Sistema Económico
Latinoamericano y del Caribe
Latin American and Caribbean
Economic System
Sistema Econômico
Latino-Americano e do Caribe
Système Economique
Latinoaméricain et Caribéen

Relaciones económicas de Estados Unidos con los países de América Latina y el Caribe en época de transición

XXXVIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano
Caracas, Venezuela
17 al 19 de octubre de 2012
SP/CL/XXXVIII. O/Di Nº 9 -12

Copyright © SELA, octubre de 2012. 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.

Sistema Económico
Latinoamericano y del Caribe

Latin American and Caribbean
Economic System

Sistema Econômico
Latino-Americano e do Caribe

Système Economique
Latinoaméricain et Caribéen

Relaciones económicas de Estados Unidos con los países de América Latina y el Caribe en época de transición

Relaciones Extrarregionales

Secretaría Permanente
Caracas, Venezuela
Marzo de 2012
SP/Di Nº 4-12

Copyright © SELA, Marzo de 2012. 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

INTRODUCCIÓN Y RESUMEN EJECUTIVO: LAS TRES TRANSICIONES 3

I. SUPERACIÓN DE LA CRISIS ECONÓMICA 5
1. Recuperación del comercio de mercancías 6
2. Cambios en la composición de las importaciones de EE.UU. procedentes de la región 8
3. Recuperación de las exportaciones de EE.UU. 10
4. Comercio de servicios 12
5. Inversión extranjera directa 14
6. Cooperación Internacional 16

Apéndice de datos estadísticos 18

II. RESURGIMIENTO Y REORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE EE.UU. 24
1. Renovado interés de los formuladores de políticas en el tema 25
2. Modalidades de aplicación de la autoridad negociadora por vía rápida 29
   2.1 Autoridad por vía rápida para reorganizar instituciones de comercio 30
   2.2 Autoridad por vía rápida para aprobar acuerdos comerciales 31
3. Posibilidad de un nuevo proyecto de ley general sobre el comercio 32
4. Renovación y reforma de los programas de preferenciales comerciales 35
5. Normalización de las relaciones comerciales con Rusia, pero no con Cuba 39
6. Nuevo proyecto de ley agrícola 40
7. Impacto de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2012 sobre la política comercial 43

III. FRAGMENTACIÓN DE NEGOCIACIONES COMERCIALES 46
1. Diferencias entre la Ronda de Doha y la Ronda Uruguay 47
2. Opciones para negociaciones afectadas 48
3. Resurgimiento del plurilateralismo dentro de la OMC 51
4. Posibles negociaciones entre EE.UU. y la Unión Europea 52

Cuadros

Cuadro 1: Indicadores económicos clave de Estados Unidos, 2007-2011 7
Cuadro 2: Exportaciones de mercancías de EE.UU. por socio, 2009-2011 11
Cuadro 3: Balanza comercial de EE.UU. con determinados países miembros del SELA, 2007-2011 13
Cuadro 4: Participación de inversión extranjera directa de EE.UU., 1985-2010 14
Cuadro A-1: Importaciones de mercancías de EE.UU. desde países miembros del SELA, 2007-2011 18
Cuadro A-2: Composición de importaciones de mercancías de EE.UU. procedentes de América Latina y el Caribe, 2007-2011 19
Cuadro A-3: Exportaciones de mercancías de EE.UU. a países miembros del SELA, 2007-2011 20
Cuadro A-4: Comercio de servicios de EE.UU. con determinados países miembros del SELA, 2007-2011 21
Cuadro A-5: Inversión extranjera directa de EE.UU. en determinados países de América Latina, 2000-2010 22
Cuadro A-6: Cooperació internacional de EE.UU. a América Latina y el Caribe, años fiscales 2011-2013 23
Cuadro 5: Importancia de la política comercial en mensajes presidenciales sobre el Estado de la Unión, 1970-2012 28
Cuadro 6: Solicitudes presidenciales y concesiones al Congreso en proyectos de ley sobre comercio desde 1974 hasta 2002 33
Cuadro 7: Tratamiento arancelario de importaciones de mercancías de EE.UU. desde países miembros del SELA, 2011 38

Gráficos

Gráfico 1: Importaciones de mercancías de EE.UU. desde América Latina y el Caribe, 2007-2011 8
Gráfico 2: Composición de importaciones de EE.UU. desde América Latina y el Caribe, 2007-2011 10
Gráfico 3: Total de exportaciones de mercancías de EE.UU., en 2007-2011 y proyectadas 11
Gráfico 4 Inversión extranjera directa de EE.UU. en América Latina, 2000-2010 15
Gráfico 5: Asistencia extranjera de EE.UU. en América Latina y el Caribe, años fiscales 2011-2013 17
Gráfico 6: Promedio de aranceles sobre importaciones de EE.UU. procedentes de América Latina y el Caribe, 2000-2011 36
Gráfico 7: Tratamiento arancelario de importaciones de EE.UU. procedentes de América Latina y el Caribe, 2000-2011 37
Gráfico 8: Subsidios a la producción concedidos por Estados Unidos según datos de la medida global de apoyo, campañas de comercialización 1995-2009 42

Recuadros

Recuadro 1: Sección relativa al comercio en el mensaje del Presidente Obama sobre el Estado de la Unión de 2012 29
Recuadro 2: Posición adoptada por Romney durante su campaña con respecto al comercio con América Latina 45

P R E S E N T A C I Ó N

La revisión anual de las relaciones económicas entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe se ha convertido en una contribución permanente del SELA al análisis de los hechos que son de interés fundamental para sus Estados Miembros en un área tan importante de sus relaciones económicas internacionales.

El informe de 2012 tiene como objetivo analizar las relaciones económicas de la región con Estados Unidos, que se han caracterizado por ser siempre complejas y multifacéticas, en el contexto de lo que se considera como una importante transición de la economía internacional, al tiempo que ésta se recupera lentamente de la crisis y enfrenta los desafíos de mantener estable esa recuperación en un entorno inestable. Durante esta transición, la región debe adaptarse a las relaciones económicas internacionales – cada vez más diversificadas – y a los riesgos y oportunidades que ha generado esta diversificación.

Sobre la base de los datos disponibles más recientes, la presente edición se propone no sólo destacar la manera en que las relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y Estados Unidos han evolucionado en los últimos años, sino también transmitir información clara y objetiva del contexto político en el que se desenvuelvendichas relaciones en Estados Unidos, en un momento en que las decisiones más importantes sobre políticas comerciales tienen que ser negociadas entre el Congreso de Estados Unidos y el gobierno de Obama, cuando este último enfrenta una elección general, y las negociaciones comerciales multilaterales bajo los auspicios de la Organización Mundial del Comercio siguen estancadas.

La presentación temprana de este informe anual tiene el propósito de ofrecer a las autoridades decisorias de los Estados Miembros del SELA un documento que les sirva de soporte durante el desarrollo del programa de trabajo de 2012, que incluye reuniones regionales e interregionales de coordinación y consulta. De esta manera, tales autoridades pueden estar en una mejor posición para planificar con antelación, centrar su atención en situaciones críticas y posiblemente influir en su evolución.

La Secretaría Permanente del SELA desea expresar su agradecimiento al Sr. Craig VanGrasstek por sus contribuciones como consultor en la preparación del presente informe anual.

INTRODUCCIÓN Y RESUMEN EJECUTIVO: LAS TRES TRANSICIONES

El año 2012 marca un período de transición en las relaciones económicas entre Estados Unidos y sus socios de América Latina y el Caribe. Existen tres procesos principales que se encuentran actualmente en una coyuntura incierta y pueden tener un profundo impacto sobre la economía política en el ámbito interamericano.

La primera de estas transiciones es la recuperación de la crisis económica de 2008-2009 y las subsiguientes caídas en el crecimiento mundial, el comercio y la inversión. La recuperación que comenzó a mediados de 2009 no ha sido tan rápida ni tan clara como las caídas, y se ha visto afectada por temores de una nueva recesión en Estados Unidos o por la aparición de nuevas crisis inducidas por la inestabilidad económica en Europa o conflictos en el Medio Oriente. Desde comienzos de 2012 hay señales contradictorias: Las estadísticas económicas producidas de Estados Unidos apuntan hacia un crecimiento sostenido y quizás acelerado, pero las preocupaciones por conmociones exógenas siguen siendo grandes. Más que cualquier decisión en materia de políticas que tome Washington, el estado real de la economía estadounidense será el factor determinante de los futuros flujos de bienes, servicios y capitales entre Estados Unidos y la región.

La segunda transición se observa en la composición del gobierno de Estados Unidos y su orientación hacia la política comercial. El comercio era una prioridad muy baja para la nación norteamericana en 2009-2010, y aunque el tema recibió más atención en 2011, es difícil hacer política en el actual entorno. Estados Unidos ha actuado en el contexto de un gobierno dividido desde las elecciones legislativas de 2010, en las cuales la oposición republicana recuperó el control de la Cámara de Representantes y redujo el margen de control de los demócratas en el Senado. Las elecciones del 6 de noviembre de 2012 determinarán no sólo si el Presidente Obama es reelecto, sino también si el gobierno de Estados Unidos estará dividido o unificado en el Congreso 113 (2013-2014). El Presidente Obama ha indicado que el comercio será un tema de mayor prioridad en 2012 de lo que fue en 2009-2011, aunque existen dudas acerca de cuánto puede lograrse en relación con este tema en un año electoral. Independientemente de que el electorado lo elija a él o a su posible contendor republicano, el ex gobernador Mitt Romney, hay razones para pensar que los temas comerciales serán prioritarios para los formuladores de políticas luego de las elecciones de 2012, más de lo que fueron después de las elecciones de 2008.

La tercera transición es la tendencia del sistema comercial. La Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) comenzó hace más de una década, pero hay crecientes dudas acerca de si los miembros de la OMC continuarán invirtiendo capital político en esta aparentemente fracasada empresa. Se ha avanzado poco desde la reunión ministerial de Cancún en 2003, y los negociadores han sido cada vez más vehementes al expresar sus dudas sobre la solución de diferencias entre los principales participantes. Es posible que estemos en un período de transición hacia un marco de negociación posterior a Doha, cuyo tema principal pudiera ser la fragmentación de las negociaciones en iniciativas individuales que se basen en asuntos diferentes (por ejemplo, negociaciones multilaterales sobre servicios) o participantes diferentes (por ejemplo, más negociaciones regionales y transregionales).

El objetivo de este informe es determinar lo que cada una de estas transiciones significa para las relaciones económicas entre Estados Unidos y los países miembros del SELA. El estudio está dividido en tres partes, que se refieren a cada uno de estos temas.

La Parte I examina las tendencias recientes en las relaciones económicas de EE.UU. con la región y destaca el hecho de que los efectos de la crisis económica aún no han desaparecido. Aunque la recuperación de la actividad económica se ha evidenciado en Estados Unidos y en las relaciones del país con la región, todavía pueden verse secuelas de la crisis. El presente estudio examina los cambios en los patrones de importación de mercancías procedentes de la región por país y por producto principal. Los datos muestran escasa correlación entre el nivel de acceso del que goza un país y la tasa de crecimiento de sus exportaciones hacia Estados Unidos. Algunos países que nominalmente tienen las mayores preferencias han experimentado bajos niveles de crecimiento de las exportaciones en los últimos años, mientras que algunas naciones con menos acceso preferencial han registrado aumentos significativos en sus envíos al mercado de Estados Unidos. América Latina y el Caribe ha contribuido mucho más que Europa a la recuperación de las exportaciones de EE.UU., que han crecido de manera más consistente hacia la región que hacia China, Japón y otros países asiáticos. Sin embargo, como en el caso de las importaciones, los datos no indican una correlación positiva entre el tipo de socio y la tasa de crecimiento de las exportaciones. En cualquier caso, las exportaciones hacia los países que han suscrito acuerdos de libre comercio con Estados Unidos han aumentado a un ritmo más lento que las exportaciones hacia el resto de la región. Los datos también reflejan una evolución del comercio de servicios de EE.UU. con la región, en cuyo caso los excedentes compensan los déficits sobre el comercio de mercancías; en la inversión directa extranjera, que demuestra que una reducida porción del capital estadounidense está destinada a inversiones en la región; y en la ayuda extranjera, que es relativamente pequeña, reducida y concentrada principalmente en algunos destinatarios.

La Parte II retoma la interrogante de hacia dónde se dirige la política comercial de Estados Unidos en el corto plazo (este año) y en el mediano plazo (después de las elecciones de este año). Hay indicios crecientes de que el gobierno de Obama dará una prioridad mucho mayor al comercio en 2012 y (de ser reelecto) en su segundo mandato, pero hay dudas sobre su capacidad para lograr este objetivo y las perspectivas para un segundo mandato. El análisis que ofrece esta sección cuantifica el creciente interés en abordar la política comercial, analiza los principales problemas que están bajo consideración este año (algunos de los cuales pudieran aplazarse hasta después de las elecciones) y resume las opiniones del probable candidato presidencial republicano sobre el comercio en general y las relaciones comerciales con América Latina en particular.

La Parte III aborda el sistema comercial como un todo y plantea la posibilidad de que estemos entrando en un período de fragmentación en las negociaciones. Esta fragmentación, si ocurre, será el resultado del fracaso de la Ronda de Doha. Pudiera manifestarse en las negociaciones plurilaterales que todavía podrían celebrarse bajo los auspicios de la OMC, pero fuera del ámbito de la Ronda de Doha. También pudiera adoptar la forma de nuevas negociaciones bilaterales y regionales. Eso ya ha estado ocurriendo durante años, pero las propuestas que están sobre la mesa son a una escala completamente diferente a las vistas en el pasado. Una es la Asociación Transpacífica (TPP), una iniciativa que ha evolucionado lentamente durante años, pero puede crecer aún más. Además de los actuales participantes en las negociaciones de la TPP, que incluyen a dos países de América Latina (Chile y Perú), Estados Unidos y varios países de Asia y el Pacífico (Australia, Brunei, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam), estas negociaciones pudieran expandirse para incluir a México, Canadá, Japón y quizás otros. Otra iniciativa que se encuentra todavía en una etapa temprana de desarrollo sería el inicio de las negociaciones para un TLC o algo semejante entre Estados Unidos y la Unión Europea. Esta iniciativa podría tener efectos profundos, si bien indirectos, sobre los demás países, porque significaría el final de cualquier esfuerzo serio para negociar nuevas reducciones en los subsidios agrícolas en Estados Unidos y la Unión Europea.

I. SUPERACIÓN DE LA CRISIS ECONÓMICA

Entre las muchas consecuencias de la gran recesión y la crisis financiera de 2008-2009, cuyo devastador efecto económico se hizo sentir en el mundo entero, estuvo una fuerte caída en el comercio mundial. La economía de Estados Unidos y el resto de las economías mundiales parecieron mantenerse en caída libre durante aproximadamente seis meses, pero luego comenzaron a enderezarse a mediados de 2009. Desde entonces, han estado transitando un incierto camino hacia la recuperación.

Los datos que se muestran en el Cuadro 1 sugieren que la peor parte de la recesión ya quedó atrás en Estados Unidos, pero que la recuperación ha sido lenta e incierta. Considerando el mercado bursátil como el barómetro de la economía en general, podemos ver que al cierre del año 2011, se encontraba 39,2% por encima del nivel registrado al final de 2008. Sin dudas, es una buena noticia, pero también hay que considerar el hecho de que el mercado aún se encontraba 7,9% por debajo del nivel alcanzado al cierre de 2007. Ese mismo patrón de "estamos mejor que en 2009, pero no tan bien como en 2007" se puede observar en otros indicadores, entre ellos la tasa de crecimiento del PIB, el índice de desempleo y la utilización de la capacidad en la manufactura. Las posibilidades de que la economía estadounidense experimente tasas de crecimiento más sólidas y sostenidas en el futuro previsible se ven limitadas en cierto modo por el creciente déficit presupuestario del gobierno federal, que fue ocho veces mayor en el año fiscal 2011 (AF2011) en comparación con el AF2007, y el aumento simultáneo de la tasa de inflación. Sin embargo, los incrementos de 2011 tanto en el índice de precios al consumidor como en el índice de precios al productor fueron inferiores a los de 2007, lo cual sugiere que la inflación propulsada por el déficit que muchos temían aún no ha emergido, pero sigue siendo un área de preocupación. Las perspectivas de una recuperación sostenida también se ven afectadas por la incertidumbre económica reinante en Europa y la agitación política en el Medio Oriente.

Los giros en el comercio de EE.UU. posteriores a 2007 han sido mayores que la volatilidad en el resto de la economía. El comercio cayó a un ritmo mucho más drástico durante la crisis, y luego repuntó más rápidamente durante la recuperación, comparado con el PIB o el desempleo. Esos descensos fueron más notables para las importaciones que para las exportaciones estadounidenses, produciendo de este modo una reducción significativa en el déficit comercial de EE.UU. Esa podría ser una de las razones por las que los formuladores de políticas en Washington prestaron poca atención a la política comercial y no dieron grandes pasos hacia el proteccionismo durante la crisis.

