así, el gobierno no siempre salió airoso, tal como lo demuestran los siguientes ejemplos de legislaciones restrictivas a las que, o bien no se opuso, o no se sintió obligado a aceptar en última instancia en la negociación con el Congreso:

- Las disposiciones del paquete de estímulo que el Congreso aprobó durante las primeras semanas del presidente Obama en el poder, que imponen los requerimientos de "Comprar Productos Estadounidenses" sobre los bienes y crear desincentivos para la contratación de trabajadores no estadounidenses;
- Un proyecto de ley que restringe el acceso de camiones mexicanos al mercado de EE.UU., en contravención de las obligaciones de EE.UU. de acuerdo con el TLCAN;
- Una prórroga de un año para los subsidios nacionales al etanol y para los aranceles sobre el etanol importado, que se vence a finales de 2010 (HR.4853); y
- Un proyecto de ley (HR.847) promulgado al final del Congreso 111, que pecha un nuevo impuesto de 2% sobre la contratación externa de bienes y servicios por parte del gobierno federal, provenientes de "cualquier país que no forme parte de un acuerdo internacional de adquisiciones con Estados Unidos"¹¹ para pagar por los beneficios de tratamiento médico y supervisión para trabajadores de servicios de emergencia elegibles y de recuperación y limpieza que respondieron a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.

Si bien hubo varias medidas adoptadas por el Congreso 111 que afectan negativamente los intereses de América Latina y el Caribe, colectivamente están muy lejos de parecerse al proteccionismo de la década de 1930, que algunos temían que podía surgir tras el estallido de la crisis económica de 2008. El hecho de que el proteccionismo fue el

¹¹ Esto pareciera implicar exenciones para los socios de TLC y los países signatarios del Acuerdo sobre Compras Gubernamentales de la OMC, pero otros países – incluyendo la mayoría de los países en desarrollo – están sujetos al dicho impuesto.

32

proverbial “perro que no ladró” durante la crisis ha llevado a muchos analistas a preguntarse por qué sucedió eso (o mejor dicho, por qué no sucedió). Pero tal vez ésa no sea la pregunta que debemos hacernos. A pesar de lo importante que resulta el proteccionismo, el problema más significativo actualmente es la imposibilidad de concluir y aprobar acuerdos comerciales, particularmente en el plano multilateral. Una mejor manera de formular la pregunta es: ¿Por qué no ha habido un importante brote de proteccionismo, ni impulso real en la Ronda de Doha, ni se han adoptado medidas definitivas respecto a los TLC que han estado pendientes desde el año 2007? O, para decirlo en los términos metafóricos de la conocida teoría de la bicicleta (es decir, la liberalización del comercio es como una bicicleta: si uno no se mueve hacia adelante se cae), ¿por qué es que la política comercial de EE.UU. parece estar montada en una bicicleta de ejercicios que no va hacia adelante ni hacia atrás, sino sólo hace girar sus ruedas en el mismo lugar?

Entre los más claros ejemplos de inacción se encuentran la ausencia de revitalización de la Ronda Doha de negociaciones comerciales multilaterales, o de aprobación del Congreso para los tres acuerdos de libre comercio que el presidente Obama heredó de su predecesor. En cuanto a los programas de preferencias comerciales, el gobierno de Obama registró un historial muy variado en sus dos primeros años. Por un lado, el presidente Obama promulgó, el 24 de mayo de 2010, una ley que prorrogó y amplió los beneficios comerciales que se ofrecen a Haití y también renovó la Ley de Asociación Comercial con la Cuenca del Caribe amplia por diez años más. Este último programa, cuya expiración estaba prevista para el 30 de septiembre de 2010, beneficia no sólo a Haití sino también a Panamá (al menos hasta la aprobación del TLC con este país) y a los países angloparlantes del Caribe. El gobierno también aseguró en 2009 la renovación por un año del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA). Por otra parte, el gobierno no pudo repetir ese logro pasado cuando llegó el momento de volver a renovar el SGP y la ATPA a finales de 2010. En consecuencia, las importaciones procedentes de los beneficiarios del SGP de la región, valoradas en muchos millones de dólares, han estado sujetas a aranceles desde el 1 de enero de 2011, mientras que ha ocurrido lo mismo con otras importaciones provenientes de Colombia y Ecuador desde el 13 de febrero de 2011.

Existen indicios de que el poder ejecutivo y el legislativo están más interesados en tratar los temas comerciales durante el Congreso 112 que lo que estuvieron durante el 111. Si bien ahora podríamos esperar que los legisladores estadounidenses presten más atención al comercio, existen grandes obstáculos políticos que deben superar. Estos obstáculos incluyen no sólo la fuente permanente de conflicto en la formulación de la política comercial en EE.UU. (la división constitucional de la autoridad entre el poder ejecutivo y el legislativo), y otro que se ha vuelto más significativa con el tiempo (la división partidista entre demócratas y republicanos), sino también un tercer factor totalmente nuevo en la política de EE.UU. En los dos últimos años han surgido una nueva facción conocida como el Partido del Té, un grupo informal de activistas asociados con el Partido Republicano en general, pero que adoptaron una actitud de mayor confrontación hacia el gobierno de Obama.

2 Divisiones entre y dentro de ambos partidos respecto al comercio

Retomando un punto analizado en la Parte I, cabe destacar que la política comercial se ha repolitizado en las últimas décadas. A nivel nacional, esta tendencia se manifiesta en mayores divisiones partidistas sobre el tema, de modo que los republicanos en general se muestran a favor de la mayoría de las iniciativas de apertura de mercado, pero el ala más escéptica en el Partido Demócrata ha crecido. Sin embargo, no se trata de una simple batalla entre liberalistas y proteccionistas, ya que los principales desacuerdos no

han girado en torno a la liberalización del comercio *per se*, sino temas que se han vinculados al comercio, particularmente los derechos laborales y el medio ambiente. La división partidista puede complicarse aún más como resultado de las elecciones de 2010 en el Congreso, ya que puede haber revivido el ala escéptica con respecto al libre comercio del Partido Republicano, que había dominado el partido durante el siglo entre la Guerra Civil de EE.UU. y la década de 1960, pero virtualmente había desaparecido en esta última generación. Ahora parece que por lo menos algunos republicanos afiliados al Partido del Té resultan ser económicamente más nacionalistas y escépticos respecto al comercio que sus demás compañeros.