El declive comercial fue particularmente drástico para los socios de EE.UU. en las Américas. En 2009, las importaciones de EE.UU. desde América Latina y el Caribe retrocedieron un 24,1% con respecto a 2008, en tanto que las exportaciones estadounidenses a la región descendieron en un 20,5%. El comercio de mercancías entre Estados Unidos y la región se recuperó en 2010 y 2011, ya que las importaciones desde América Latina y el Caribe en 2011 fueron 14,6% mayores que en 2008 y las exportaciones hacia la región aumentaron en un 22%. Aparentemente, la crisis financiera y la gran recesión parecen haber afectado en menor cuantía la demanda en la región que en Estados Unidos, conduciendo a un menor retroceso de las exportaciones estadounidenses en comparación con las importaciones durante 2009. Las exportaciones de EE.UU. a la región también se recuperaron más rápido que las importaciones en 2010-2011, observándose el resultado neto del déficit de EE.UU. en el comercio de mercancías con los países miembros del SELA, que pasó de 124 mil millones de dólares en 2007 a tan sólo 81 mil millones de dólares en 2009, pero se recuperó para alcanzar 117,5 mil millones de dólares el año pasado (aún 5,3% por debajo del nivel de 2007).

Los datos revisados a continuación explican en mayor detalle estos puntos, reflejando tanto la caída como la recuperación. El análisis cubre las tendencias del comercio de mercancías, servicios, inversión extranjera directa y cooperación internacional, haciendo énfasis en los resultados para la región como un todo. Para obtener datos más detallados acerca de cada país miembro del SELA, consulte el Apéndice de datos estadísticos de este capítulo.

1. Recuperación del comercio de mercancías

El Gráfico 1 resume las tendencias en las importaciones de Estados Unidos procedentes de los países miembros del SELA durante el período 2007-2011. Si suponemos que esas importaciones habrían crecido a la misma tasa en 2008-2009 que en 2007-2008, Estados Unidos habría importado más de 400 mil millones de dólares en productos desde la región en 2009; sin embargo, el nivel real de las importaciones estuvo por debajo de los 300 mil millones de dólares. La brecha entre los niveles potencial y real se estrechó en cierta medida en 2010 y un poco más en 2011, pero en general se estima que el nivel de de las importaciones estadounidenses desde la región durante 2009-2011 se ubicó alrededor de 250 mil millones de dólares por debajo lo que se habría registrado en ausencia de la crisis y si se hubieran sostenido las tasas de crecimiento de años anteriores. El Gráfico desglosa estas importaciones de acuerdo con tres categorías de socios, dependiendo de su grado de acceso al mercado de EE.UU. Aunque normalmente cabría esperar que los países con mayor nivel de acceso experimentaran los descensos más pequeños o el crecimiento más grande, los datos reales no reflejan esa expectativa.

La primera categoría contiene a los socios de los TLC de Estados Unidos, definidos en este documento como aquellos países con los que estaba vigente un TLC en el año 2011[1]. Además de México (mostrado por separado), que por sí solo representó el 61,9% de las importaciones de EE.UU. desde los países miembros del SELA el año pasado, esta categoría incluye a Chile, Perú y los seis socios del TLC de Estados Unidos con América Central y República Dominicana (TLCAC-RD). Estos países disfrutan de acceso total al mercado estadounidense, con prácticamente todas las barreras arancelarias y la mayoría de las barreras no arancelarias ya eliminadas o en proceso de ser eliminadas. No obstante, es interesante observar que mientras las importaciones de EE.UU. desde este grupo de países fueron 25,9% más altas en 2011que en 2007, esa tasa de incremento fue casi idéntica a la del aumento de las importaciones procedentes de los países miembros del SELA como un todo (es decir, 25,8%). En los resultados generales de estos socios con TLC por supuesto predominan los de México, cuyas exportaciones aumentaron en un 25% durante este período. Los resultados fueron mejores para otros dos socios con TLC (Nicaragua y especialmente Costa Rica), pero el crecimiento fue aun menor para la mayoría de los otros (especialmente República Dominicana).

El segundo grupo de países está conformado por aquellos que se benefician de programas preferenciales especiales, específicamente la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), la Ley de Preferencia Comercial Andina (ATPA, por sus siglas en inglés) y preferencias que están disponibles únicamente para Haití. Estas son, en los que respecta a las importaciones de EE.UU., muy similares al tratamiento de los TLC en cuanto al alcance de su cobertura de productos, reglas de origen y otros detalles. Las principales diferencias entre estos programas y los TLC se refieren a su carácter unilateral (el país beneficiario no está obligado a abrir su mercado a Estados Unidos) y su duración (cada

[1] En otras palabras, esta categoría no incluye a Colombia y Panamá. Los TLC con estos países se negociaron en 2006-2007, pero se aprobaron en 2011, y no se espera que se implementen antes del segundo trimestre de 2012. En cambio, las importaciones procedentes de estos dos países aparecen en la categoría de "preferencias especiales".

programa está sujeto a vencimiento o a revocación a la entera discreción de Estados Unidos). Considerados en conjunto, este grupo de países superó a los socios con TLC y a la región como un todo en sus exportaciones a Estados Unidos durante 2007-2011. El crecimiento de las exportaciones fue especialmente notable en el caso de las Bahamas, Colombia y Guyana, aunque Trinidad y Tobago y Jamaica en realidad vieron descender sus exportaciones a Estados Unidos.

La tercera categoría está compuesta por los países que reciben acceso preferencial sólo a través del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), otro programa que extiende el tratamiento libre de aranceles a algunas importaciones. Sin embargo, comparado con los TLC, la ICC y el ATPA, el SGP abarca mucho menos productos y está sujeto a muchas más limitaciones. Este grupo en efecto experimentó una tasa de crecimiento mucho más

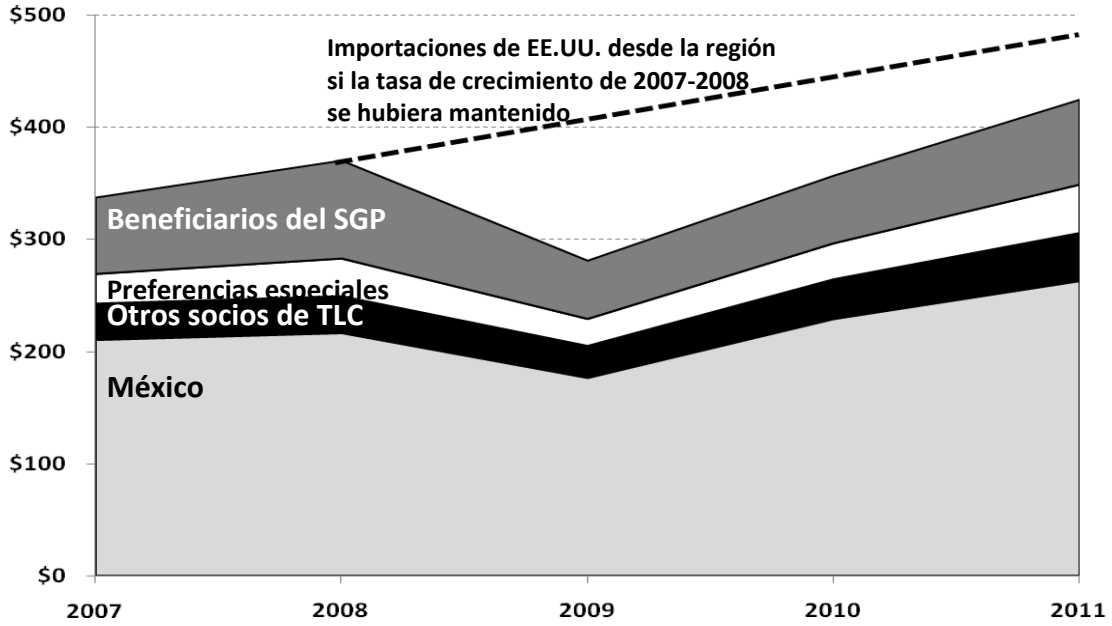
CUADRO 1
Indicadores económicos clave de Estados Unidos, 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Tasa de crecimiento del PIB real	1.9%	-0.3%	-3.5%	3.0%	1.7%
Índice de desempleo	4.6%	5.8%	9.3%	9.6%	8.9%
Cambio en índice de precios al consumidor	4.1%	0.1%	2.7%	1.5%	3.0%
Cambio en índice de precios al productor	6.2%	-0.9%	4.3%	3.8%	4.8%
Utilización de capacidad en manufactura	79.6%	75.0%	67.2%	71.7%	76.9%
Déficit del presupuesto federal (miles de millones de dólares)	$160.7	$458.6	$1,412.7	$1,293.5	$1,298.6
Promedio Industrial Dow Jones	13,264.8	8,776.4	10,428.1	11,577.5	12,217.6

Los datos del presupuesto son cálculos en años fiscales (por ejemplo, el año fiscal 2011 abarca del 1 de octubre de 2010 al 30 de septiembre de 2011) y los datos del Dow Jones son cálculos al cierre del año (es decir, 31 de diciembre). Los demás datos se refieren a años calendario.

Fuentes: 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).

GRÁFICO 1
Importaciones de mercancías de EE.UU. desde América Latina y el Caribe, 2007-2011
Importaciones para el consumo, valor en aduana, en miles de millones de dólares actuales



Fuente: Cálculos basados en datos del Cuadro A-1 (Apéndice de datos estadísticos).

baja en sus envíos a Estados Unidos, pero los números en este caso están dominados por los dos países más grandes de la categoría. Mientras las importaciones de EE.UU. desde Venezuela tan sólo registraron un ligero incremento en 2011 en comparación con 2007 (3,6%), la tasa de crecimiento de las importaciones desde Brasil (21,4%) se acercó más al promedio de los países miembros del SELA en conjunto (25,8%). La gama de resultados para otros países de este grupo fue bastante amplia, desde el declive de 41,1% en las importaciones de EE.UU. desde Uruguay hasta el alza de 161,8% en las importaciones desde Bolivia (a pesar de que este país fue excluido de los beneficios más generosos del ATPA).

Cuba se encuentra en una categoría particular, con las importaciones desde EE.UU. sujetas a restricciones muy estrictas (aunque las sanciones son menos rigurosas en el caso de las exportaciones de EE.UU. a ese país). El comercio con Cuba es demasiado pequeño para reflejarse en el Gráfico 1, pero se detalla en el Apéndice de datos estadísticos (Cuadro A-1). Hubo importaciones desde Cuba a EE.UU. que estuvieron muy cercanas a cero el año pasado, lo que significa que fue el único país miembro del SELA desde el cual las importaciones realizadas por Estados Unidos disminuyeron en 2011 con respecto a 2010.

2.Cambios en la composición de las importaciones de EE.UU. procedentes de la región

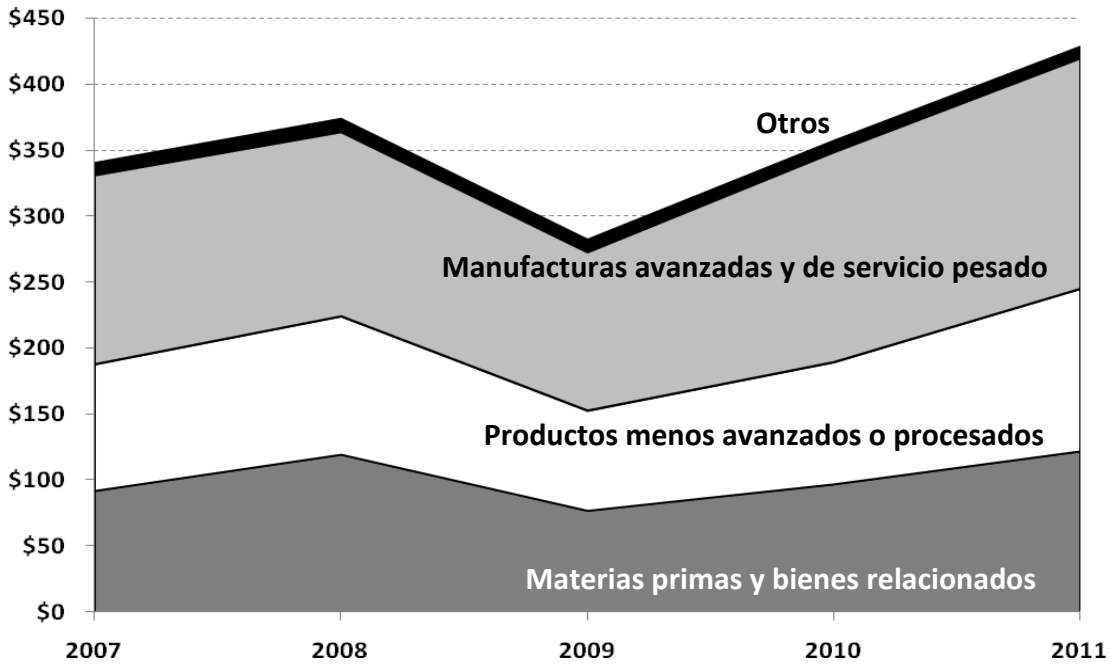
El Gráfico 2 resume la composición de las importaciones de EE.UU. desde los países miembros del SELA en lo que respecta a los productos básicos, desglosados por sector, así como por categoría amplia. Para detalles a nivel de industria, consulte el Cuadro A-2 del Apéndice de datos estadísticos. Aunque los datos muestran variaciones significativas en las tasas de crecimiento (y a veces en el descenso) de las importaciones de

productos específicos hacia EE.UU., se debe proceder con cierta cautela al sacar conclusiones sobre la base de estos números.

La evidencia, aunque limitada, permite sugerir que ha habido un cambio gradual de las importaciones de manufacturas pesadas y avanzadas hacia importaciones de materias primas y otros productos menos avanzados o procesados. Esa tendencia se refleja en el hecho de que las importaciones de materias primas y bienes relacionados registraron un incremento superior (32,5%) durante 2007-2011 al de las importaciones de manufacturas avanzadas (22,1%). Este punto también se apoya por el hecho de que la proporción de materias primas y artículos relacionados aumentó dentro del total de importaciones de EE.UU. desde la región, pasando de 27% en 2007 a 28,4% en 2011, mientras que la proporción de manufacturas pesadas y avanzadas disminuyó (de 41,9% a 40,6%). Igualmente se puede tomar como ejemplo a algunas cadenas de productos específicos para encontrar evidencia de un proceso de desindustrialización inducida por el comercio en algunos países latinoamericanos y caribeños. La naturaleza de ese proceso parece ser más triangular que bilateral: algunos de los artículos manufacturados que estos países solían exportar en grandes cantidades a Estados Unidos ahora están siendo desplazados por otro patrón mediante el cual la región exporta materias primas a China, donde luego son transformadas en mercancías que se exportan a Estados Unidos y otros mercados. Una evaluación exhaustiva de esa relación está fuera del alcance de este documento, ya que requeriría una revisión detallada de los datos de comercio de muchos países, pero sí se maneja evidencia limitada de la reducción de las importaciones de manufacturas y el incremento de las importaciones de materias primas desde la región hacia Estados Unidos. Por ejemplo, las importaciones de productos forestales procedentes de la región realizadas por EE.UU. ascendieron en un 129,8%, mientras que las importaciones de productos de madera y muebles retrocedieron en un 40,9% y un 12.4%, respectivamente. No obstante, las importaciones de papel desde la región aumentaron en un 27%.

Otras consideraciones arrojan dudas sobre la sugerencia de que estas cifras demuestran un proceso de desindustrialización. Una de tales consideraciones es el hecho de que algunos sectores industriales han tenido un desempeño relativamente positivo. Las importaciones de automóviles, aviones y otros equipos de transporte procedentes de la región crecieron en un 25,6%, casi igualando la tasa de crecimiento para todos los bienes (25,9%), y se alcanzaron tasas de crecimiento similares en lo que respecta a computadoras y equipos electrónicos (25,7%) y maquinaria (30,5%). Además, no se aprecia claramente en el Cuadro qué proporción del aumento en las importaciones de materias primas se puede atribuir a cambios de precios. Por ejemplo, el precio promedio del barril de petróleo importado desde la región en 2011 fue de 99 dólares, es decir, 62,6% mayor que el precio promedio de 2007 (60,90 dólares). Algunas de las tasas de crecimiento más altas en las importaciones de mercancías menos avanzadas podrían ser un simple reflejo de las fluctuaciones de precios, observándose un incremento del valor nominal de las importaciones de ciertos productos a EE.UU., a pesar de que la cantidad real de dichas importaciones haya aumentado poco o incluso disminuido. Estas fluctuaciones pueden distorsionar la composición aparente de las importaciones de EE.UU. procedentes de la región.