Esto puede crear un entorno mucho más complicado para la formulación de política comercial en el futuro previsible. Los datos del Cuadro 7 muestran que en las últimas décadas la única variación importante se produjo en el lado demócrata: Un sector muy grande de legisladores republicanos rutinariamente votaría a favor de las iniciativas de apertura de mercados, pero la proporción de los demócratas a favor de estas iniciativas siempre ha sido inferior a 50% y ha fluctuado mucho entre un episodio y otro. Dependiendo de cómo sea el enfoque sobre el comercio de los republicanos del Partido del Té, y de qué tipo de respuestas reciban (o no) a sus demandas, es posible que observemos un patrón igualmente fluctuante en los votos del bando republicano.

Por el momento, nos concentraremos en los patrones de votación del pasado. Los datos muestran cómo han respondido los miembros de ambos partidos a las ocho solicitudes anteriores ya sea para ampliar u otorgar la autoridad de promoción comercial (TPA o “vía rápida”). Históricamente, los demócratas han presentado mayor oposición a las concesiones de TPA, más en principio que en la práctica. Apoyaron un promedio de 16.0% de las veces en las cuatro votaciones especificadas en el cuadro sobre la concesión o retirada de la TPA, pero mostraron respaldo 33.1% del tiempo en las cuatro votaciones para aprobar acuerdos de libre comercio específicos. Más allá de esta distinción, la principal explicación de las variaciones en sus votos se refiere a hasta qué punto un presidente puede satisfacer su demanda de que los acuerdos comerciales estén condicionados por el cumplimiento con los derechos laborales y las normas ambientales. El apoyo de casi 50% para el TLC con Perú refleja el hecho de que este tratado se renegoció de acuerdo con las líneas demócratas; los altos niveles de oposición a los TLC con Centroamérica y Colombia se pueden atribuir al hecho de que muchos demócratas creen que dichos tratados no tuvieron la suficiente cobertura, a pesar de que el TLC con Colombia fue renegociado en las mismas condiciones que el TLC con Perú.

Cuadro 7
Patrones de votación por partido sobre determinados
temas comerciales en el Congreso estadounidense, 1991-2008

Porcentajes de miembros de cada partido en la Cámara de Representantes que asumieron una posición a favor del comercio

		Republicanos	Demócratas
1991	Vía rápida para TLCAN/Ronda Uruguay	87,0	34,9
1993	Aprobación de TLCAN	75,4	39,5
1998	Vía rápida para TLC/una nueva ronda de OMC	68,0	14,5
2001	Vía rápida para TLC/La Ronda Doha	89,4	10,0
2003	Aprobación de TLC con Chile	87,8	36,9
2005	Aprobación de TLCCA-RD	88,2	7,4
2007	Aprobación de TLC con Perú	91,7	48,4
2008	Revocatoria de TPA para TLC con Colombia	96,9	4,4

Fuente: Cálculos basados en datos del Congreso Estadounidense y Congressional Quarterly.

34

¿Pero en qué situación nos encontramos actualmente? Los datos de la Figura 11 muestran que en el momento de las elecciones del año pasado, el sentimiento entre los votantes republicanos y del público en general era mucho más anti-comercio que el de los demócratas. La posición contra el comercio resultó particularmente severa entre la mitad de los republicanos que dicen que están de acuerdo con el Partido del Té; sin embargo, incluso los votantes republicanos que no apoyan el Partido del Té mostraron divisiones equitativas en ese sondeo entre los partidarios y los opositores del libre comercio. También existen razones para creer que muchos (aunque no todos) de los recién electos republicanos en el Congreso, afiliados al Partido del Té, comparten la opinión en contra del libre comercio. De acuerdo con una revisión de las campañas electorales del año pasado, un número récord de 75 republicanos adoptaron un mensaje a favor de "comercio justo" en sus campañas, 43 de los cuales ganaron las elecciones al Congreso.¹² Esto no significa que todos los republicanos simpatizantes del Partido del Té en el Congreso verdaderamente sean proteccionistas; por el contrario, algunos de ellos evidentemente consideran el libre comercio como un aspecto del programa a favor del mercado y contra el gobierno que apoyan. Muchos otros siguen siendo una incógnita.

Hay por lo menos tres aspectos de la filosofía del Partido del Té que podrían interferir con la adopción de posiciones a favor del comercio en general, o la cooperación en este sentido con el gobierno de Obama en particular. Uno es la postura estrictamente construccionista que los miembros del grupo asumen hacia la Constitución, y la preocupación de que tanto la letra como el espíritu de este documento fundamental se han violado durante décadas. Teniendo en cuenta el hecho de que la Constitución es muy explícita acerca de la regulación del comercio, a la que considera una prerrogativa del Congreso, uno se puede imaginar que por lo menos algunos legisladores del Partido del Té asumen la opinión de que la delegación de autoridad en este ámbito, del poder legislativo al poder ejecutivo, constituye una nueva traición a los principios constitucionales. En segundo lugar, los partidarios de este movimiento tienden a ser firmes defensores de la soberanía y tienen una desconfianza profunda de las organizaciones supranacionales, a las que consideran como una amenaza a la libertad de EE.UU. Desde esta perspectiva, el comercio en sí mismo no presenta problemas, pero los acuerdos comerciales (como los tratados en general), así como la OMC en particular, pueden ser objeto de gran desconfianza. El tercer aspecto podría ser el más problemático: Si el presidente Obama se manifiesta a favor de algo, muchos activistas del Partido del Té casi por reflejo se mostrarán en contra. En la medida que la cooperación con el gobierno en materia de política comercial se vea como una fórmula conciliatoria, especialmente si eso significa que ellos deban respaldar cualesquiera concesiones hechas a los liberales, a los sindicatos laborales o a otros grupos a los que se oponen, los miembros de este grupo podrían rebelarse.