GRÁFICO 2
Composición de importaciones de EE.UU. desde América Latina y el Caribe, 2007-2011
Importaciones para el consumo, valor en aduana, en miles de millones de dólares actuales

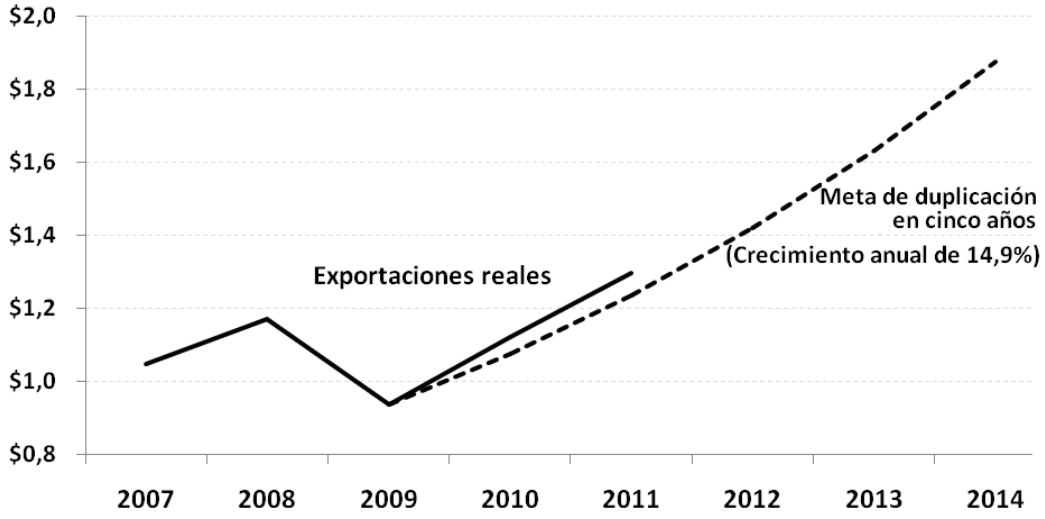


Fuente: Cálculos basados en datos del Cuadro A-2 (Apéndice de datos estadísticos).

3. Recuperación de las exportaciones de EE.UU.

Ya han transcurrido dos años desde el discurso del Estado de la Unión de 2010 en el que el Presidente Obama anunció la meta de la Iniciativa Nacional de Exportación, consistente en "duplicar nuestras exportaciones en los próximos cinco años". Los datos de comercio más recientes indican que la economía se encuentra bien encaminada a la consecución de ese objetivo. Para duplicar las exportaciones entre 2009 y 2014 se necesitaría una tasa de crecimiento anual de 14,9%. Como lo muestra el Gráfico 3, esa tasa ya ha sido superada durante dos años consecutivos, con un aumento de 19,8% en las exportaciones en 2010-2009 y de 15,7% en 2010-2011. Estos ritmos de crecimiento significan que la meta de duplicación se puede alcanzar incluso si la tasa descendiera a un promedio de 12% en los próximos tres años.

GRÁFICO 3
Total de exportaciones de mercancías de EE.UU., en 2007-2011 y proyectadas
Exportaciones nacionales, valor de FAS, en billones de dólares actuales



CUADRO 2
Exportaciones de mercancías de EE.UU. por socio, 2009-2011
Exportaciones nacionales, valor de FAS, en billones de dólares actuales y porcentajes.
Tasas de crecimiento por encima de 14,9% se muestran en ***negritas***

	Exportaciones de EE.UU. en 2011		Tasa de crecimiento de exportaciones	
	Valor	Cuota	2009-2010	2010-2011
Mundo	$1.298,4	100,0	**19,8**	**15,7**
Am. Latina/Caribe	$312,6	24,1	**25,0**	**21,8**
México	$159,9	12,3	**24,5**	**21,5**
MERCOSUR	$48,7	3,8	**35,6**	**24,7**
Comunidad Andina	$37,5	2,9	**24,9**	**16,9**
CAFTA-RD	$28,4	2,2	**20,6**	**24,9**
CARICOM	$10,5	0,8	**19,2**	7,3
Otros en América	$27,5	2,1	**18,3**	**29,1**
Asia	$345,0	26,6	**28,8**	12,4
China	$96,9	7,5	**31,7**	13,0
Japón	$61,4	4,7	**18,4**	10,2
ASEAN	$69,6	5,4	**31,7**	8,6
Corea	$41,3	3,2	**36,1**	12,1
Otros en Asia	$75,8	5,8	**28,0**	**17,2**
Canadá	$233,8	18,0	**20,0**	13,5
Unión Europea (27)	$241,1	18,6	7,4	10,9
Resto del mundo	$166,0	12,8	13,7	**22,8**

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

América Latina y el Caribe (ALC) ha contribuido de una manera más notable y permanente a esa recuperación en las exportaciones de EE.UU. que cualquier otra región. Las exportaciones estuvieron por encima de la tasa de duplicación de 14,9% en cada uno de los dos últimos años, tanto para la región en su conjunto como para todas sus subregiones, aparte de la CARICOM. Los datos también reflejan los resultados de un cambio a largo plazo en la dirección de las exportaciones de EE.UU. De 2009 a 2011, las exportaciones estadounidenses crecieron en 361,7 mil millones de dólares y la región fue responsable del 29,7% de ese crecimiento. Fue una contribución más grande que la de UE-27 (10,7%) o la de Asia (29,5%). Estos últimos cambios forman parte de un patrón a largo plazo de realineación del comercio de Estados Unidos con diferentes regiones. De 2007 a 2011, la participación de la región en el total de exportaciones de EU.UU. aumentó de 20,9% a 24,1%. ALC superó a Europa durante ese período, ya que la participación de UE-27 en las exportaciones de EE.UU. se redujo de 21,6% a 18,6%. La cuota de Asia aumentó ligeramente, pasando de 25,5% a 26,6%.

Los datos del Cuadro A-3 (Apéndice de datos estadísticos) proporcionan una vista más detallada de las tendencias dentro de la región. Es interesante observar que, en promedio, las exportaciones de EE.UU. a los socios de los TLC aumentaron a un ritmo más lento que las exportaciones a otros países miembros del SELA. Esto se debe en gran parte al hecho de que si bien las exportaciones a México crecieron un 33,9% durante 2007-2011, esa tasa de crecimiento estuvo muy por debajo de las alcanzadas en las exportaciones de EE.UU. a muchos otros países de la región. Por ejemplo, los envíos a Brasil aumentaron más del doble de esa tasa, y también más de dos veces en los casos de Bolivia, Ecuador y Panamá. Las sanciones impuestas a Cuba por EE.UU. sí permiten la exportación de ciertos productos, pero las exportaciones a ese país en 2011 se ubicaron en menos de la mitad del nivel alcanzado en 2008. Los únicos otros países de la región que han registrado caídas en las exportaciones de EE.UU. desde 2007 son Barbados y Jamaica.

4.Comercio de servicios

Los datos sobre el comercio de servicios son mucho menos completos y detallados, con respecto a los sectores y a los socios, en comparación con los datos sobre el comercio de mercancías. Por lo tanto, no es posible analizar el flujo de servicios hacia y desde Estados Unidos con el mismo grado de especificidad aplicado en relación con las mercancías, especialmente en el caso de aquellos países que son socios relativamente pequeños. La siguiente revisión se basa más bien en datos sobre el comercio de servicios de Estados Unidos con los cuatro países más grandes de la región y se refiere a los servicios en general más que a sectores individuales como transporte, finanzas, servicios profesionales, etc.

En el Cuadro 3 se compara la balanza comercial de servicios de EE.UU. con sus cuatro socios más grandes en la región con la balanza comercial de mercancías, en tanto que el Cuadro A-4, del Apéndice de datos estadísticos, incluye información más minuciosa sobre las importaciones y exportaciones de servicios hacia y desde estos cuatro países. Estados Unidos ha mantenido un superávit en el comercio de servicios con cada uno de estos socios, y la tendencia general en los últimos cinco años ha sido que ese superávit ha crecido con mayor rapidez que su déficit neto en lo que respecta al comercio de mercancías. Para colocar estas balanzas en perspectiva, en 2007 el superávit de EE.UU. en servicios compensó tan sólo el 16.4% del déficit en mercancías frente a estos países, pero en 2011 compensó el 27,6%.

Ese patrón general se aplica también a México, que es el socio predominante de EE.UU. en servicios y mercancías. Por ejemplo, en 2011, México representó el 45,4% de las exportaciones de servicios de EE.UU. a estos cuatro países y el 60% de las importaciones de servicios. Los otros tres países han tenido experiencias diferentes. En el caso de Venezuela, la balanza de mercancías se mantuvo casi sin cambios desde 2007 hasta 2011, mientras que el superávit de EE.UU. en cuanto a los servicios aumentó en un 45.3%, pero el saldo neto varió poco debido a que el comercio de mercancías entre EE.UU. y Venezuela es mucho más grande que el comercio bilateral de servicios. El cambio en la balanza comercial fue mucho más notable en el caso de los otros dos países

CUADRO 3
Balanza comercial de EE.UU. con determinados países miembros del SELA, 2007-2011
Millones de dólares, precio actual en dólares; organizados según magnitud de saldo neto

							Variación porcentual	
		2007	2008	2009	2010	2011	2007-11	2010-11
México	Bienes	-90,778	-84,821	-70,591	-97,222	-102,761	13.2	5.7
	Servicios	9,505	10,289	9,391	10,226	11,474	20.7	12.2
	Total	-81,273	-74,532	-61,200	-86,996	-91,287	12.3	4.9
Venezuela	Bienes	-27,820	-38,452	-18,718	-22,181	-27,739	-0.3	25.1
	Servicios	3,192	4,203	4,388	4,277	4,638	45.3	8.4
	Total	-24,628	-34,249	-14,330	-17,904	-23,101	-6.2	29.0
Argentina	Bienes	857	1,040	947	2,684	4,122	381.0	53.6
	Servicios	1,508	2,073	2,321	3,100	3,834	154.2	23.7
	Total	2,365	3,113	3,268	5,784	7,956	236.4	37.6
Brasil	Bienes	-3,334	-1,033	2,523	6,755	6,907	-307.2	2.3
	Servicios	5,608	7,193	8,104	11,265	12,986	131.6	15.3
	Total	2,274	6,160	10,627	18,020	19,893	774.8	10.4
Subtotal	Bienes	-121,075	-123,266	-85,839	-109,964	-119,471	-1.3	8.6
	Servicios	19,813	23,758	24,204	28,868	32,932	66.2	14.1
	Total	-101,262	-99,508	-61,635	-81,096	-86,539	-14.5	6.7
Memo: Superávit de EE.UU. en servicios compensa déficit en mercancías		16.4	19.3	28.2	26.3	27.6	68.4	5.0

Nota: Otros miembros del SELA no aparecen debido a la falta de datos completos sobre el comercio de servicios.

Fuente: Datos procedentes de los Cuadros A-1 y A-2 (mercancías) y A-4 (servicios) del Apéndice de datos estadísticos.

sudamericanos incluidos en el Cuadro, donde el superávit de EE.UU. en servicios creció rápidamente y reforzó las tendencias en el comercio de mercancías. En el caso de Argentina, Estados Unidos ya disfrutaba de un superávit en el comercio de mercancías en 2007, el cual aumentó más de cuatro veces durante los cinco años subsiguientes. El superávit de servicios creció en un 154,2% durante el mismo período. En lo que respecta a Brasil, la balanza comercial de mercancías de EE.UU. pasó de un déficit en 2007-2008 a un superávit creciente a partir de entonces. Sumando el creciente superávit en el

renglón de servicios, la balanza comercial neta de EE.UU. con Brasil mejoró en un 774,8% durante 2007-2011.

5. Inversión extranjera directa

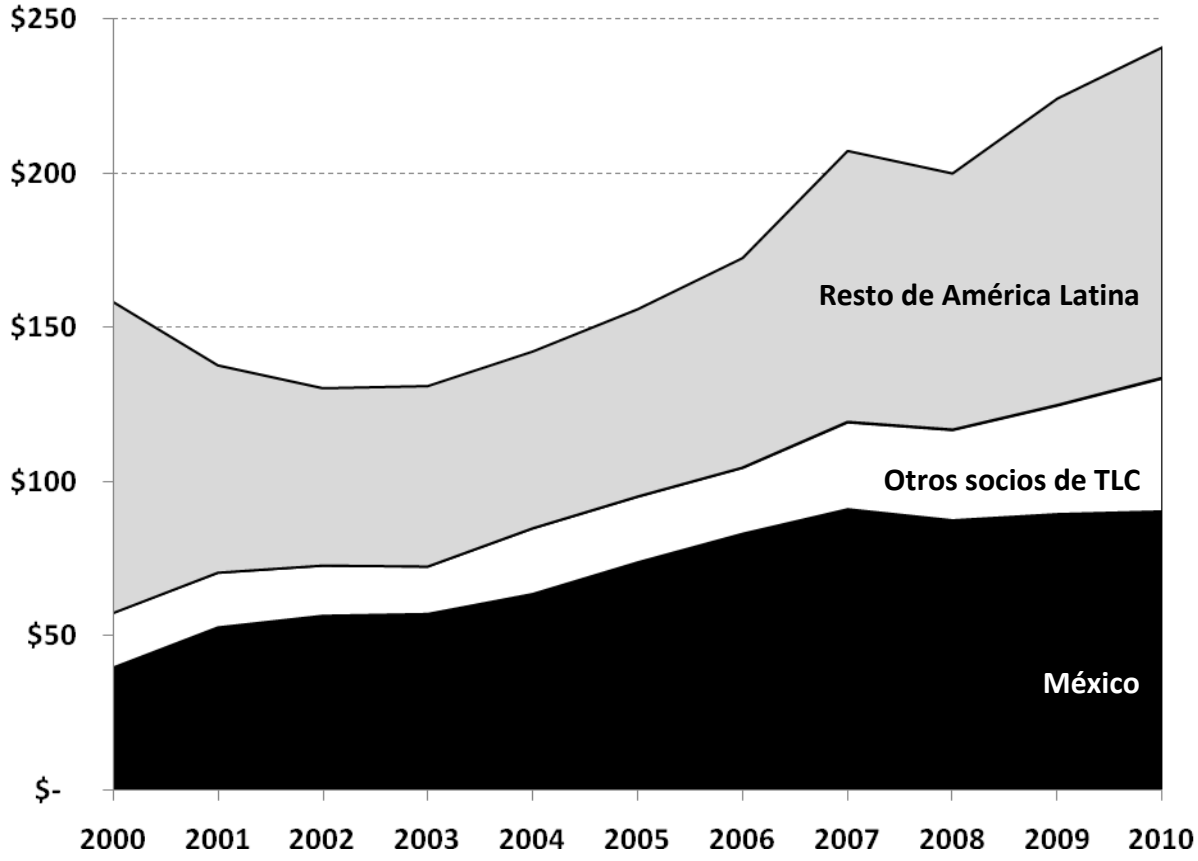
Adoptando una perspectiva más amplia, los datos que contiene el Cuadro 4 reflejan un cambio de largo plazo en el rumbo geográfico de la inversión extranjera directa (IED) estadounidense. Una generación atrás, casi un tercio de la IED era destinado a los países de las Américas. A pesar de la negociación de los TLC, primero con Canadá y México y más tarde con varios otros países del hemisferio occidental, esa proporción se redujo en más de la mitad durante el período 1985-2010. Esta disminución relativa fue incluso más drástica en el caso de Canadá que con respecto a América Latina. Durante ese mismo período, la proporción de IED de Estados Unidos dirigida a Europa ha aumentado de 45,6% a 55,9%. Resulta sorprendente el hecho de que la cuota destinada a Asia y la región del Pacífico, incluida China, haya cambiado muy poco durante ese lapso. El resto del crecimiento se ha producido en diversas áreas como África y el Medio Oriente.

CUADRO 4
Participación de inversión extranjera directa de EE.UU., 1985-2010
Porcentaje de participación de inversión directa estadounidense en el extranjero sobre la base de costo histórico

	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Américas	31.9	26.2	23.7	22.1	17.3	13.8
América Latina	11.8	10.1	11.8	12.0	7.0	6.2
Canadá	20.1	16.1	11.9	10.1	10.3	7.6
Europa	45.6	49.9	49.3	52.2	54.0	55.9
Asia y el Pacífico	14.8	15.0	17.6	15.7	16.8	15.6
Resto del mundo	7.7	8.9	9.4	10.0	11.9	14.7

Nota: Los datos de inversión extranjera directa en países del Caribe no aparecen en este cuadro debido a distorsiones relacionadas con inversiones de portafolio, sociedades de inversiones, etc.
Fuente: Cálculos basados en datos de la Oficina de Análisis Económico, disponibles en http://www.bea.gov/scb/index.htm#chartsandCuadros.

GRÁFICO 4
Inversión extranjera directa de EE.UU. en América Latina, 2000-2010
Miles de millones de dólares actuales



Fuente: Cálculos basados en datos del Cuadro A-4 (Apéndice de datos estadísticos).