A pesar de estas preocupaciones, existe evidencia que indica que muchos de los nuevos legisladores republicanos en la Cámara de Representantes respaldarán por lo menos algunas de las iniciativas a favor del libre comercio que estarán bajo consideración en el Congreso 112. Tal parece ser el caso de los TLC pendientes, por ejemplo, ya que 67 de los 88 nuevos congresistas republicanos (76,1%) firmaron una carta emitida el 1 de marzo 2011 en apoyo a los tres acuerdos. Ese es un porcentaje menor de lo que cabría esperar por parte de los republicanos ya veteranos, en virtud de los patrones de votación que se analizaron anteriormente, pero es más de la mayoría. También debe tenerse en cuenta que puede ser más fácil para estos nuevos miembros sumarse a los acuerdos que fueron negociados por el gobierno anterior que negociar con el gobierno de Obama sobre

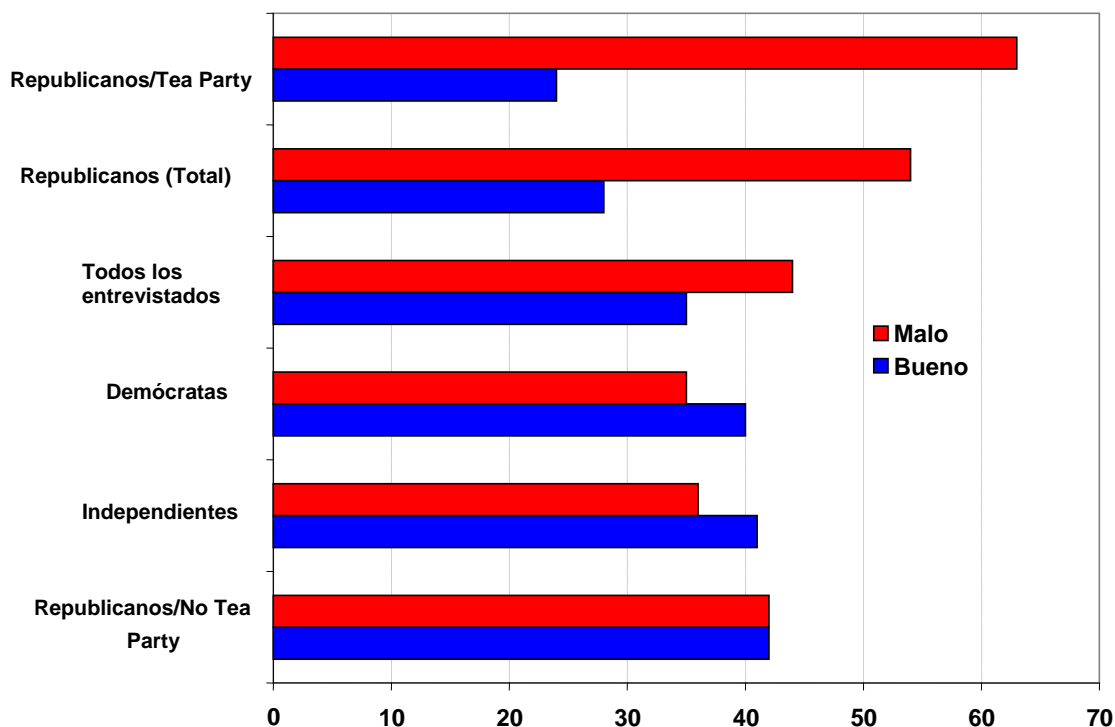
¹² [Election 2010: The Best Defense Was a Good Fair Trade Offense](#) (Washington, D.C.: Public Citizen, 2010).

temas potencialmente problemáticos, como los términos de una nueva concesión de TPA.

Mucho depende de cuán grande resulte ser el bloque del Partido del Té en el Congreso. En el Congreso 111 había 52 miembros de la Cámara de Representantes que se afiliaron a esta facción,¹³ lo cual representó 29,1% de los republicanos en ese órgano. Al momento de la preparación del presente estudio, la bancada del Partido del Té no había sido convocada al Congreso 112, por lo cual no queda en claro cuántos de los 241 republicanos en la Cámara de Representantes formalmente se asociarán con ese bloque. Sólo cuatro de los 47 senadores republicanos están asociados con la facción del Partido del Té en la cámara del Senado. Incluso después de que sepamos cuántos republicanos se sumarán a ese grupo, será importante dar seguimiento a la manera en que votarán en la realidad. Como veremos a continuación, el TLC pendiente con Corea puede ofrecer la primera oportunidad para probar sus posiciones.

Gráfico 11

Opinión pública sobre los acuerdos comerciales según afiliación partidista, 2010



La pregunta específica hecha en el sondeo más reciente fue: "En general, ¿usted considera que los tratados de libre comercio como el TLCAN y las políticas de la Organización Mundial de Comercio han sido algo bueno o malo para Estados Unidos?".

Fuente: Sondeo realizado por Pew Research Center for the People & the Press del 4 al 7 de noviembre de 2010; se entrevistó un universo de 1.255 personas y tiene un margen de error de 3,5 puntos porcentuales para toda la muestra y márgenes de error más grandes para los subgrupos. Los resultados del sondeo están disponibles en Internet: <http://people-press.org/report/673/>.

¹³ La lista completa se encuentra disponible en Internet en: <http://bachmann.house.gov/News/DocumentSingle.aspx?DocumentID=199440>.

36

3 Iniciativas pendientes que afectan a los Estados Miembros del SELA

Hay varias iniciativas que afectan a la región que se pueden retomar en el Congreso 112. Antes de examinar estas iniciativas primero debemos comprender las diferencias en cuanto al tratamiento para las importaciones de los Estados Miembros del SELA, ya que eso indica cuáles iniciativas pendientes puedan afectar directa o indirectamente los intereses de los países.