El Gráfico 4 y el Cuadro A-4 del Apéndice de datos estadísticos examinan de una manera más específica las tendencias de la IED de Estados Unidos en América Latina desde 2000 hasta 2010 (el año más reciente para el que está disponible información). En este documento no se presentan datos por separado para los países del Caribe porque esos números podrían ser distorsionados considerablemente por los flujos de capital a través de instituciones financieras y compañías matrices presentes en esa subregión. Los datos muestran que el portafolio de inversión extranjera directa de EE.UU. en América Latina realmente estaba disminuyendo al comienzo de la década, al caer en 28 mil millones de dólares (17,7% del total del año 2000) de 2000 a 2002. La mayor parte de esa contracción se debió a una desinversión de 25,7 mil millones de dólares en Panamá entre 2000 y 2001. Los flujos de inversión volvieron a ser positivos en 2004, y se han mantenido en alza casi de forma ininterrumpida desde entonces. El único retroceso se produjo con el comienzo de la crisis financiera en 2008, pero la recuperación que tuvo lugar en 2009-2010 parece haber sido más rápida que la observada en el comercio de mercancías.

En el Gráfico 4 y el Cuadro A-5 se muestran los valores agregados de IED para los grupos de países según sus relaciones comerciales con Estados Unidos. Se observa que en la primera mitad del decenio los flujos de inversión crecieron mucho más rápido hacia los socios de los TLC que hacia otros países. Durante el período 2000-2005, la IED de Estados Unidos en los países que tenían un TLC o lo tendrían para finales de la década aumentó

en un 65,9%, en momentos en que el total de inversiones estadounidenses en la región realmente disminuyó en un 1,5%. Sin embargo, ese patrón no se mantuvo en la segunda mitad de la década, cuando el crecimiento de la IED en los países socios de los TLC, ubicado en 40,5%, fue menor que el aumento de 54,6% experimentado por la región como un todo. Ese patrón no fue universal, ya que las mayores tasas de crecimiento de la inversión estadounidense durante el período 2005-2010 se registraron con países socios de TLC, específicamente Chile (136%), Guatemala (180,6%) y El Salvador (294,3%). La inversión también aumentó a un ritmo impresionante en otros países de América Latina que no disfrutan de las condiciones de un TLC. Por ejemplo, la IED en Brasil mejoró en un 113,8% durante 2005-2010, mientras que en Uruguay escaló un 132,8%.

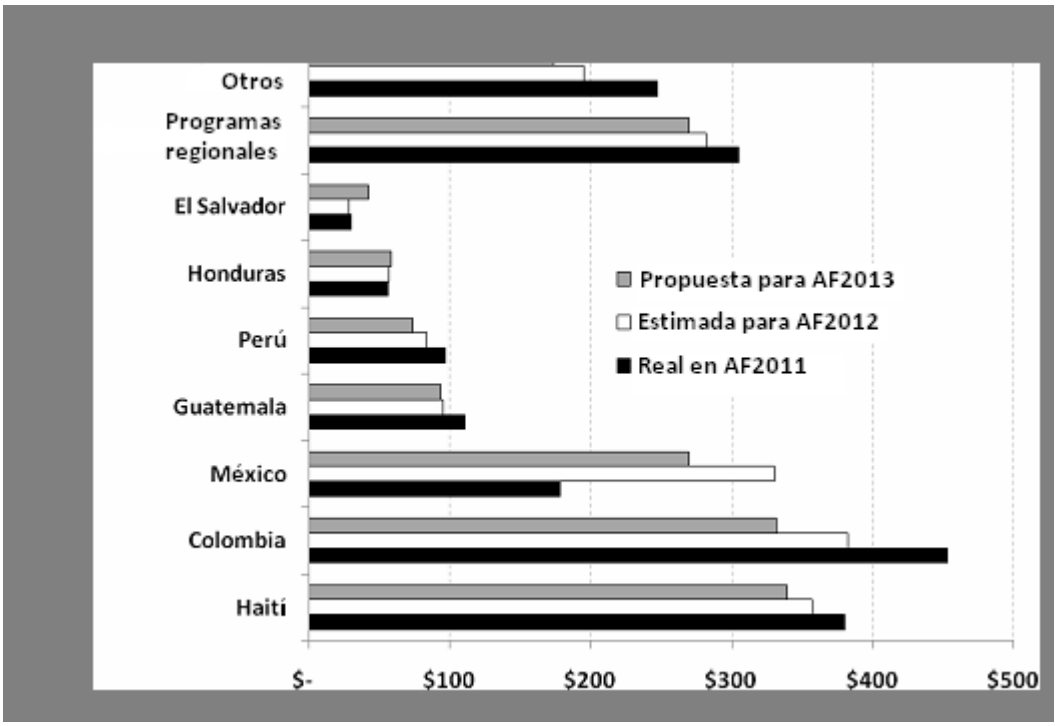
6. Cooperación Internacional

En comparación con el comercio y la inversión de Estados Unidos en la región, los cuales se cuentan en cientos de miles de millones de dólares, la cooperación internacional de EE.UU., estimada en menos de 2 mil millones de dólares al año, representa un factor muy pequeño en la relación. No obstante, sigue siendo un aspecto importante de las relaciones de seguridad de EE.UU. con algunos países y, en casos muy específicos, un apoyo necesario para economías frágiles y presupuestos gubernamentales desequilibrados.

El presupuesto global de ayuda estadounidense que la administración Obama ha solicitado para el año fiscal 2013 (AF2013) será, en caso de ser aprobado por el Congreso, de 37,6 mil millones de dólares, es decir, 7,7% más que en el AF2011. Sin embargo, el monto dedicado a América Latina y el Caribe disminuirá tanto en términos absolutos (11% menos) como en términos relativos (la parte que le corresponde a la región bajará de 5,3% a 4,9%). El hemisferio occidental es en realidad un destinatario relativamente pequeño de la asistencia extranjera de EE.UU., con cuotas mucho más grandes destinadas en el AF2013 a Asia Meridional y Asia Central (14,1%), África (17%) y el Cercano Oriente (23,9%).

El Gráfico 5 y el Cuadro A-6 del Apéndice de datos estadísticos proporcionan más detalles sobre los montos destinados a determinados países en la región. El grueso de la cooperación internacional de EE.UU. en la región está dedicado a sólo tres países, observándose que el 57% de los montos propuestos para el AF2013 están destinados a programas en Colombia, Haití y México. Los datos también indican descensos absolutos

GRÁFICO 5
Cooperación internacional de EE.UU. en América Latina y el Caribe, años fiscales 2011-2013
Millones de dólares



Fuente: Cálculos basados en datos del Cuadro A-6 del Apéndice de datos estadísticos.

para la mayoría de los países del AF2011 al AF2013, aunque existen ciertas excepciones a esta regla general. Entre las principales está México, país que estaría recibiendo una cantidad de ayuda mucho mayor en el AF2013 comparado con el AF2011 (pero aun así menos que en el AF2012). Otros países que pueden recibir mayor asistencia extranjera en el AF2013 se encuentran en la cuenca del Caribe: Barbados y el Caribe Oriental, Belice, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá.

APÉNDICE DE DATOS ESTADÍSTICOS

CUADRO A-1
Importaciones de mercancías de EE.UU. desde países miembros del SELA, 2007-2011
Millones de dólares, valor en aduana, precio actual en dólares

	2007	2008	2009	2010	2011	Variación porcentual 2007-11	Variación porcentual 2010-11
Socios de TLC	**$243.091,5**	**$249.663,6**	**$205.406,4**	**$264.765,2**	**$305.940,3**	**25,9**	**15,6**
México	$210.158,8	$216.328,4	$176.308,7	$228.823,8	$262.671,0	25,0	14,8
Costa Rica	$3.915,7	$3.926,4	$5.598,2	$8.696,2	$10.111,1	158,2	16,3
Chile	$8.969,5	$8.182,3	$6.047,2	$7.067,8	$9.169,8	2,2	29,7
Perú	$5.207,1	$5.839,9	$4.234,6	$5.172,5	$6.152,8	18,2	19,0
Honduras	$3.942,7	$4.056,7	$3.343,5	$3.911,6	$4.456,8	13,0	13,9
República Dominicana	$4.213,8	$3.953,9	$3.306,2	$3.648,9	$4.154,6	-1,4	13,9
Guatemala	$3.031,5	$3.441,6	$3.133,2	$3.218,9	$4.135,5	36,4	28,5
Nicaragua	$1.608,4	$1.707,4	$1.611,9	$2.012,0	$2.607,2	62,1	29,6
El Salvador	$2.044,1	$2.227,0	$1.822,9	$2.213,5	$2.481,5	21,4	12,1
Preferencias especiales	**$26.235,9**	**$33.408,9**	**$23.870,9**	**$31.853,2**	**$42.963,6**	**63,8**	**34,9**
Colombia*	$9.251,2	$13.058,8	$11.209,4	$15.672,6	$22.390,9	142,0	42,9
Ecuador	$6.131,0	$9.043,8	$5.245,9	$7.333,8	$9.500,3	55,0	29,5
Trinidad y Tobago	$8.764,2	$8.996,4	$5.174,2	$6.577,1	$8.158,7	-6,9	24,0
Bahamas	$394,4	$595,7	$738,3	$691,3	$797,0	102,1	15,3
Haití	$487,6	$449,7	$551,9	$550,8	$741,6	52,1	34,6
Jamaica	$685,4	$704,2	$454,0	$306,9	$505,4	-26,3	64,7
Guyana	$122,9	$145,8	$168,6	$302,2	$423,5	244,6	40,1
Panamá*	$361,4	$373,7	$296,0	$376,1	$388,1	7,4	3,2
Barbados	$37,8	$40,8	$32,6	$42,5	$58,2	54,2	37,0
Beneficiarios del SGP	**$67.966,1**	**$87.171,2**	**$51.816,7**	**$60.191,8**	**$75.566,9**	**11,2**	**25,5**
Venezuela	$37.582,3	$50.281,2	$27.339,4	$31.768,2	$38.922,3	3,6	22,5
Brasil	$25.017,7	$30.060,7	$19.612,0	$23.401,8	$30.367,9	21,4	29,8
Argentina	$4.258,0	$5.680,3	$3.820,6	$3.738,9	$4.525,1	6,3	21,0
Bolivia	$333,6	$540,4	$504,0	$675,9	$873,5	161,8	29,2
Suriname	$129,4	$126,3	$139,1	$191,4	$301,5	133,0	57,5
Uruguay	$492,0	$243,9	$238,4	$235,0	$289,7	-41,1	23,3
Belice	$86,7	$157,1	$106,8	$120,4	$177,0	104,1	47,0
Paraguay	$66,4	$81,3	$56,3	$60,2	$109,9	65,6	82,5
Cuba	**$0,3**	**$0,0**	**$0,0**	**$0,3**	**$0,0**	**-97,7**	**-98,3**
Total	**$337.293,7**	**$370.243,8**	**$281.094,0**	**$356.810,6**	**$424.470,8**	**25,8**	**19,0**

**: Los TLC con estos dos socios fueron aprobados por el Congreso de EE.UU., pero todavía no han entrado en vigencia.*

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

CUADRO A-2
Composición de importaciones de mercancías de EE.UU. procedentes de América Latina y el Caribe, 2007-2011
Mil millones de dólares, valor en aduanas, precio actual en dólares

						Variación porcentual		Particip.	
	2007	2008	2009	2010	2011	2007-11	2010-11	2007	2011
Materias primas y afines	**$92,0**	**$119,4**	**$77,0**	**$97,0**	**$121,9**	**32,5**	**25,6**	**27,0**	**28,4**
Petróleo y gas	$70,1	$95,8	$56,4	$73,9	$93,6	33,4	26,7	20,6	21,8
Productos agrícolas	$12,5	$13,6	$13,8	$15,9	$19,3	54,0	21,8	3,7	4,5
Minerales y metales	$4,0	$5,1	$2,6	$2,5	$2,9	-26,0	17,5	1,2	0,7
Pescado y otros productos marinos	$2,3	$2,2	$2,1	$2,2	$2,6	11,7	16,4	0,7	0,6
Desperdicios y desechos	$1,6	$1,4	$1,0	$1,5	$1,8	15,9	25,0	0,5	0,4
Ganadería y productos	$1,2	$1,0	$0,8	$0,9	$1,3	6,8	43,5	0,4	0,3
Mercancías usadas	$0,1	$0,1	$0,1	$0,1	$0,2	58,2	43,5	0,0	0,0
Productos forestales	<$0,1	$0,1	$0,1	$0,1	$0,1	129,8	62,3	0,0	0,0
Productos menos procesados	**$95,7**	**$104,6**	**$75,6**	**$92,3**	**$122,9**	**28,4**	**33,2**	**28,1**	**28,6**
Fabricación de metal primario	$19,1	$21,8	$15,1	$21,1	$31,7	65,7	50,1	5,6	7,4
Productos de carbón y petróleo	$20,4	$25,1	$15,0	$17,4	$27,6	35,5	58,6	6,0	6,4
Productos químicos	$11,8	$15,4	$9,3	$11,6	$16,2	37,7	39,6	3,5	3,8
Prendas de vestir y accesorios	$14,5	$13,5	$11,2	$12,3	$13,7	-5,8	11,0	4,3	3,2
Productos alimenticios y afines	$7,3	$8,1	$7,9	$9,2	$11,5	58,8	25,2	2,1	2,7
Plásticos y productos de caucho	$3,4	$3,5	$3,1	$3,9	$4,6	35,1	17,7	1,0	1,1
Bebidas y tabaco	$3,5	$3,5	$3,5	$3,8	$4,1	18,9	8,6	1,0	1,0
Productos minerales no metálicos	$3,9	$3,4	$2,6	$3,0	$3,2	-17,1	5,6	1,1	0,7
Cuero y productos afines	$3,0	$2,5	$1,9	$2,5	$2,6	-13,4	3,0	0,9	0,6
Papel	$1,9	$2,1	$1,6	$2,2	$2,4	27,0	7,4	0,5	0,6
Muebles y accesorios	$1,8	$1,6	$1,3	$1,5	$1,6	-12,4	7,0	0,5	0,4
Productos de madera	$2,5	$1,9	$1,4	$1,5	$1,5	-40,9	-1,4	0,7	0,3
Productos textiles	$1,2	$1,0	$0,9	$1,0	$0,9	-20,2	-3,1	0,3	0,2
Textiles y tejidos	$0,8	$0,6	$0,6	$0,6	$0,6	-19,5	-2,3	0,2	0,1
Material impreso	$0,7	$0,6	$0,4	$0,5	$0,5	-18,8	11,5	0,2	0,1
Productos avanzados y de servicio pesado	**$142,9**	**$139,3**	**$119,7**	**$158,8**	**$174,4**	**22,1**	**9,8**	**41,9**	**40,6**
Equipos de transporte	$50,5	$47,8	$36,5	$54,3	$63,5	25,6	17,0	14,8	14,8
Computadoras y equipos electrónicos	$47,3	$46,7	$46,3	$59,1	$59,4	25,7	0,5	13,9	13,8
Aparatos eléctricos y electrodom.	$18,2	$17,2	$14,3	$17,2	$19,2	5,6	11,4	5,3	4,5
Maquinaria	$12,6	$13,2	$9,7	$13,6	$16,5	30,5	21,6	3,7	3,8
Productos varios	$7,8	$8,1	$7,8	$8,6	$9,1	16,5	5,8	2,3	2,1
Productos metálicos fabricados	$6,4	$6,2	$5,0	$6,0	$6,7	4,0	11,7	1,9	1,6
Otros	**$10,5**	**$11,3**	**$10,7**	**$9,9**	**$10,1**	**-3,0**	**2,3**	**3,1**	**2,4**
Total	**$341,0**	**$374,5**	**$283,0**	**$358,0**	**$429,3**	**25,9**	**19,9**	**100,0**	**100,0**

Nota: Los datos incluyen importaciones procedentes de algunos países y territorios que no aparecen en el cuadro 1.
Fuente: Cálculos basados en datos de la Comisión de Comercio Internacional de EE.UU.

Cuadro A-3
Exportaciones de mercancías de EE.UU. a países miembros del SELA, 2007-2011
Millones de dólares, valor en aduana, precio actual en dólares

	2007	2008	2009	2010	2011	Variación porcentual 2007-11	Variación porcentual 2010-11
Socios de TLC	**$152.030,0**	**$172.483,4**	**$137.616,9**	**$170.319,1**	**$210.223,1**	**38,3**	**23,4**
México	$119.381,1	$131.507,4	$105.717,7	$131.602,0	$159.910,0	33,9	21,5
Chile	$7.610,2	$11.366,5	$8.693,5	$9.903,3	$14.497,9	90,5	46,4
Perú	$3.764,3	$5.687,0	$4.355,8	$6.078,6	$7.412,2	96,9	21,9
Rep. Dominicana	$5.793,4	$6.293,5	$5.034,3	$6.189,6	$6.962,5	20,2	12,5
Guatemala	$3.872,4	$4.493,6	$3.668,4	$4.125,2	$5.857,3	51,3	42,0
Honduras	$4.327,9	$4.699,6	$3.248,7	$4.468,9	$5.851,2	35,2	30,9
Costa Rica	$4.224,3	$5.047,8	$4.344,1	$4.774,5	$5.565,0	31,7	16,6
El Salvador	$2.209,6	$2.357,4	$1.873,9	$2.252,9	$3.167,0	43,3	40,6
Nicaragua	$846,8	$1.030,5	$680,4	$924,2	$999,9	18,1	8,2
Preferencias especiales	**$21.946,0**	**$27.732,8**	**$23.693,5**	**$30.309,6**	**$35.494,3**	**61,7**	**17,1**
Colombia*	$7.884,4	$10.567,6	$8.752,1	$10.990,6	$12.829,5	62,7	16,7
Panamá*	$3.492,4	$4.614,6	$4.063,2	$5.708,1	$7.801,8	123,4	36,7
Ecuador	$2.709,3	$3.150,2	$3.589,5	$5.008,9	$5.517,3	103,6	10,1
Bahamas	$2.422,8	$2.697,0	$2.403,3	$3.160,3	$3.347,9	38,2	5,9
Trinidad y Tobago	$1.679,1	$2.146,0	$1.874,8	$1.791,7	$2.070,0	23,3	15,5
Jamaica	$2.236,7	$2.557,4	$1.366,6	$1.552,5	$1.792,2	-19,9	15,4
Haití	$696,2	$921,7	$774,2	$1.183,0	$1.033,2	48,4	-12,7
Barbados	$418,3	$454,6	$367,4	$353,9	$389,7	-6,8	10,1
Belice	$227,9	$342,6	$247,2	$280,3	$366,3	60,7	30,7
Guyana	$178,9	$281,1	$255,2	$280,3	$346,2	93,5	23,5
Beneficiarios del SGP	**$38.829,6**	**$50.589,6**	**$38.170,0**	**$49.423,5**	**$60.887,8**	**56,8**	**23,2**
Brasil	$21.684,1	$29.027,4	$22.135,1	$30.156,9	$37.274,8	71,9	23,6
Venezuela	$9.762,0	$11.829,3	$8.621,5	$9.587,5	$11.182,8	14,6	16,6
Argentina	$5.115,0	$6.720,4	$4.768,1	$6.423,0	$8.646,8	69,0	34,6
Paraguay	$1.167,9	$1.497,4	$1.260,2	$1.678,8	$1.800,3	54,1	7,2
Uruguay	$541,7	$772,8	$635,5	$788,0	$973,6	79,7	23,6
Bolivia	$262,6	$357,9	$377,5	$435,3	$586,7	123,4	34,8
Suriname	$296,2	$384,3	$372,1	$353,9	$422,9	42,8	19,5
Cuba	**$447,0**	**$717,7**	**$533,1**	**$370,1**	**$351,9**	**-21,3**	**-4,9**
Total	**$213.252,6**	**$251.523,4**	**$200.013,4**	**$250.422,4**	**$306.957,1**	**43,9**	**22,6**

** : Los TLC con estos dos socios fueron aprobados por el Congreso de EE.UU., pero todavía no han entrado en vigencia*

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

CUADRO A-4
Comercio de servicios de EE.UU. con determinados países miembros del SELA, 2007-2011
Millones de dólares, valor en aduana, precio actual en dólares

	2007	2008	2009	2010	2011	Variación porcentual 200711	Variación porcentual 2010-11
Exportaciones de EE.UU.							
América del Sur y Central	58.939	66.433	63.966	70.809	79.553	35,0	12,3
México	24.876	25.980	23.126	24.156	25.727	3,4	6,5
Brasil	9.549	12.136	13.126	16.536	19.926	108,7	20,5
Argentina	2.799	3.615	3.742	4.598	5.545	98,1	20,6
Venezuela	3.948	5.042	5.182	5.016	5.477	38,7	9,2
Otros	17.768	19.659	18.789	20.502	22.877	28,8	11,6
Importaciones de EE.UU.							
América del Sur y Central	33.528	37.096	34.334	35.242	38.728	15,5	9,9
México	15.371	15.691	13.735	13.930	14.253	-7,3	2,3
Brasil	3.941	4.943	5.022	5.271	6.940	76,1	31,7
Argentina	1.291	1.542	1.421	1.498	1.711	32,5	14,2
Venezuela	756	839	794	739	839	11,0	13,5
Otros	12.170	14.082	13.362	13.805	14.984	23,1	8,5
Superávit de EE.UU.							
América del Sur y Central	25.411	29.337	29.632	35.567	40.825	60,7	14,8
México	9.505	10.289	9.391	10.226	11.474	20,7	12,2
Brasil	5.608	7.193	8.104	11.265	12.986	131,6	15,3
Argentina	1.508	2.073	2.321	3.100	3.834	154,2	23,7
Venezuela	3.192	4.203	4.388	4.277	4.638	45,3	8,4
Otros	5.598	5.577	5.427	6.697	7.893	41,0	17,9

Fuente: Cálculos basados en datos de la Oficina de Análisis Económico.

CUADRO A-5
Inversión extranjera directa de EE.UU. en determinados países de América Latina, 2000-2010
Inversión directa de EE.UU. en el exterior, miles de millones de dólares, sobre la base de costo histórico

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Variación porcentual 2000-05	2005-10
Socios de TLC	**57,3**	**70,4**	**72,7**	**72,4**	**84,8**	**95,1**	**104,5**	**119,3**	**116,8**	**124,8**	**133,6**	**65,9**	**40,5**
México	39,4	52,5	56,3	56,9	63,4	73,7	83,0	91,0	87,4	89,4	90,3	87,3	22,6
Chile	10,1	10,5	8,9	9,0	10,8	11,1	10,9	16,3	16,3	21,5	26,3	10,7	136,0
Perú	3,1	3,2	3,3	3,4	4,8	5,5	5,6	6,0	4,4	5,6	7,9	77,1	42,7
El Salvador	0,5	0,5	0,7	0,6	0,9	0,9	0,6	1,5	3,2	3,3	3,7	73,0	294,3
Costa Rica	1,7	1,8	1,8	0,8	2,7	1,6	2,1	2,3	2,4	1,7	1,7	-6,9	3,3
República Dominicana	1,1	1,1	1,0	0,8	1,0	0,8	0,8	0,7	0,8	1,1	1,3	-28,7	64,9
Guatemala	0,8	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,6	1,2	1,0	1,1	-53,8	180,6
Honduras	0,4	0,2	0,2	0,3	0,8	0,8	0,9	0,6	0,8	0,9	1,0	105,8	25,1
Nicaragua	0,1	0,2	0,3	0,3	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	16,4	84,0
Preferencias especiales	**35,3**	**8,9**	**9,3**	**9,2**	**8,9**	**10,2**	**9,5**	**11,8**	**12,2**	**14,3**	**13,9**	**-71,3**	**37,1**
Colombia*	3,7	3,1	2,6	2,8	3,0	4,3	3,8	4,6	5,0	6,2	6,6	16,2	53,2
Panamá*	30,8	5,1	5,8	5,4	4,9	4,8	4,6	6,2	6,0	6,9	6,0	-84,3	25,2
Ecuador	0,8	0,6	0,8	1,0	0,9	0,9	0,9	1,0	1,1	1,2	1,3	13,1	32,8
Haití	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	56,3	-31,0
Beneficiarios del SGP	**65,5**	**58,3**	**48,2**	**49,3**	**48,4**	**50,5**	**58,4**	**76,0**	**70,8**	**84,9**	**93,2**	**-22,9**	**84,5**
Brasil	36,7	32,0	27,6	29,6	29,5	30,9	33,5	48,8	44,0	55,2	66,0	-15,9	113,8
Venezuela	10,5	10,1	8,7	8,4	9,1	8,9	10,9	12,9	13,5	14,2	13,7	-15,2	53,3
Argentina	17,5	15,5	11,3	10,7	9,2	10,1	13,2	13,7	12,2	14,3	12,1	-42,2	19,9
Uruguay	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,8	0,6	1,1	1,2	1,4	-22,8	132,8
Total	**158,2**	**137,6**	**130,2**	**130,9**	**142,1**	**155,8**	**172,4**	**207,1**	**199,8**	**224,1**	**240,7**	**-1,5**	**54,6**

Nota: Los datos de los países del Caribe no aparecen en este cuadro debido a distorsiones relacionadas con las inversiones de portafolio, sociedades de inversiones, etc. a menudo asociadas a flujos financieros entre Estados Unidos y los países de la subregión. Se excluyen datos de algunos países, cuya información fue suprimida por la Oficina de Análisis Económico por razones de confidencialidad. Los datos de inversión en Nicaragua en 2006 se calculan sobre la base de los datos de 2005 y 2007.
Fuente: Cálculos basados en datos de la Oficina de Análisis Económico, disponibles en http://www.bea.gov/scb/index.htm#chartsandCuadros
.

CUADRO A-6
Cooperación Internacional de EE.UU. a América Latina y el Caribe, años fiscales 2011-2013
Miles de dólares

	AF2011 Real	AF2012 Estimada	AF2013 Propuesta	Variación porcentual, AF2011-AF2013
Haití	380.261	357.161	339.963	-10,6
Colombia	453.218	383.015	331.825	-26,8
México	178.145	330.125	269.499	51,3
Guatemala	110.161	95.185	93.570	-15,1
Perú	96.581	83.550	73.665	-23,7
Honduras	56.017	56.966	58.150	3,8
El Salvador	29.778	28.204	41.800	40,4
Barbados y Carib. O.	32.337	34.240	35.200	8,9
República Dominicana	36.996	30.110	29.840	-19,3
Bolivia	41.915	28.330	22.215	-47,0
Ecuador	24.254	19.830	21.310	-12,1
Cuba	20.000	20.000	15.000	-25,0
Nicaragua	24.065	12.989	13.099	-45,6
Guyana	16.911	10.840	6.981	-58,7
Brasil	23.321	17.240	6.195	-73,4
Paraguay	6.806	3.730	5.860	-13,9
Jamaica	7.589	5.700	5.398	-28,9
Panamá	2.984	2.750	3.655	22,5
Venezuela	5.000	5.000	3.000	-40,0
Costa Rica	743	690	1.752	135,8
Chile	1.321	1.155	1.080	-18,2
Belice	410	390	1.030	151,2
Argentina	897	1.350	814	-9,3
Uruguay	989	465	450	-54,5
Suriname	251	240	225	-10,4
Bahamas	201	190	180	-10,4
Trinidad y Tobago	253	180	180	-28,9
Programas regionales	304.795	281.839	269.834	-11,5
Total	1.856.199	1.811.464	1.651.770	-11,0

Fuente: Cálculos basados en el documento de justificación del presupuesto del Congreso para el año fiscal 2013 de la Agencia de EE.UU. para el Desarrollo Internacional, disponible en http://www.usaid.gov/performance/cbj/185016.pdf.

II. RESURGIMIENTO Y REORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE EE.UU.

La política comercial fue un área de la política pública de Estados Unidos que estuvo sumamente descuidada durante 2009-2010, cuando la administración Obama y el Congreso estuvieron mucho más enfocados en la crisis económica, los problemas sociales y el déficit del presupuesto federal. Fue poco lo que se hizo en ese período para abrir o cerrar el mercado estadounidense. Esto generó una frustración considerable en Colombia y Panamá, países que vieron postergados los TLC que habían negociado con EE.UU. desde 2006-2007 hasta 2011, así como en otras naciones que esperaban que Washington proporcionara un liderazgo más activo en la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales.

La inactividad no siempre es un factor negativo, ya que los formuladores de políticas podrían haberse inclinado a favor de las restricciones comerciales o promover la liberalización del comercio. Si bien no debemos exagerar al sugerir que no hubo ninguna actividad proteccionista en EE.UU. en los últimos años, se ha comprobado que las predicciones pesimistas que anunciaban una nueva ola de restricciones en 2008-2009 estaban equivocadas. Si se consideran las leyes promulgadas por el Congreso, las peticiones de investigación antidumping presentadas por las empresas estadounidenses o las acciones adoptadas por la rama ejecutiva del gobierno, el nivel de actividad proteccionista durante y después de la crisis económica fue igual o incluso inferior al observado en el pasado reciente.[2]

Tras varios años de un descuido no tan benigno de la política comercial, el tema comenzó a resurgir en 2011. Ese fue el año en que el Congreso aprobó los TLC con Colombia, Panamá y Corea que estuvieron siendo postergados desde 2006-2007, y también actuó para renovar el Sistema Generalizado de Preferencias y la Ley de Preferencia Comercial Andina. No obstante, ambos conjuntos de decisiones pueden verse más como un intento por ponerse al día con asuntos inconclusos largamente retrasados que como iniciativas verdaderamente nuevas.

Ahora existe una gran cantidad de evidencia que sugiere que 2012 puede ser un verdadero punto de inflexión, al tiempo que la administración Obama propone una serie de acciones que harán nuevamente de la política comercial un tema destacado en Washington. Entre los puntos que se discuten actualmente está un nuevo otorgamiento de autoridad para la promoción comercial (TPA, por su siglas en inglés), también conocida como "procedimientos por vía rápida", que permitiría agilizar la aprobación de los acuerdos comerciales por parte del Congreso; la normalización de las relaciones comerciales con Rusia; la ampliación y culminación de las negociaciones de la Asociación Transpacífica (TPP); la exploración al menos preliminar de negociaciones comerciales amplias entre Estados Unidos y la Unión Europea; y las propuestas del

---

[2] Por menos un país de América Latina se benefició de la inactividad en Washington durante 2011. Las relaciones comerciales entre Estados Unidos y Brasil se han visto afectadas durante mucho tiempo por una serie de políticas estadounidenses que subvencionan la producción nacional de etanol e imponen elevados aranceles a las importaciones de Brasil (muchos otros exportadores de etanol en la región disfrutan de acceso preferencial al mercado de Estados Unidos). El Crédito Fiscal al Contenido Volumétrico de Etanol proporcionaba a los mezcladores de etanol un incentivo fiscal de 45 centavos de dólar por galón de etanol puro cuando éste se mezclaba con gasolina, mientras que el arancel adicional en 54 centavos de dólar por galón (es decir, 14,27 centavos por litro) estaba destinado a impedir que estos subsidios llegaran al etanol importado. No obstante, ambos programas tenían como fecha de vencimiento diciembre de 2011, y aunque la industria de Estados Unidos y sus aliados políticos intentaron renovarlos, no pudieron superar una mezcla de oposición e inercia. Ambos programas vencieron el 31 de diciembre de 2011 a la medianoche para beneficio de los exportadores brasileños.

gobierno para la reorganización de las instituciones de comercio. Algunos de estos temas afectan a los países miembros del SELA, bien sea directa o indirectamente, ya que varios implican la reorientación de la atención de EE.UU. con un probable alejamiento de América Latina y el Caribe y su acercamiento a otras regiones. Gran parte de la política de EE.UU. en los próximos años se puede ver como una respuesta a la aparente amenaza política y económica de una China en crecimiento, un hecho que redefine tanto la confrontación directa de EE.UU. con ese país como, indirectamente, los esfuerzos para fortalecer los vínculos con otros países.

Así las cosas, son varios los puntos que están sobre la mesa en 2012, pero surge la pregunta sobre cuánto se podrá lograr en un año de elecciones presidenciales. Ese problema se agudiza aun más en un año electoral en el que el Gobierno de Estados Unidos se encuentra dividido (es decir, el partido de la oposición controla una cámara del Congreso y posee suficientes escaños en la otra para bloquear acciones). Este año es la primera vez desde 1996 que un Presidente busca la reelección en un período de gobierno dividido, y los resultados de entonces no son alentadores: las divisiones entre los partidos impidieron que el Congreso, controlado por los republicanos, aprobara iniciativas propuestas por el Presidente Clinton, incluyendo una nueva concesión de autoridad para negociar acuerdos comerciales. Eso fue algo que no se logró hasta que el gobierno se volvió a unificar tras la elección de 2000.

Esto no significa que será imposible avanzar en 2012 ni que los debates sobre iniciativas que no se completen este año carecerán de sentido. Si bien es cierto que en los años de elección presidencial tienden a destacar más las posturas que la propia formulación de políticas, y que las acciones relacionadas con algunas de las cuestiones que se debaten este año podrían aplazarse hasta 2013 o más allá, también es cierto que el ruido en un año electoral contribuye a establecer el tono para los años más productivos que le siguen. Tanto las acciones de la Casa Blanca como el desarrollo de la campaña parecen indicar que al menos un tema, las crecientes fricciones en la relación comercial EE.UU.-China, se mantendrá a la vanguardia de la política comercial de Estados Unidos en 2013-2016, independientemente de que presenciemos un segundo mandato del Presidente Obama o el primer mandato de un nuevo presidente republicano.