El Cuadro 8 resume la situación de cada país en cuanto a acceso al mercado de Estados Unidos. Nueve países de la región ya son socios de TLC con EE.UU., y los acuerdos con otros dos están pendientes por aprobación. Aparte de que evidentemente los intereses de Colombia y Panamá están en juego, también cabe destacar que para estos potenciales socios de TLC las negociaciones comerciales multilaterales en la OMC adquieren un significado distinto al de los demás países. Si dichas negociaciones conllevan a reducciones substanciales en los aranceles de EE.UU., sobre la base de un esquema de nación más favorecida, reducirán los márgenes de preferencia que disfrutaban estos países en el mercado de EE.UU. Sin embargo, esta pérdida puede compensarse, mejorando el acceso de los países de América Latina y el Caribe a los mercados de terceros países. Lo mismo puede decirse de los beneficios que reciben otros países de la región gracias a los programas de preferencias comerciales. Sin embargo, la estabilidad de estos programas en el tiempo es incierta y, en el caso del SGP, la cobertura en cuanto a productos es mucho menor. Otros nueve países de la región disfrutaban de las preferencias regionales estipuladas en las iniciativas para la Cuenca del Caribe y/o para la región andina, mientras que siete países más se benefician solamente del SGP. Cuba continúa sujeta a un bloqueo comercial.

Cuadro 8

Tratamiento otorgado a los Estados Miembros del SELA en términos del acceso al mercado estadounidense

	Países Miembros del SELA	Resto del mundo
TLC en vigencia	Chile, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú	Australia, Bahrein, Canadá, Israel, Jordania, Marruecos, Omán, Singapur
TLC pendientes	Colombia, Panamá	Corea
TLC bajo negociación	[Ninguno]	Brunei, Malasia, Nueva Zelanda, Vietnam
Beneficiarios de preferencias regionales	Bahamas, Barbados, Belice, Ecuador, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, Trinidad y Tobago	Otras islas del Caribe (es decir, Antigua y Barbuda, Aruba, Dominica, St. Kitts y Nevis y Santa Lucía) y la mayor parte de África subsahariana
Beneficiarios del SGP	Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Suriname, Uruguay, Venezuela	La mayoría de los países en desarrollo y las economías en transición, con excepción de China, los miembros de la OPEP, los socios de Estados Unidos en TLC y las economías asiáticas de reciente industrialización
Trato de NMF	[Ninguno]	Unión Europea, China, Japón, las economías asiáticas de reciente industrialización y la mayoría de países de Oriente Medio que no son socios de TLC
Sujeto a sanciones	Cuba	Irán, Corea del Norte

Fuente: Datos del PIB publicados por el Banco Mundial. Datos del comercio publicados por la Comisión de Comercio Internacional de EE.UU. Nótese que los promedios del PIB en algunos países se basan en datos de 2007-08 ó 2007.

A pesar de que se trata de diferentes acuerdos y programas, los datos mostrados en el Cuadro 9 resaltan un aspecto clave: actualmente las importaciones procedentes de casi todos los Estados Miembros del SELA enfrentan aranceles promedio muy bajos. Venezuela es el único país donde más de la mitad de las importaciones de EE.UU. aún está sujeta a aranceles; sin embargo, el promedio de los aranceles para las importaciones procedentes de Venezuela que están sujetas a derechos arancelarios (principalmente petróleo y derivados) fue apenas 0,16% el año pasado. Algunas importaciones procedentes de socios de TLC sujetas a derechos arancelarios todavía enfrentan aranceles relativamente altos, principalmente las prendas de vestir; sin embargo, dichos aranceles están en proceso de eliminación. En cuanto a los aranceles promedio aplicados a todas las importaciones, se observa que Brasil, Guatemala y Nicaragua son los únicos países para los cuales este promedio es igual o superior a 1%. Para quince países, los aranceles promedio aplicados a todas las importaciones del año pasado fueron menores de 0,1%.

Cuadro 9

Tratamiento arancelario de las importaciones provenientes de los Estados Miembros del SELA, 2010

	Porcentaje sujeto a derechos arancelarios	Arancel promedio	
		Como % de importaciones sujetas a derechos arancelarios	Como % del total de importaciones
Socios de TLC			
Chile	6.42	2.74	0.18
Costa Rica	2.48	1.23	0.03
Rep. Dominicana	4.73	7.37	0.35
El Salvador	5.65	14.80	0.84
Guatemala	14.53	18.75	2.73
Honduras	4.50	14.41	0.65
México	3.28	2.61	0.09
Nicaragua	11.28	14.29	1.61
Perú	8.57	0.57	0.05
Preferencias regionales			
Bahamas	35.52	1.16	0.41
Barbados	2.71	2.01	0.05
Belice	20.88	0.21	0.04
Colombia	7.25	0.80	0.06
Ecuador	24.91	0.28	0.07
Grenada	3.67	1.78	0.07
Guyana	0.39	7.23	0.03
Haití	0.47	10.64	0.05
Jamaica	10.72	0.54	0.06
Panamá	1.83	3.47	0.06
Trinidad y Tobago	11.92	0.30	0.04
Beneficiarios de SGP			
Argentina	44.40	2.01	0.89
Bolivia	32.33	0.65	0.21
Brasil	43.40	2.30	1.00
Paraguay	9.00	9.33	0.84
Suriname	1.63	2.77	0.05
Uruguay	35.94	2.31	0.83
Venezuela	57.60	0.16	0.09
Sanciones			
Cuba	0.00	—	0.00

Fuente: Cálculos basados en datos publicados en la página Web de la Comisión de Comercio Internacional de EE.UU.

3.1. Nueva concesión de la Autoridad de Promoción Comercial

La última concesión de autoridad de promoción comercial (TPA), del 2002, expiró a mediados de 2007, y se necesitará una nueva concesión para poder someter a votación en el Congreso los nuevos TLC o tratados multilaterales de comercio.¹⁴ También conocida como la "vía rápida", la TPA es un elemento necesario para imprimir dinamismo en la política comercial de EE.UU. La TPA establece procedimientos especiales que facilitan la consideración de los acuerdos comerciales. Las normas estipulan que la ley habilitante de cualquier acuerdo debe ser sometida a votación tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado en un plazo de 90 días legislativos luego de su introducción, y prohíben cualquier enmienda. Desde que se amplió por primera vez en 1974, se considera que la autoridad de vía rápida es una herramienta indispensable para la política comercial estadounidense. Ninguno de los acuerdos comerciales presentados según esta autoridad antes de 2007 fueron enmendados ni rechazados, y no ha habido acuerdos comerciales importantes, adoptados en los últimos 35 años, sin dicha autorización. El TLC con Colombia representa el único caso en el cual la TPA se concedió por primera vez y luego fue revocada, cuando la Cámara de Representantes votó en abril de 2008 para retirar el tratamiento de ese acuerdo según la TPA. Sin embargo, la Cámara de Representantes presumiblemente podría realizar una nueva votación para restaurar la TPA en caso de que el acuerdo vuelva a ser sometido a consideración.

El gobierno de Obama ha señalado en varias ocasiones que en algún momento tiene pensado hacer una propuesta al Congreso para una nueva concesión de la TPA, pero eso no ha ocurrido aún y no se sabe cuando ocurrirá. Una vez que el gobierno hace una propuesta potencialmente se puede esperar negociaciones largas y difíciles entre los dos poderes y los partidos. Eso fue lo que ocurrió cuando el gobierno de Clinton buscó (infructuosamente en varias ocasiones) ganar una concesión de TPA en la década de 1990, y cuando la administración de Bush hizo lo mismo pero con mayor éxito durante el período 2001-2002. El principal punto de desacuerdo será con respecto a la manera en que las futuras negociaciones tratarán los temas laborales y ambientales. También se puede esperar que los legisladores propongan ajustes en los procedimientos de la TPA. Entre los cambios en los principios y procedimientos de la TPA que se podrían considerar se encuentran los siguientes: exigir una votación en ambas cámaras del Congreso antes de iniciar cualquier nueva negociación, realizar consultas más cercanas con el Congreso durante las negociaciones, fortalecer el papel del Congreso en el período comprendido entre la notificación y la firma de un acuerdo, permite enmiendas a la ley habilitante respecto a algunos temas, y hacer que los objetivos de negociación sean de carácter obligatorio.

Sin embargo, por el momento este es un tema que no está en el radar de Washington. Incluso antes de las elecciones de 2010 estaba claro que el gobierno de Obama tendría que invertir una gran parte de su limitado capital político en negociar cierto compromiso entre las posiciones de los demócratas y los republicanos respecto a las disposiciones laborales y ambientales en los acuerdos comerciales. A medida que se aproximan las elecciones presidenciales del 2012 y con serias dudas sobre la disposición de algunos republicanos afiliados al Partido del Té a apoyar el libre comercio o llegar a compromisos con el gobierno, las perspectivas parecen aún más desalentadoras.

¹⁴ Los acuerdos de libre comercio pendientes con Colombia, Panamá y Corea están cubiertos por la anterior (pero ya extinta) TPA. La Ronda Doha y las negociaciones de la TPP no lo están.

40

3.2 Los TLC con Colombia, Panamá y Corea

El gobierno de Bush había intentado obtener la aprobación por parte del Congreso de los TLC que negoció con Colombia, Panamá, Perú y Corea durante sus últimos dos años en el cargo, pero enfrentó la oposición de los demócratas después de obtener la mayoría en la Cámara de Representantes y el Senado en las elecciones de 2006. El gobierno de Bush renegoció los acuerdos para satisfacer las demandas de los Demócratas (especialmente en materia laboral y ambiental), y estas renegociaciones ayudaron a garantizar la aprobación del TLC entre EE.UU. y Perú a finales de 2007. Ese fue el único de los acuerdos de libre comercio negociados por el gobierno de Bush que el Congreso aprobó entre el momento en que los demócratas recuperaron el control en las elecciones de noviembre de 2006 y el presidente Bush dejó el cargo en enero de 2009.

El presidente Obama no ha hecho caso omiso de los acuerdos que heredó del presidente George W. Bush, pero tampoco les ha prestado mucha atención hasta hace poco. En las negociaciones que concluyeron en diciembre de 2010, el gobierno de Obama y el gobierno de Corea acordaron realizar una serie de ajustes a los términos del acuerdo original, muchos de los cuales involucraban más concesiones de Corea a la industria automotriz de EE.UU. Como resultado, la aprobación del TLC entre EE.UU. y Corea será — junto con la renovación de los programas comerciales preferenciales que se mencionan más adelante — una de las dos iniciativas comerciales que seguramente serán temas de discusión en el Congreso 112. El gobierno de Obama ha resistido la presión de los republicanos en el Congreso para presentar los tres acuerdos a la vez, y se encuentra en una posición mejor que ellos para controlar la secuencia y la agenda de estos eventos. Existen muchas posibilidades de que al final se tome alguna decisión sobre el TLC con Panamá, pero el acuerdo con Colombia sigue siendo mucho más polémico.

Aunque el acuerdo con Corea no está relacionado con los TLC pendientes con Colombia y Panamá y no afecta directamente los intereses de los Países Miembros del SELA, su trayectoria en el Congreso nos dará la primera oportunidad de observar cómo las nuevas realidades políticas en Washington afectan la formulación de políticas sobre el comercio. Será interesante ver cómo las autoridades encargadas de formular políticas sobre esta materia en las dos ramas de gobierno trabajarán juntas en los próximos meses para desarrollar los términos de la legislación de aplicación del acuerdo, así como también los patrones de votación de los miembros del Congreso en este sentido. Será la primera votación importante sobre la política comercial desde 2007 y, por lo tanto, será la primera vez que los miembros recién elegidos en 2008 y 2010 establezcan un registro de votación. Será especialmente interesante ver cuántos votos recibe el TLC con Corea de los republicanos en el Congreso que están asociados al Partido del Té.

3.3 La Ronda Doha de Negociaciones Comerciales Multilaterales

Se puede comprender el decreciente interés de EE.UU. en la política comercial al contrastar la experiencia de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales (1986-1994) con la actual Ronda Doha. En la Ronda Uruguay, Estados Unidos fue el principal *demandeur*, promovió los que eran entonces los “nuevos temas” comerciales (es decir, servicios, inversiones y derechos de propiedad intelectual), y las negociaciones eran de alta prioridad para algunos de los segmentos más importantes de la comunidad empresarial estadounidense. Actualmente, no existe tal sentido de urgencia, y los tres sectores del triángulo de formulación de políticas — el poder ejecutivo, el poder legislativo y el sector privado — se concentran más en temas diferentes a la política comercial.