1.Renovado interés de los formuladores de políticas en el tema

Tras varios años de declive en la atención prestada a la formulación de políticas comerciales, un proceso que alcanzó su nadir en los dos primeros años de la administración Obama, funcionarios de Estados Unidos han mostrado mucho más interés en el tema recientemente. La primera evidencia concreta de un giro se produjo en 2011, cuando el gobierno de Obama asumió finalmente la aprobación de los tres TLC que había heredado. La administración Bush había intentado obtener la aprobación del Congreso para los acuerdos que negoció con Colombia, Panamá, Perú y Corea durante sus dos últimos años de gestión, e incluso renegoció los acuerdos para satisfacer las demandas de los demócratas (sobre todo en materia laboral y medioambiental), pero sólo logró conseguir la aprobación del TLC EE.UU.-Perú. El Presidente Obama no desconoció ninguno de los acuerdos que heredó, pero tampoco les dedicó mucha atención hasta finales de 2010. Después de una nueva renegociación de las disposiciones comerciales del TLC con Corea y un proceso más sensible desde el punto de vista político en el tratamiento de los problemas laborales en Colombia, la administración logró obtener la aprobación del Congreso para los tres acuerdos en

2011.[3] Igualmente consiguió el visto bueno para la reautorización de otros tres programas que estaban vencidos: la Ley de Preferencia Comercial Andina, el Sistema Generalizado de Preferencias y un programa de Asistencia de Ajuste Comercial para los trabajadores, agricultores, empresas y comunidades que se ven afectadas negativamente por la liberalización comercial.

La interrogante sigue siendo si las medidas adoptadas en 2011 reflejaron simplemente una intención de "ponerse al día" con temas descuidados durante mucho tiempo o si marcaron un cambio real de dirección. ¿Seguirá recibiendo la política comercial una atención especial en Washington o caerá en el abandono una vez más? Cada vez se hace más evidente que, de conseguir un segundo mandato, la administración Obama le asignaría al comercio una prioridad mucho más alta que en 2009-2010. El gobierno también espera abordar eficazmente el tema en este año electoral, aunque no está claro qué tanto se podrá lograr en un entorno altamente partidista.

El mensaje sobre el Estado de la Unión (EDLU) ofrecido por el Presidente Obama el 24 de enero de 2012 marcó un paso más hacia la resucitación de las políticas comerciales en Washington. Este último EDLU representó un alejamiento importante de la norma para un presidente en su cuarto año de gestión. Mientras la mayoría de los presidentes aplican los frenos en este respecto durante el año en el que buscan la reelección, el Presidente Obama pisó el acelerador. Este punto se puede cuantificar con un análisis del contenido de los EDLU. En el Cuadro 5 se muestra el porcentaje de verborrea presidencial dedicada a la política comercial en todos estos mensajes, desde 1970 hasta 2012. Con algunas variaciones, la mayoría de los presidentes siguen un patrón previsible: las secciones dedicadas a la política comercial son casi siempre más pequeñas durante la primera gestión de un presidente (con un promedio de 1,5% de las palabras) que en su segundo mandato (un promedio de 3,9%). Los presidentes se muestran notablemente más interesados en tratar este tema potencialmente divisivo cuando se alivian de la carga de la reelección y se centran más en sus legados que en las maniobras políticas cotidianas. Los datos también reflejan que los presidentes suelen dedicar menos atención al comercio en sus EDLU del año de la reelección, ya que el contenido sobre política comercial que se ha incluido en los discursos pronunciados en estos años (1,3%) equivale exactamente a la mitad del registrado en todos los demás años (2,6%).

El discurso del Presidente Obama se desvió ostensiblemente de este patrón. La sección sobre comercio de su EDLU más reciente representó un 3,9% del mensaje, es decir, una proporción similar a la que se observa normalmente en los mensajes de un presidente en su segundo mandato. Además, fue el porcentaje más alto registrado durante su gestión, recibiendo el comercio casi cuatro veces más atención esta vez que en 2009.[4] En efecto, se trató del EDLU con mayor contenido comercial que cualquier presidente de la era moderna haya pronunciado en el año de su campaña de reelección.

Estos números sólo representan una estimación rudimentaria de la importancia que los presidentes le asignan a un problema, pero lo que dijo el Presidente Obama es en última instancia mucho más importante que la cantidad de palabras que utilizó para decirlo. Las 271 palabras reproducidas en el Recuadro 1 son significativas tanto en términos de lo que el Presidente expresó como en términos de lo que no mencionó. Para empezar con

---

[3] Para obtener un análisis más detallado del debate sobre la aprobación de estos acuerdos y la votación final, consulte la publicación Antena del SELA en Estados Unidos números 99 (2do trimestre de 2011) y 100 (3er trimestre de 2011).

[4] El discurso que el Presidente Obama pronunció a comienzos de 2009 no fue considerado como un mensaje sobre el Estado de la Unión desde el punto de vista técnico, sino como un equivalente funcional.

lo que no se dijo, el Presidente no hizo ninguna mención de la moribunda Ronda de Doha, la naciente Asociación Transpacífica ni sobre un nuevo otorgamiento de autoridad de promoción del comercio. Esto es totalmente coherente con un patrón que se ha ejecutado a lo largo de su mandato: el Presidente Obama se ha mostrado más interesado en los últimos tres años en la promoción y aplicación de los acuerdos comerciales existentes que en la negociación o aprobación de nuevos acuerdos. Esa posición se reflejó claramente en su EDLU de 2010, en el que estableció la meta de duplicar las exportaciones de EE.UU. en un plazo de cinco años, así como en la última propuesta para reorganizar los organismos de comercio de tal modo que se haga énfasis en la promoción del comercio más que en su liberalización. En este último discurso, el Presidente resaltó lo que se logró el año pasado con la aprobación de los tres TLC, además de aludir a la necesidad de abolir la ley Jackson-Vanik que restringe el comercio con Rusia. En consonancia con el patrón establecido, el Presidente Obama anunció ambas iniciativas en términos de promoción de las exportaciones. Esa normalización de las relaciones comerciales con Rusia es necesaria, sugirió el mandatario, para garantizar que los beneficios de los compromisos asumidos por Rusia como parte de su adhesión a la Organización Mundial del Comercio se extiendan totalmente a las empresas estadounidenses.

Lo más importante que el Presidente Obama dijo acerca del comercio fue una reafirmación más del hecho que China es un factor predominante en la política comercial de Estados Unidos. La mitad de sus palabras sobre este tema estuvieron dedicadas a la creciente confrontación con ese país, tanto en retrospectiva (es decir, las restricciones impuestas en el caso de los neumáticos chinos) como en perspectiva (es decir, el establecimiento de una nueva Unidad de Cumplimiento de las Reglas Comerciales). China ya es el principal foco de las fricciones comerciales de EE.UU., como lo demuestran las leyes sobre remedios comerciales, las disputas en la OMC o los proyectos de ley en el Congreso, y todo parece indicar que esta situación no variará en la próxima gestión presidencial, sin importa quién gane las elecciones.

CUADRO 5
Importancia de la política comercial en mensajes presidenciales sobre el Estado de la Unión, 1970-2012
Longitud de secciones dedicadas al comercio en un discurso en puntos porcentuales del total de palabras, por año en la presidencia

									Promedios		
	Primer	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Sexto	Séptimo	Octavo	Primer mandato	Segundo mandato	Total
Nixon/Ford	0.0	0.0	2.0	2.6	2.4	2.3	1.4	2.5	1.2	2.2	1.7
Carter	2.9	3.1	0.0	1.4	—	—	—	—	1.9	—	1.9
Reagan	0.0	0.7	5.2	0.5	4.3	5.9	4.1	8.5	1.6	5.7	3.6
G.H.W. Bush	0.0	0.0	2.5	1.3	—	—	—	—	1.0	—	1.0
Clinton	2.9	2.6	0.0	0.5	3.5	9.0	5.6	4.6	1.5	5.7	3.6
G.W. Bush	2.4	3.3	0.0	0.5	0.0	1.9	0.4	5.3	1.6	1.9	1.7
Obama	1.1	2.4	2.3	3.9	—	—	—	—	2.4	—	2.4
Promedio	*1.4*	*1.8*	*1.6*	*1.2*	*2.6*	*5.2*	*3.0*	*5.1*	*1.5*	*3.9*	*2.4*

Promedio en años de reelección: 1.3 Promedio en los demás años: 2.6

"Secciones sobre el comercio" = Abarcan oraciones completas, párrafos o secciones de múltiples párrafos de un EDLU que están dedicados a asuntos de política comercial. Estas secciones pueden ser exhortativas (por ejemplo, pueden referirse ampliamente a los beneficios del comercio, la competitividad de las industrias y los trabajadores de EE.UU. o al comercio como medio para promover la paz) o sustanciales (por ejemplo, referirse a la legislación que un Presidente ha propuesto o propondrá al Congreso y/o a acuerdos comerciales que se proponen, están en negociación o esperan la aprobación del Congreso). Esta definición excluye las secciones de los EDLUs que se centran principalmente en la necesidad de reducir la dependencia del petróleo importado.
"Año de reelección" = El EDLU que se pronuncia al comienzo de un año en el que el Presidente busca la reelección. Se trata del cuarto EDLU para la mayoría de los Presidentes. No obstante, fue el año del tercer EDLU para los presidentes Nixon y Carter y el séptimo año de los mandatos de Nixon/Ford.
Los Presidentes desde Reagan hasta Obama pronunciaron su primer EDLU (o lo que se considera más bien el equivalente funcional de un EDLU) en el año en que fueron investidos en su cargo. Siguiendo la práctica de las administraciones anteriores, los Presidentes Nixon y Carter pronunciaron su primer EDLU en su segundo año en la presidencia (1970 y 1978, respectivamente).
Los EDLUs del Presidente Ford en el período 1975-1977 se cuentan aquí como el sexto hasta el octavo de las administraciones Nixon/Ford. Aunque estos EDLUs podrían ser considerados como el primero hasta el tercero de una administración independiente, la fusión de las dos presidencias se justifica por la continuidad del liderazgo y el hecho de que la dirección principal de la formulación de políticas comerciales en 1975-1977 estaba predeterminada por las iniciativas que estaban en curso tras la renuncia de Nixon (especialmente el final de las negociaciones sobre la Ley Comercial de 1974 y la realización de la Ronda de Tokio en el GATT).
El último EDLU del Presidente Carter tomó la forma de un extenso documento en lugar de un discurso en una sesión conjunta del Congreso.
Fuente: Cálculos basados en los textos de los mensajes sobre el EDLU publicados en http://www.presidency.ucsb.edu/sou.php.

Recuadro 1: Sección relativa al comercio en el mensaje del Presidente Obama sobre el Estado de la Unión de 2012

También estamos facilitándoles a las empresas de Estados Unidos la venta de sus productos en todas partes del mundo. Hace dos años, fijé una meta de duplicar las exportaciones de Estados Unidos durante un período de cinco años. Con los acuerdos comerciales bipartidistas que he promulgado, estamos en vías de cumplir dicha meta antes de lo proyectado. Pronto habrá millones de nuevos clientes de productos de Estados Unidos en Panamá, Colombia y Corea del Sur. Pronto, habrá nuevos autos en las calles de Seúl importados de Detroit, Toledo y Chicago.

Iré a cualquier lugar del mundo para abrir nuevos mercados para los productos de Estados Unidos. Y no me mantendré al margen cuando nuestra competencia no se rija por las reglas. Hemos iniciado casi el doble de los casos comerciales contra China que los iniciados por la administración anterior, y esto ha marcado la diferencia. Más de mil estadounidenses tienen trabajo hoy porque detuvimos un gran aumento en el consumo de llantas chinas. Pero tenemos que hacer más. No está bien que otro país permita la piratería de nuestras películas, música y software. No es justo que las empresas manufactureras extranjeras nos lleven ventaja sólo porque tienen numerosos subsidios.

Esta noche, estoy dando a conocer la creación de la Unidad de Cumplimiento de las Reglas Comerciales, que será responsable de la investigación de prácticas comerciales injustas en países tales como China. Habrá más inspecciones para impedir la entrada de productos falsos o dañinos a nuestro país. Y este Congreso debe cerciorarse de que ninguna compañía extranjera tenga ventaja sobre la manufactura estadounidense en lo que respecta a obtener financiamiento o incursionar en nuevos mercados tales como Rusia. Nuestros trabajadores son los más productivos del mundo y, si hay igualdad de circunstancias, les prometo que Estados Unidos siempre logrará ganar.

Fuente: Discurso del Presidente Obama sobre el Estado de la Unión de 2012.

2. Modalidades de aplicación de la autoridad negociadora por vía rápida

Es posible entonces que la formulación de políticas comerciales esté recibiendo más atención ahora que en el pasado reciente, pero aún no está claro el futuro de la política estadounidense. Gran parte del debate sobre la política comercial en 2012 podría centrarse en dos formas distintas pero relacionadas de lo que se conoce informalmente como "autoridad por vía rápida". Por lo general, ese término es empleado por los profesionales del comercio para referirse a una ley que establece procedimientos expeditos para la aprobación por parte del Congreso de la legislación relativa a la aplicación de los acuerdos comerciales. Sin embargo, existe otra ley que también se conoce bajo ese mismo título y que igualmente establece procedimientos de agilización, pero en este caso para que el Congreso apruebe los planes de un presidente. Hasta principios de 2012 parece que el gobierno está más interesado en esa segunda forma de autoridad por vía rápida que en la primera, pero también que este podría ser el año en que la administración finalmente presente una petición formal para la renovación del primer tipo de "autoridad" mencionado.

2.1. Autoridad por vía rápida para reorganizar instituciones de comercio

El Presidente Obama anunció sus planes de reorganizar las instituciones de política comercial el 13 de enero de 2012. La solicitud contempla un proceso de dos etapas en el que, en primer lugar, él recibiría del Congreso una autoridad por vía rápida para proponer la reorganización de los organismos, sujeto a un proceso expedito de aprobación del Congreso, y posteriormente elaboraría los planes detallados para someterlos a votación. La propuesta de reorganización, aún vaga, implicaría la consolidación de la Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos, gran parte del Departamento de Comercio y otras cuatro agencias en un solo despacho aún sin nombre. Los demás componentes serían la Administración de Pequeñas Empresas, el Export-Import Bank, la Corporación de Inversión Privada en Ultramar y la Agencia Estadounidense de Comercio y Desarrollo. La administración Obama ratificó la propuesta inicial el 10 de febrero, cuando la Oficina de Administración y Presupuesto envió al Congreso el proyecto de ley del Presidente para que se le otorgue autoridad por vía rápida a objeto de reorganizar las oficinas de comercio, y el 17 de febrero, cuando el Presidente Obama envió un memorando a todas las dependencias ejecutivas ordenándoles que comenzaran a aplicar varios cambios organizativos para poner en marcha los aspectos de la reorganización que se pueden lograr sin nueva legislación. El proyecto de ley podría renovar poderes presidenciales contemplados en la Ley de Reorganización de 1977, una ley que permite a los presidentes idear planes para reorganizar agencias y someterlos a votación en el Congreso.

El gobierno ha presentado esta propuesta de reorganización, basada en planes que el Presidente Obama ya había señalado en su discurso sobre el Estado de la Unión de 2011, como un medio para proporcionar mejores servicios a las empresas estadounidenses a menor costo. No obstante, la propuesta no es vista de esa manera por gran parte de la comunidad relacionada con la política comercial, donde existe una preocupación generalizada de que los recursos y la autoridad del Representante de Comercio de Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés), que ya son limitados, disminuyan aun más al ser incorporado a una institución más grande. Las preocupaciones son amplificadas por los miembros del Congreso que trabajan en las comisiones de comercio de la Cámara y el Senado, ya que esta consolidación podría reducir el "alcance" de sus comisiones. Esta propuesta tiene que superar barreras muy altas, y esto podría resultar demasiado difícil de lograr en un año electoral.

Aunque parezca que la estructura de las agencias que formulan las políticas comerciales de Estados Unidos es de poco interés para América Latina y el Caribe, ésta podría tener una consecuencia indirecta, pero importante. Hasta el momento, el principal objetivo de la administración Obama en la formulación de políticas comerciales ha sido reforzar la aplicación y explotación de los acuerdos comerciales existentes más que la negociación de nuevos convenios, y el nuevo órgano propuesto podría estar diseñado con esas prioridades en mente. Mucho dependerá de si, en efecto, la segunda forma de autoridad por vía rápida, que se explica a continuación, llega a ser solicitada y concedida. Una nueva agencia de comercio que esté dotada de autoridad por vía rápida para negociar nuevos acuerdos podría ser un fuerte defensor de nuevos tratados. Por el contrario, una nueva entidad que no posea tanta competencia podría reforzar la evidente preferencia del gobierno por las iniciativas de promoción de exportaciones y aplicación de las reglas comerciales, más que por las iniciativas de liberalización del comercio.

2.2. Autoridad por vía rápida para aprobar acuerdos comerciales

Otro tema relacionado tiene que ver con la solicitud de concesión de una nueva autoridad negociadora por vía rápida. También conocida como autoridad de promoción comercial (TPA), esta facultad generalmente se considera indispensable para la culminación y aprobación de las negociaciones comerciales. La TPA establece procedimientos especiales que facilitan la consideración de los acuerdos comerciales. La última TPA otorgada (2002) venció a mediados de 2007 y se necesitará un nuevo otorgamiento para que cualquier nuevo TLC o acuerdo comercial multilateral pueda volver a ser sometido a votación en el Congreso. Sin la TPA, por ejemplo, las actuales negociaciones para una Asociación Transpacífica probablemente se encontrarán con un muro en algún momento, con otros países dudando de la capacidad de sus homólogos estadounidenses para negociar un trato y lograr su aprobación en el Congreso.