Tal vez la evidencia más notable de la baja prioridad que se le ha dado a la política comercial en los dos primeros años del gobierno de Obama es la manera en que dejó de ocurrir la negociación heredada más importante: No hubo prácticamente ningún movimiento perceptible en la estancada Ronda Doha de negociaciones comerciales multilaterales. Esta iniciativa, que ha estado en marcha desde 2001, ha pasado por una serie de dilaciones y ha estado al borde del colapso varias veces en los últimos diez años. Si bien había cierta esperanza a principios de 2009 de que Estados Unidos podría tratar de revitalizar las negociaciones, en los últimos dos años el gobierno de Obama ha hecho poco más que reiterar las posiciones enunciadas por su predecesor. Como en el caso del gobierno de Bush, Estados Unidos sigue insistiendo en que vale la pena concluir la Ronda Doha sólo si los resultados son ambiciosos y que el principal problema con las ofertas actualmente sobre la mesa es que, desde la perspectiva de EE.UU., no incluyen compromisos lo suficientemente profundos por parte de los países en desarrollo más grandes como Brasil, China e India.

Hasta el momento, la Ronda Doha ha sido obstaculizada por una serie de desafíos. A algunos de los países en desarrollo más pobres les preocupa que la ronda pueda socavar los márgenes de preferencia que muchos de ellos disfrutaban actualmente en los principales mercados, mientras que varios de los países en desarrollo más avanzados están preocupados porque los países industrializados están exigiendo demasiadas concesiones de ellos. Los países industrializados están renuentes a hacer concesiones importantes en cuanto a la agricultura, ya sea en el área de acceso a los mercados (el punto más polémico para la Unión Europea) o de los subsidios a la producción (el principal problema de Estados Unidos). Sin embargo, actualmente es posible que el cambiante clima político en Estados Unidos pudiera conllevar a una posición más flexible en torno a los subsidios. Si tal es el caso, uno de los obstáculos más grandes que los negociadores en Ginebra necesitan sortear podría reducirse de tamaño. No obstante, incluso entonces, aún podrían no estar dispuestos a poner sus mejores ofertas sobre la mesa en tanto el presidente de EE.UU. no tenga la autoridad TPA y sigan existiendo dudas sobre la autoridad de sus homólogos estadounidenses para hacer tratos.

3.4 Las negociaciones sobre la Asociación TransPacífica

La TPP es la primera y la única negociación significativa sobre comercio que se ha puesto en marcha durante el mandato del presidente Obama, pero no se originó con este gobierno. Las primeras medidas en esta dirección se tomaron sin la participación de Estados Unidos. El núcleo original de las conversaciones fue conformado por el "Plan de los Cuatro" (o P-4), de Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur. Estados Unidos expresó su interés en unirse a este proceso durante los últimos meses del gobierno de Bush, y fue seguido por Australia, Perú y Vietnam. Al gobierno de Obama le llevó un año decidir si quería seguir adelante con las negociaciones, que aún se encuentran en las primeras fases, pero puede ampliarse para incluir nuevos participantes. Malasia es el país que más recientemente se ha unido a la asociación, pero podría no ser el último. Es posible que Japón ingrese oficialmente a las conversaciones, en cuyo caso las probabilidades de que Estados Unidos haga lo mismo aumentarían enormemente.

Estas negociaciones reúnen a un grupo grande y diverso de países, pero también hay que señalar que muchos de ellos ya tienen acuerdos de libre comercio entre sí vigentes. Los dos socios latinoamericanos en estas negociaciones (Chile y Perú) ya tienen tratados de libre comercio con Estados Unidos, al igual que Australia y Singapur. Desde la perspectiva de EE.UU., los únicos socios completamente nuevos para estas conversaciones son Brunei, Malasia, Nueva Zelanda y Vietnam.

42

No debe darse por sentado que el proceso conllevará, en última instancia, a un acuerdo entre todos los participantes. Por el contrario, el historial de las negociaciones plurilaterales es irregular. Hasta ahora, las únicas negociaciones plurilaterales que han tenido éxito en las que Estados Unidos es socio son el TLCAN y el CAFTA-RD. Otros esfuerzos multilaterales han fracasado por completo (por ejemplo, la propuesta de acuerdo con la Unión Aduanera del África Meridional) o se han fragmentado en negociaciones separadas. La propuesta de Área de Libre Comercio de las Américas, por ejemplo, se dividió en numerosas negociaciones, una de las cuales (las negociaciones del TLC Andino-Estados Unidos) se dividió a su vez en distintas negociaciones de TLC con Ecuador, Colombia y Perú. De estas negociaciones, hasta el momento sólo la negociación con Perú se ha completado, aprobado y aplicado. La negociación TPP en sí misma puede considerarse como una escisión – aunque cada vez mayor – de los esfuerzos anteriores por negociar un acuerdo de libre comercio entre todos los miembros del grupo de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico.

3.5 Renovación y posible reforma de los programas de preferencias comerciales

Como se señaló anteriormente, las autorizaciones para el SGP y el ATPA ya han expirado. Ambos programas ofrecen acceso libre de aranceles al mercado de EE.UU. para muchos productos exportados por los países en desarrollo, aunque la cobertura de productos del ATPA es mucho más amplia que la del SGP. Los países de la región que se benefician solamente del SGP (es decir, aquellos que no tienen tratados de libre comercio con Estados Unidos o se benefician de otros programas preferenciales) son: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Suriname, Uruguay y Venezuela. Los otros dos beneficiarios del ATPA son Colombia y Ecuador. Es posible, pero de ninguna manera seguro, que, además de renovar el SGP y el ATPA, el nuevo Congreso también pueda aceptar propuestas para reformar estos y otros programas preferenciales.

El principal obstáculo para la renovación de estos dos programas es la demanda de un legislador (el senador Jeff Sessions, de Alabama) de que un producto que actualmente recibe tratamiento libre de aranceles de acuerdo con el SGP (sacos de dormir importados de Bangladesh) sea eliminado de la cobertura del programa. Una confrontación respecto a esa demanda impidió, a finales de 2010, la promulgación de una ley que habría renovado ambos programas por más de un año. Se prevé que los legisladores en los dos poderes del gobierno pronto procurarán llegar a un acuerdo con el senador en cuestión, a fin de permitir la renovación del SGP y el ATPA con carácter retroactivo, pero continúan las incertidumbres sobre cuándo o en qué condiciones ello ocurriría.

En los últimos años, ha habido muchos llamados para que realice un esfuerzo más amplio a fin de reformar estos y otros programas de preferencias comerciales para los países en desarrollo. Algunas propuestas podrían ayudar a los países beneficiarios mediante una simplificación de los requisitos que deben cumplirse para que los productos reciban tratamiento libre de aranceles, y otras propuestas buscan mejorar los beneficios para los países más pobres y/o reducir los que disfrutaban los países en desarrollo de mayores ingresos. Sin embargo, aparte de la presentación de unos cuantos proyectos de ley y una audiencia que se celebró sobre este tema en el Comité Senatorial de Finanzas, no se tomaron medidas respecto a estas propuestas. Existe la posibilidad de que el tema sea tratado en el nuevo Congreso 112, pero los líderes de la Cámara de Representantes, del Senado y de los comités de comercio no han anunciado aún ningún plan específico.

Cuadro 10
Tratados de Libre Comercio y Tratados Bilaterales de Inversiones de EE.UU.
con Estados Miembros del SELA

	En vigor	Todavía inactivos
Tanto TLC como TBI	El Salvador (TLC), Honduras, Nicaragua (TLC), Panamá (TBI)	El Salvador (TBI), Nicaragua (TBI), Panamá (TLC)
Sólo TLC	Chile, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, México, Perú	Colombia
Sólo TBI	Argentina, Bolivia, Ecuador, Grenada, Jamaica, Trinidad y Tobago	Haití

Fuente: Departamento de Estado y Oficina del Representante Comercial de EE.UU.

3.6 Política de inversiones

Los instrumentos más importantes de la política de inversiones de EE.UU. en la región son los TLC y los tratados bilaterales de inversiones (TBI). Los TBI son de hecho mucho más comunes que los TLC, tanto a nivel mundial (en el que se cuentan por miles) como en Estados Unidos. Estados Unidos ha negociado tratados bilaterales con 46 países, lo que es más del doble el número de sus socios de TLC. Tal como se muestra en el Cuadro 10, Estados Unidos ha negociado TBI con siete países de la región, TLC con otros siete, y tanto TBI como TLC con otros cuatro países. Sin embargo, no todos estos acuerdos están en vigor y algunos han estado pendientes por aprobación desde hace tanto tiempo que podrían considerarse inactivos.

La estructura y el contenido de los TBI de EE.UU. son muy similares a los capítulos de inversión de los TLC. Ambos prevén esencialmente el mismo tipo de regulaciones y tienen aproximadamente la misma estructura. Una diferencia importante es que los TBI están sujetos a procedimientos especiales de aprobación que requieren dos tercios de votos a favor en el Senado, son fáciles de retrasar, ya sea mediante oposición o indiferencia por parte de incluso un pequeño número de senadores. El resultado es que mientras la mayoría de los TLC negociados antes de 2006 fueron aprobadas por el Congreso a los pocos meses de su conclusión, los TBI a veces quedan atrapados en el "cuello de botella" del Senado durante años. Otra diferencia es que si bien puede decirse que, en general, Estados Unidos tiene una "plantilla" para sus tratados de libre comercio, y cada acuerdo nuevo tiene una estrecha semejanza con el anterior, en el caso de los TBI existe, de hecho, un modelo formal y público (aunque en evolución). La última actualización de dicho modelo de TBI se realizó en 2004.¹⁵

Una de las primeras medidas que el gobierno de Obama tomó hacia el establecimiento de su política económica internacional fue la creación de un Subcomité Especial de Inversiones de la actual Comisión Consultiva sobre Asuntos de Política Económica Internacional, al que le asignó revisar el modelo de TBI y recomendar los cambios que se deben hacer al mismo. El Comité emitió su informe en septiembre de 2009.¹⁶ El informe

¹⁵ Para consultar la versión 2004 del modelo de TBI, ver: <http://www.ustr.gov/sites/default/files/U.S.%20model%20BIT.pdf>.

¹⁶ Para consultar el texto del Informe del Subcomité de Inversiones de la Comisión Consultiva sobre Asuntos de Política Económica Internacional sobre el modelo de tratado bilateral de inversión (30 de septiembre de 2009), ver: <http://www.state.gov/e/eeb/rls/othr/2009/131098.htm>.

44

cubría 24 puntos distintos, pero logró llegar a consensos en sólo unos cuantos, incluso en algunos casos en que se alcanzó un consenso, los resultados fueron redactados de modo que expresaban sólo un vago compromiso. Por ejemplo, respecto a temas laborales y ambientales, el informe señaló que “el modelo para TBI de 2004 contiene un lenguaje aspiracional”, lo cual implica que sus disposiciones son más retóricas que sustantivas, y señaló que “el Subcomité respalda los esfuerzos por promover mejoras en las regulaciones y protecciones ambientales de los potenciales socios de TBI” y “por promover mejoras en las regulaciones y protecciones laborales de los potenciales socios de TBI”. Los miembros del Subcomité tenían puntos de vista divergentes e irreconciliables en cuanto a temas como el nivel mínimo de trato, si los futuros TBI debían incluir excepciones a la política de libre transferencia en caso de cualquier futura crisis en la balanza de pagos, y la conveniencia de ampliar la prohibición contra los requisitos de desempeño para abarcar otros tipos de requisitos. En suma, el funcionamiento de este subcomité parece subrayar el hecho de que el debate sobre la manera de revisar los términos del modelo de TBI (y, presumiblemente, las secciones correspondientes en los acuerdos de libre comercio) sigue siendo en gran medida un tema en boga en Estados Unidos.¹⁷