Desde que asumieron el cargo, varios funcionarios de la administración Obama habían expresado que eventualmente necesitarían la concesión de una nueva TPA, pero no presentaron ninguna propuesta específica y, hasta hace poco, no habían dado claras señales con respecto a cuándo podría formularse tal solicitud. Eso cambió cuando el Representante de Comercio de Estados Unidos fue interpelado por el Comité de Medios y Formas de la Cámara en una audiencia realizada el 29 de febrero. El Embajador Ron Kirk dijo en su testimonio que "a medida que avancemos en la negociación de resultados, la administración examinará cuestiones relativas a una nueva autoridad de promoción del comercio necesaria para aprobar la TPP y acuerdos comerciales futuros". La sesión de preguntas y respuestas posterior a su intervención dio al Embajador la oportunidad de ofrecer más detalles sobre esta aseveración. En respuesta a una pregunta del Presidente de la Subcomisión de Comercio, Kevin Brady (Republicano por Texas), Kirk señaló que aunque no era su intención "imponer" el momento, el asunto "tendría que resolverse antes del final del año" a fin de avanzar con las negociaciones de la TPP.

Esta declaración representó tan sólo un primer paso vacilante en lo que podría resultar un extenso proceso de negociación interna. Desde principios de la década de 1990, cuando temas como los derechos laborales y la protección del medio ambiente – muy sensibles desde el punto de vista político – comenzaron a vincularse a las negociaciones comerciales, ha sido sumamente difícil obtener del Congreso nuevos otorgamientos de autoridad negociadora. Los miembros de ambos partidos a veces parecen estar más interesados en el valor simbólico de los temas que en los aspectos prácticos del comercio, al tiempo que los demócratas exigen que los acuerdos comerciales estén condicionados a estrictas disposiciones laborales y medioambientales y los republicanos insisten igualmente en que las conversaciones no deben ser obstaculizadas por consideraciones no comerciales. Estas disputas impidieron que el gobierno de Clinton lograra la concesión de una nueva autoridad de negociación durante 1994-2000, a pesar de los reiterados esfuerzos para alcanzar un compromiso entre las partes. También debido a estas discrepancias, cuando la administración Bush consiguió que le fuera otorgada esa autoridad en 2002, lo hizo por una diferencia de tan sólo un voto en la Cámara de Representantes.

Si la administración Obama definitivamente solicita el otorgamiento de una nueva TPA este año o (en caso de una reelección) en 2013, tendrá que lidiar de nuevo con estos temas divisivos. Un enfoque por el que podría optar, como se explica a continuación, es el de formular su petición como parte de un paquete de mayor dimensión que permita una negociación más amplia con el Congreso.

3. Posibilidad de un nuevo proyecto de ley general sobre el comercio

Una posibilidad que aún no se discute abiertamente en Washington, pero que podría surgir en algún momento durante este año o el siguiente, sería la de buscar un "gran acuerdo" entre las dos ramas del gobierno y los dos partidos políticos sobre un nuevo proyecto de ley general sobre el comercio. Los proyectos de ley de este tipo representan grandes medidas que reúnen en un solo paquete una serie de cuestiones comerciales diferentes. Ciertamente son muchos los temas que se podrían incorporar en dicha medida. Los puntos objeto de debate actualmente en Estados Unidos incluyen la propuesta de reorganización de las agencias de comercio, las negociaciones sobre la TPP, la normalización de las relaciones comerciales con Rusia, la exploración de las negociaciones comerciales entre Estados Unidos y la Unión Europea, y la renovación del Sistema Generalizado de Preferencias. Consideradas de manera independiente, cada una de estas iniciativas es importante y, de hecho, esa puede ser la manera como las considere el Congreso: cada una tratada como un esfuerzo que se debe considerar y resolver por separado y de acuerdo con sus propios méritos. También es posible que los legisladores encuentren en estos temas los elementos que justifiquen un nuevo proyecto de ley general sobre el comercio.

Las dos ramas han logrado conformar siete paquetes de ese tipo durante el período moderno; para información sobre los términos de dichos proyectos, consulte el Cuadro 6. La mayoría de esos proyectos de ley han incluido al menos cuatro elementos: una concesión de autoridad negociadora junto con la declaración de los objetivos de su uso (con este último punto tornándose cada vez más polémico a medida que avanza la época moderna); enmiendas a las leyes sobre remedios comerciales y reciprocidad; autorización, renovación o modificación de los programas de preferencias comerciales para los países en desarrollo; y suspensión de los aranceles para artículos misceláneos. Algunos de los proyectos de ley han tratado el tema de la asistencia de ajuste comercial para los trabajadores, empresas y comunidades desplazados (una demanda clave de los sindicatos y los demócratas) y han incluido disposiciones que afectan las relaciones comerciales con los países comunistas (ahora conocidos como economías en transición), así como una variedad de asuntos adicionales relacionados con el comercio.

CUADRO 6
Solicitudes presidenciales y concesiones al Congreso en proyectos de ley sobre comercio desde 1974 hasta 2002

Año	Solicitud del Presidente	Concesiones otorgadas al Congreso Incorporadas en proyecto de ley sobre comercio	Realizadas al margen del proyecto de ley
1972-1974	Otorgar autoridad por vía rápida para Ronda de Tokio. Aprobar acuerdos de NMF EE.UU.-Unión Soviética. Aprobar Sistema Generalizado de Preferencias.	**Ley Comercial de 1974:** Disposición de reciprocidad de la Sección 301 inscrita en la legislación. Incorporación de condiciones de Jackson-Vanik en tratamiento de NMF de países comunistas. Modificación de propuesta de SGP. Enmienda de leyes de remedio comercial.	La administración Nixon sacó a Estados Unidos del sistema monetario de Bretton Woods y adoptó una política de tipo de cambio más intervencionista.
1979	Aprobar por vía rápida acuerdos de Ronda de Tokio.	**Ley de Acuerdos Comerciales de 1979:** Varios cambios en el funcionamiento de las leyes de remedio comercial, tales como la transferencia de autoridad al Departamento de Comercio.	Paquete de ayuda creado para la industria textil y de prendas de vestir.
1984	Otorgar autoridad por vía rápida para TLC EE.UU.-Israel. Renovar SGP.	**Ley sobre Comercio y Aranceles de 1984:** Importantes enmiendas a las leyes de reciprocidad y remedio comercial. SGP se convierte en un instrumento de negociación recíproca.	Protección a la industria de acero estadounidense a través de acuerdos de restricción "voluntaria" negociados con proveedores extranjeros.
1988	Otorgar autoridad por vía rápida para Ronda Uruguay.	**Ley General sobre Comercio y Competitividad de 1988:** Grandes cambios en las leyes de reciprocidad y remedio comercial.	—
1994	Aprobar por vía rápida acuerdos de Ronda Uruguay.	**Ley de Acuerdos de Ronda Uruguay de 1994:** Codificación de renovación de Sección 301. Enmiendas a las leyes de remedio comercial. Varias concesiones menores específicas de determinados productos.	Convenio para prever retiro de la OMC, si se determina que los paneles de solución de controversias están parcializados en contra de Estados Unidos (promulgación de esta ley fue bloqueada en 1995).
1995-2000	Otorgar autoridad por vía rápida para una nueva ronda de la OMC y TLCs. Aprobar preferencias comerciales para África.	**Ley sobre Comercio y Desarrollo de 2000:** [Desacuerdos por asuntos laborales y ambientales bloquearon el otorgamiento de una nueva autoridad por vía rápida.] Aprobación de preferencias africanas luego de acuerdo sobre normas de origen.	—
2002	Otorgar autoridad de promoción comercial para varias negociaciones. Renovar el SGP y ampliar las preferencias andinas. Abolir la enmienda Jackson-Vanik contra Rusia y aprobar preferencias comerciales paquistaníes.	**Ley Comercial de 2002:** Restricciones en la autoridad para reducir aranceles sobre productos agrícolas sensibles a la importación o negociar sobre la base de leyes de remedio comercial Asistencia de ajuste comercial ampliada. [Rusia no se liberó de la enmienda Jackson-Vanik; se descarta plan textil paquistaní luego de la reacción en contra de los legisladores que representan al gremio textil.]	Se impusieron restricciones a las importaciones de acero de conformidad con la ley de salvaguarda. Proyecto de ley agrícola promulga nuevos y ampliados subsidios para la agricultura de EE.UU. Se requieren normas de origen más estrictas para preferencias andinas y caribeñas.

Fuente: Se basa en una compilación de numerosas fuentes, incluyendo el Almanaque Trimestral del Congreso; informes anuales de la Comisión de Comercio Internacional de EE.UU.; y observación en tiempo real del autor (desde la década de 1980).

La lógica detrás de los proyectos de ley generales sobre el comercio es que éstos representan un vehículo adecuado para la negociación entre las dos ramas del gobierno. Periódicamente los presidentes se ven obligados a solicitar a la rama legislativa la delegación de autoridad de negociación o a buscar la aprobación del Congreso para los acuerdos que se negocian como parte de esa autoridad, además de realizar otras solicitudes al Congreso (por ejemplo, la aprobación o la renovación de programas de preferencias comerciales), pero habitualmente los legisladores se muestran reacios a ceder sus prerrogativas constitucionales gratuitamente. En cambio, prefieren negociar con el Poder Ejecutivo sobre los términos específicos de una nueva concesión de autoridad negociadora (los procesos que se utilizarán para aprobar los acuerdos, los objetivos de la negociación, de qué manera el Ejecutivo estará obligado a consultar con el Congreso, etc.), así como sobre otros aspectos de la política comercial. Los puntos adicionales que se incluyen en un proyecto de ley general sobre el comercio son el precio que el presidente está obligado a pagar por la concesión de autoridad y pueden abarcar elementos tales como revisiones de las leyes sobre remedios comerciales y reciprocidad, edulcorantes para las industrias favorecidas, otorgamiento de asistencia de ajuste comercial para los trabajadores, etc. Este es un patrón que precede incluso a la creación de la autoridad por vía rápida en 1974, ya que el Congreso ha negociado con los presidentes de esta manera desde las primeras concesiones de autoridad de negociación en la década de 1930.

Han transcurrido diez años desde la promulgación de la última medida de ese tipo, conocida como la Ley Comercial de 2002, y existe una demanda acumulada de nueva legislación. Esa medida de 2002 otorgó una TPA que venció a mediados de 2007 y se necesitará una nueva si las negociaciones de la TPP producen un nuevo acuerdo. Si surgiera una nueva Ley Comercial de 2012 (o 2013) ciertamente podría parecerse al más importante de los proyectos de ley generales anteriores. Entre los principales elementos de la Ley Comercial de 1974 estuvieron la primera concesión de TPA (conocida hasta 2002 como "autoridad por vía rápida") y las disposiciones Jackson-Vanik aplicables al comercio con la Unión Soviética y otros países comunistas. Un nuevo proyecto de ley general sobre el comercio podría renovar el primero de estos elementos y derogar el segundo para Rusia. De igual modo podría abordar otros temas abarcados originalmente por esa ley crucial de 1974, tales como el Sistema Generalizado de Preferencias.

¿Pero qué tan factible sería elaborar un proyecto de ley general sobre comercio? Para ello sería necesario que los formuladores de políticas salvaran tres obstáculos.

El primer impedimento es una cuestión de definición del proceso y establecimiento de prioridades: en primer lugar los políticos tendrían que decidir que es necesario vincular estos elementos diversos, en lugar de tratarlos como asuntos separados con distintos cronogramas. Eso puede resultar difícil si se considera que el probable paquete incluye al menos un elemento con respecto al cual los formuladores de políticas esperan tomar acciones para principios de julio (es decir, la normalización de las relaciones con Rusia), uno que se ha sugerido vagamente que se debe resolver antes de que finalice el año (es decir, una nueva concesión de autoridad negociadora) e incluso otros con plazos de vencimiento contados en meses o años (por ejemplo, el Sistema Generalizado de Preferencias). Sin embargo, los plazos no siempre se cumplen y, si se produce una prolongación con respecto a uno o más de estos asuntos, puede aumentar el atractivo de la elaboración de un paquete más amplio.

El segundo obstáculo es partidista: las discrepancias entre demócratas y republicanos en cuanto a los temas laborales y medioambientales se han vuelto cada vez más difíciles de superar, y resultan especialmente problemáticas a la hora de conseguir el otorgamiento de una nueva TPA.

La tercera dificultad es temporal: ciertamente nos encontramos en un año electoral, un hecho que multiplica la importancia de esas discrepancias partidistas. Desde la perspectiva de los republicanos que controlan la Cámara y tienen el poder de bloquear acciones en el Senado, los argumentos a favor de cooperar con los demócratas y conceder una victoria al Presidente Obama, incluso en relación con un tema (el comercio) que ellos consideran propio, pueden parecer débiles comparados con los argumentos a favor de posponer la acción hasta 2013. Por ejemplo, esto es lo que ocurrió en circunstancias comparables en 1996, cuando los republicanos se negaron a actuar con respecto a una nueva concesión de autoridad por vía rápida solicitada por la administración Clinton.

Superar estos tres obstáculos en el actual entorno político y económico podría resultar demasiado difícil. De ser así, es posible que los elementos que se describen a continuación tengan que avanzar – o postergarse – como iniciativas independientes.

4. Renovación y reforma de los programas de preferencias comerciales

Las solicitudes de autoridad negociadora no son los únicos favores que los presidentes tratan de obtener del Congreso. También pueden pedir la aprobación o la renovación de programas de preferencias comerciales, y estos temas también pueden formar parte de la negociación sobre un proyecto de ley general sobre el comercio. Por ejemplo, la autorización inicial del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) fue otro de los elementos de la Ley Comercial de 1974. En reiteradas oportunidades desde entonces se ha solicitado la renovación de la autorización de este programa y, en ocasiones, el punto ha sido considerado como parte de proyectos de ley más amplios.

En 2011, el Congreso renovó el SGP hasta el 31 de julio de 2013, lo que significa que este programa tendrá que ser sometido a consideración nuevamente en algún momento durante el próximo año. Si el Congreso sigue el patrón que ha trazado más o menos en la última década, realmente no tomará una decisión con respecto al SGP hasta último minuto, o incluso después de que haya pasado ese minuto; a menudo ha permitido que el programa permanezca vencido durante meses antes de actuar para renovarlo con carácter retroactivo. No obstante, es posible que la renovación del SGP, así como la reforma de este y otros programas de preferencias comerciales, ocurra como parte de un nuevo proyecto de ley general sobre el comercio. Los legisladores y líderes de opinión en Washington frecuentemente han propuesto reformas tales como el mejoramiento de las reglas de origen y la ampliación del tratamiento "exento de aranceles y cuotas" (DFQF, por sus siglas en inglés) a los restantes países menos adelantados (PMA) que aún no gozan de estos privilegios.[5] También es posible que el Congreso adopte medidas para reformar o renovar las disposiciones vencidas de los programas preferenciales para África, los países andinos y la Cuenca del Caribe.

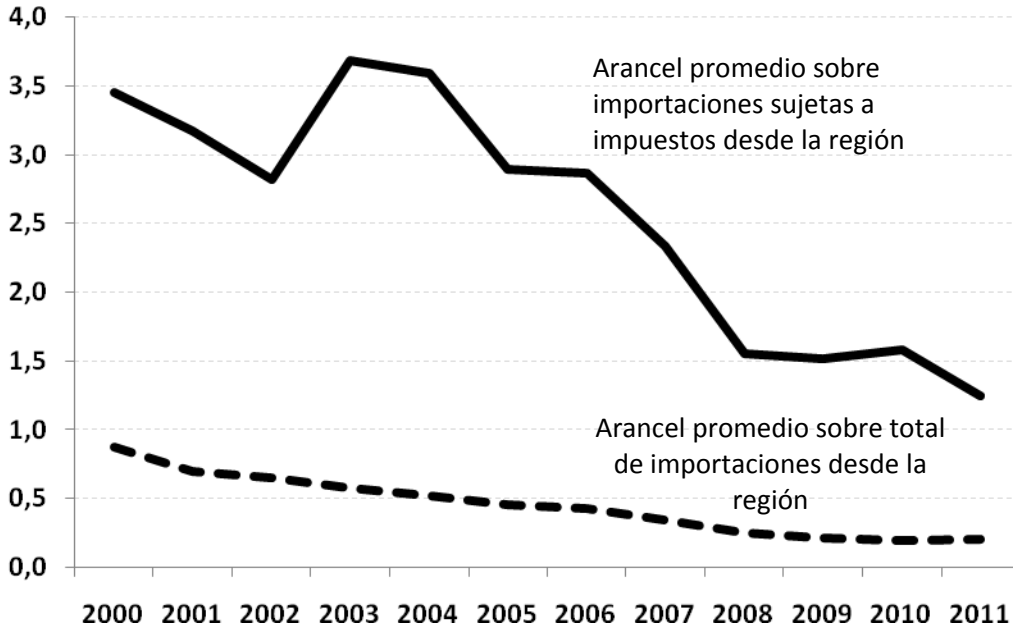
Otro asunto que podría ser abordado es la renovación de la Ley de Preferencia Comercial Andina (ATPA), pero esto es más dudoso. La ATPA ofrecía originalmente un

[5] Muchos PMAs africanos reciben el tratamiento DFQF de conformidad con la Ley de Crecimiento y Oportunidad en África, y Haití lo recibe conforme a una serie de leyes, pero algunos PMAs asiáticos como Bangladesh, Camboya, y Nepal no tienen programas de este tipo. La extensión del tratamiento DFQF a estos países es complicada, debido a que la mayoría de las importaciones de EE.UU. procedentes de los PMA asiáticos consta de prendas de vestir, un sector políticamente sensible.

trato preferencial a los cuatro países. Ese número se redujo a la mitad tras la desincorporación de Bolivia y la salida de Perú del programa luego de la aprobación de su TLC. Colombia también experimentará la misma transición una vez que entre en efecto su TLC.[6] De ese modo, el único país que continúa en el programa es Ecuador y, debido a otras consideraciones en la relación entre Washington y Quito, los formuladores de políticas de EE.UU. podrían no estar dispuestos a renovar un programa que sólo beneficia a un país. A menos que se produzca la renovación, la fecha prevista para el vencimiento de la ATPA es el 31 de julio de 2013.