3.7 Una nueva Ley Agrícola

Es una práctica ya establecida en Estados Unidos promulgar una nueva ley general sobre programas agrícolas aproximadamente una vez cada cinco años. La ley agrícola actual, conocida como “Ley de Alimentos, Conservación y Energía de 2008”, expira en 2012. Esta ley de 2008 sustituyó a la “Ley de Seguridad Agrícola e Inversiones Rurales de 2002”, que a su vez había remplazado a la “Ley Federal de Mejora y Reforma de la Agricultura de 1996”.¹⁸ Los cambios de una ley a otra, en términos de las legislaciones y la política estadounidenses, muchas veces son modestos pero otras veces son de mayor envergadura. Si bien la ley de 2008 fue esencialmente similar a su predecesora del 2002, y sólo tuvo algunos “retoques” en ciertos programas (por ejemplo, el aumento en los subsidios para los biocombustibles), las diferencias entre las leyes agrícolas de 1996 y 2002 fueron profundas. La ley de 1996 fue promulgada poco después del final de la Ronda Uruguay de la OMC, y siguió el espíritu de las reducciones en los subsidios agrícolas que imperó en dicha ronda de negociaciones. Sin embargo, en el año 2002, Estados Unidos estaba preparándose para la Ronda de Doha y para las dificultades que enfrentaría con la Unión Europea; y la ley agrícola del 2002 volvió a aumentar substancialmente los subsidios. En este momento, hay pocos indicios de cuál sería el tema o la tendencia general de lo que podría ser el proyecto de ley del 2012. El gobierno de Obama no ha hecho ninguna propuesta hasta ahora, ni los líderes de la Cámara de Representantes y el Senado han sido muy explícitos respecto a sus planes.

Un tema importante es cómo la nueva ley agrícola podría afectar la posición negociadora de Estados Unidos en cuanto a los subsidios agrícolas en la Ronda de Doha. Los acuerdos de la Ronda Uruguay, que entraron en vigor en 1995, lograron un avance aparentemente importante al supeditar los programas de apoyo agrícola a limitaciones numéricas. El apoyo prestado por los países desarrollados, como Estados Unidos, se iba a mantener dentro de una medida global de la ayuda (MGA), calculada sobre la base de

¹⁷ En comunicación con el autor del presente informe, un miembro del Subcomité de Inversiones destacó que si bien se había llegado a un acuerdo tentativo sobre una base inter-agencial en el año 2010 respecto a un nuevo modelo para TBI, el texto enfrentó obstáculos políticos en el Congreso y quedó engavetado.

¹⁸ Para mayor información sobre leyes agrícolas pasadas, ver: <http://www.nationalaglawcenter.org/farmbills/>.

los niveles anteriores de la subvención. El apoyo que a Estados Unidos se le permitió establecer para ciertos tipos de programas no podía superar el monto de 23,1 mil millones de dólares en 1995, cifra que se redujo a 19,1 mil millones de dólares en el año 2000. Este tope se mantiene en vigor hasta la fecha. El verdadero punto de discusión en las negociaciones de la OMC no es el nivel de los subsidios que Estados Unidos y otros países *ofrecerán*, sino el límite máximo que *podrían ofrecer*. El mayor monto de subsidios que Estados Unidos ha proporcionado durante el período posterior a la Ronda Uruguay ha sido de 16,9 mil millones de dólares, en 1999, y se puede descartar la posibilidad de que se acerque al nivel máximo de 19,1 mil millones de dólares, a menos que haya un gran colapso en los precios de los productos básicos y, aun así, los negociadores estadounidenses esperan mantener tanto “espacio de negociación política” como sea posible en el caso de que necesiten aumentar los niveles de los subsidios en el futuro.

Si bien las negociaciones en Ginebra podrían influir en la determinación del tipo y nivel de los subsidios que se pueden ofrecer en el marco del proyecto de ley agrícola de 2012, es probable que otros tres factores desempeñen un papel más importante, a saber: los cálculos electorales (los políticos de ambos partidos querrán ganar el apoyo de los agricultores a medida que se acercan las elecciones de 2012), los precios de los productos básicos (los programas de EE.UU. están estructurados de manera tal que disminuyen los subsidios cuando se elevan los precios), y las restricciones presupuestarias (existe presión para que se reduzcan los gastos en programas en todos los ámbitos de la política pública). Es demasiado pronto para determinar cuál será el efecto neto de estos tres factores (que a veces actúan como fuerzas contrarias) sobre el nivel, el tipo y la magnitud de los subsidios que pudieran ser autorizados por la ley agrícola de 2012, y que en última instancia, podrían extenderse a áreas de mercadeo específicas. Las maniobras políticas sobre estos temas podrían comenzar en serio a principios del próximo año.

3.8 El bloqueo comercial contra Cuba

Una consecuencia de las elecciones parlamentarias de 2010 es que redujeron la posibilidad de que, si no hay nuevos acontecimientos en el mundo, el Congreso actúe en el futuro inmediato para aliviar el bloqueo comercial contra Cuba. El embargo ya no es absoluto, toda vez que ha sido flexibilizado en los últimos años para permitir la venta de productos agrícolas a Cuba. En el Congreso 111 quedaron muchos proyectos de ley pendientes para adoptar cambios progresivos o generales en cuanto a las restricciones sobre el comercio y los viajes. Estas propuestas son particularmente populares en la comunidad agrícola de EE.UU., pero a pesar de que esta comunidad tiende a inclinarse más hacia la posición de los republicanos que hacia la de los demócratas, los líderes republicanos en el Congreso están mucho más comprometidos a mantener el embargo que sus predecesores demócratas.

Un incidente ocurrido hacia el final del Congreso 111 ilustra este punto. El 30 de junio de 2010, la Comisión de Agricultura de la Cámara de Representantes aprobó la “Ley de Reforma de Viaje y Aumento de Exportaciones” (H.R.4645). En términos generales, el proyecto de ley prohibiría al presidente restringir los viajes a Cuba y además facilitaría futuras exportaciones de productos agrícolas al país. Este proyecto de ley fue presentado por el representante Collin Peterson (demócrata por Minnesota), que se desempeñó como presidente de la Comisión en el Congreso 111, y fue patrocinado por otros 81 representantes (incluyendo algunos republicanos). Sin embargo, la Comisión aprobó el instrumento legal por una estrecha ventaja de 25-20. Sólo cuatro de los dieciocho miembros republicanos de la Comisión votaron a favor, y los republicanos de más alto rango en la Comisión estuvieron entre quienes votaron en contra. No se tomaron nuevas medidas con respecto a este proyecto de ley antes del receso del Congreso, y hay muchas razones para esperar que, a menos que se produzcan grandes

46

acontecimientos que cambien la naturaleza de la relación entre EE.UU. y Cuba, el liderazgo en la nueva Cámara de Representantes, controlada por los republicanos, se inclinará aun menos a flexibilizar los términos del embargo.