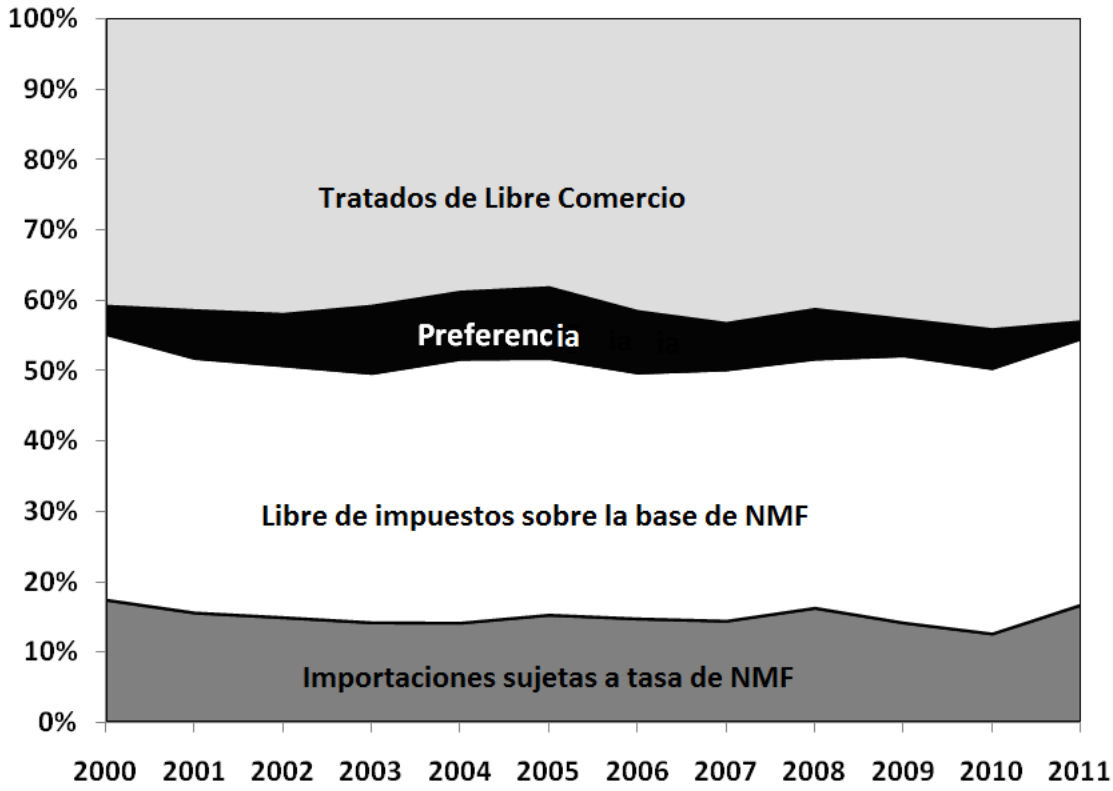
Los países de la región que se benefician solamente del SGP son Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Suriname, Uruguay y Venezuela. Sin embargo, eso no necesariamente significa que este programa sea de gran importancia para cada uno de estos países. En el Gráfico 6 y el Cuadro 7 se observa que, en el caso de las importaciones promedio de EE.UU. procedentes de los países miembros del SELA, los aranceles son extremadamente bajos y continúan descendiendo. No existe un solo país en la región cuyo arancel promedio con ponderación comercial impuesto por Estados Unidos haya alcanzado un 2%. Esa afirmación es igualmente válida para los socios de los TLC, los beneficiarios de la ICC y la ATPA y los países que se benefician del programa SGP, que es menos generoso.

GRÁFICO 6
Promedio de aranceles sobre importaciones de EE.UU. procedentes de América Latina y el Caribe, 2000-2011



[6] Debido a los convenios de producción compartida entre los países beneficiarios de la ATPA, el programa no prevé la pérdida inmediata de las preferencias de la ATPA para un país cuando un TLC entra en vigor, sino un período de transición en el que el país es beneficiario de un TLC y de la ATPA a la vez.

GRÁFICO 7
Tratamiento arancelario de importaciones de EE.UU. procedentes de América Latina y el Caribe, 2000-2011
Distribución porcentual de total de importaciones de EE.UU. desde la región



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

CUADRO 7
Tratamiento arancelario de importaciones de mercancías de EE.UU. desde países miembros del SELA, 2011
Millones de dólares, valor en aduana, precio actual en dólares

	Import.	Porcent. sujeto a aranceles	Derechos pagados	Derechos pagados como porcentaje de: Total import.	Derechos pagados como porcentaje de: Import. sujetas a aranceles
Socios de TLC					
México	$262.671,0	3,5	$239,1	0,1	2,6
Costa Rica	$10.111,1	2,4	$2,6	0,0	1,1
Chile	$9.169,8	5,2	$12,1	0,1	2,5
Perú	$6.152,8	12,5	$5,0	0,1	0,7
Honduras	$4.456,8	3,1	$19,8	0,4	14,3
República Dominicana	$4.154,6	4,2	$13,4	0,3	7,8
Guatemala	$4.135,5	10,7	$70,9	1,7	16,0
Nicaragua	$2.607,2	9,4	$35,8	1,4	14,6
El Salvador	$2.481,5	4,2	$15,5	0,6	14,7
Preferencias especiales					
Colombia	$22.390,9	45,4	$69,4	0,3	0,7
Ecuador	$9.500,3	62,7	$24,9	0,3	0,4
Trinidad y Tobago	$8.158,7	18,6	$3,2	0,0	0,2
Bahamas	$797,0	35,7	$3,0	0,4	1,1
Haití	$741,6	1,8	$2,0	0,3	15,2
Jamaica	$505,4	1,1	$0,1	0,0	1,4
Guyana	$423,5	0,6	$0,3	0,1	12,9
Panamá	$388,1	2,4	$0,3	0,1	3,6
Belice	$177,0	1,3	$0,0	0,0	1,4
Barbados	$58,2	22,6	$0,0	0,1	0,3
Beneficiarios de SGP					
Venezuela	$38.922,3	58,5	$35,5	0,1	0,2
Brasil	$30.367,9	42,6	$276,6	0,9	2,1
Argentina	$4.525,1	48,6	$53,2	1,2	2,4
Bolivia	$873,5	14,2	$1,7	0,2	1,4
Suriname	$301,5	0,6	$0,0	0,0	1,9
Uruguay	$289,7	39,8	$2,1	0,7	1,8
Paraguay	$109,9	7,0	$0,8	0,7	10,1
Cuba	$0,3	0,0	$0,0	0,0	0,0

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

En 2011, sólo el 16,6% de las importaciones de EE.UU. desde la región estuvo sujeto al pago de aranceles de acuerdo con el tratamiento de nación más favorecida (NMF), un porcentaje muy cercano al 17,3% registrado en el año 2000. Casi todo el resto ingresó al país con exención arancelaria,[7] bien sea debido al tratamiento de NMF (es decir, las importaciones que están exentas de derechos de aduana cuando se importan desde cualquier país distinto de los pocos que aún no reciben el trato de NMF)[8] o conforme a preferencias recíprocas (es decir, TLC) o uno de los programas preferenciales no recíprocos (incluido el SGP). Esta última categoría ha estado perdiendo peso gradualmente como un factor en las relaciones de comercio de EE.UU. con la región. El valor relativo de las preferencias alcanzó un nivel récord al ubicarse en un 10,2% de las importaciones de EE.UU. procedentes de la región en 2005, pero no superó la barrera de 10% en ningún otro año durante el decenio. En 2011, las preferencias representaron sólo un 2,7% de las importaciones estadounidenses. La cuota de importaciones cubiertas por los TLC que ingresaron a EE.UU. en 2011 (43%) fue apenas un poco mayor de lo que había sido en el año 2000 (40,8%).

Esto no quiere decir que los aranceles hayan dejado de ser un factor. Todavía hay varios países en la región que deben pagar derechos de aduana sobre la mitad o más de sus exportaciones a Estados Unidos. En el caso de Venezuela, por ejemplo, el 58,5% de lo que EE.UU. le compra a ese país está sujeto al pago de aranceles. No obstante, la mayoría de esas importaciones son de petróleo o sus derivados, y los aranceles aplicados sobre estos bienes parecen estar más asociados con las molestias que producen que con verdaderas barreras. El petróleo no es elegible para recibir tratamiento de SGP, pero eso no reviste gran importancia. El arancel sobre el petróleo crudo es de 5,25 o de 10,5 centavos de dólar por barril (dependiendo del grado de petróleo), lo que resulta prácticamente insignificante en comparación con los precios del petróleo, que actualmente se ubican alrededor de 100 dólares por barril. Es por ello que el arancel promedio de las importaciones de EE.UU. procedentes de Venezuela que estuvieron sujetas al pago de derechos el año pasado fue de tan sólo 0,2%, en tanto que el arancel promedio sobre las importaciones totales desde Venezuela fue de 0,1%.

Con esto no se pretende sugerir que la renovación del SGP carece de importancia, pero la información revisada en este documento ofrece una perspectiva de por qué han pasado tantos años desde que el tema tenía una alta prioridad para los responsables de formular las políticas en Estados Unidos. Actualmente son menos los países que dependen del SGP. Debido a los TLC y a otros programas preferenciales, una cuota cada vez más reducida de las importaciones de EE.UU. está sujeta a las disposiciones del SGP y los márgenes de preferencia que el programa puede ofrecer son mucho menores de lo que solían ser. No debe sorprender entonces que los miembros del Congreso no se sientan tan presionados a renovarlo cuando se aproxima su vencimiento y frecuentemente omitan el asunto hasta meses después de su fecha de vencimiento.

5. Normalización de las relaciones comerciales con Rusia, pero no con Cuba

Una de las ironías del fin de la guerra fría es que los últimos vestigios de las sanciones comerciales impuestas durante ese período se aplicarán no al Estado sucesor de la Unión Soviética, sino a dos de sus antiguos aliados. Cuba y Corea del Norte son los únicos países a los que Estados Unidos niega formalmente el trato de la nación más

[7] Algunas importaciones que cumplen con los términos de un TLC seguirán estando sujetas al pago de aranceles (normalmente en una escala descendente en el tiempo) durante el período de 10 a 15 años en el cual el acuerdo se adopta gradualmente.

[8] Cuba y Corea del Norte son los únicos países a los que Estados Unidos todavía niega el trato de NMF (aunque otros países están sujetos, al igual que estos dos, a otras formas de sanciones económicas).

favorecida (NMF) y además están sujetos a diversas sanciones comerciales y de otras índoles (junto con varios otros países). Rusia sí recibe el trato de NMF de parte de Estados Unidos, pero sólo de manera condicional. Sin embargo, esa situación podría cambiar pronto.

Uno de los logros de la Conferencia Ministerial de la OMC de 2011 fue la culminación de las negociaciones sobre la adhesión de Rusia, la cual no será completa e integral hasta que se cumplan dos requisitos más: Rusia debe realizar los procedimientos internos necesarios para adoptar y aplicar los términos de su adhesión y Estados Unidos debe normalizar las relaciones comerciales con Rusia. Este último paso requiere que el Congreso apruebe la abolición de la enmienda Jackson-Vanik, una ley de la época de la guerra fría que vincula el otorgamiento del trato de NMF a Rusia a las políticas de emigración de ese país.

La política interna siempre ha desempeñado un papel fundamental en las relaciones comerciales de Estados Unidos con Rusia. Originalmente, las disposiciones Jackson-Vanik se justificaron como una respuesta del Congreso a la represión de los judíos por parte de los soviéticos y específicamente a la restricción de, o la negativa a, permitir la emigración de judíos soviéticos a EE.UU. o Israel. Preocupaciones similares continuaron en los primeros años de la Federación Rusa, cuando las organizaciones judías estadounidenses expresaron su inquietud sobre el posible resurgimiento del antisemitismo oficial (o al menos la tolerancia oficial de la variedad no oficial). Esas preocupaciones impidieron que el Congreso aprobara las propuestas de abolición de la enmienda Jackson-Vanik en la década de 1990. Los temores se han atenuado desde entonces, pero algunos formuladores de políticas en EE.UU. aún se oponen a la normalización de las relaciones comerciales con Rusia por motivos políticos. Uno de ellos es el senador Orrin Hatch (republicano por Utah), el más veterano miembro republicano del Comité de Finanzas del Senado, que es el comité con jurisdicción sobre la política comercial. Aún no se sabe con certeza cuántos congresistas más comparten su opinión, pero pareciera ser una posición minoritaria.

Las posibilidades de que se realice un esfuerzo similar en el futuro previsible para eliminar o revocar el bloqueo impuesto por Estados Unidos al comercio con Cuba son prácticamente inexistentes. El bloqueo ya no es tan amplio como en otros tiempos, tras haber sido flexibilizado durante la última década para permitir la venta de productos agrícolas a Cuba. Algunos proyectos de ley cuya discusión en el Congreso aún está pendiente proponen cambios incrementales o masivos en las restricciones sobre el comercio y los viajes. Tales propuestas gozan de popularidad especialmente entre la comunidad agrícola de EE.UU., pero, a pesar de que esta comunidad tiende a apoyar más a los republicanos que a los demócratas, los líderes republicanos en el Congreso se muestran mucho más decididos a mantener el bloqueo que sus predecesores demócratas. No existe evidencia que sugiera que, en ausencia de nuevos acontecimientos importantes en Cuba y en las relaciones de EE.UU. con ese país, la nación insular pueda recibir el mismo trato que es probable que se apruebe pronto para Rusia.

6. Nuevo proyecto de ley agrícola

Ya es una práctica establecida en Estados Unidos el promulgar una nueva ley general sobre programas agrícolas aproximadamente una vez cada cinco o seis años. La ley agrícola actual, conocida como "Ley sobre Alimentos, Conservación y Energía de 2008" vencerá en 2012. De hecho, esa ley de 2008 reemplazó a la "Ley sobre Seguridad Agrícola e Inversión Rural de 2002", que a su vez había suplantado a la "Ley Federal sobre la Reforma y Mejora de la Agricultura de 1996". Los cambios en la legislación y la

política de EE.UU. entre una y otra ley a veces han sido modestos y en otras ocasiones, considerables. Mientras la ley de 2008 es sustancialmente similar a su predecesora de 2002, con algunos "retoques" a ciertos programas, las diferencias entre las leyes agrícolas de 1996 y 2002 fueron muy marcadas. La ley de 1996 se promulgó poco después del final de las negociaciones de la Ronda Uruguay de la OMC y complementó el espíritu de esa ronda con respecto al recorte de los subsidios agrícolas; en 2002, en cambio, Estados Unidos se estaba preparando para la Ronda de Doha y para duras negociaciones con la Unión Europea. Esta última ley incrementó las subvenciones a la producción.

Una nueva ley agrícola no afectará a las exportaciones de los países de América Latina y el Caribe hacia el mercado estadounidense. Los aranceles se discuten en los acuerdos comerciales más que en las leyes, y la única manera de que un país mejore su acceso al mercado de EE.UU. es mediante un TLC o mediante su contribución a la finalización de la Ronda de Doha. En cambio, el aspecto principal de una ley agrícola tiene que ver con los subsidios a la producción agrícola y, en menor medida, con los programas para subvencionar o apoyar de algún otro modo a las exportaciones agrícolas estadounidenses.

Las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay, que entraron en vigencia en 1995, lograron un avance aparentemente importante al imponer limitaciones numéricas a los programas de apoyo a la agricultura. La asistencia brindada por países desarrollados como Estados Unidos se debía mantener dentro de una medida global de apoyo (MGA), calculada sobre la base de anteriores niveles de subvención. El apoyo que Estados Unidos podía proporcionar en el marco de determinados tipos de programas no podía superar los 23,1 mil millones de dólares en 1995, una cifra que se redujo gradualmente a 19,1 mil millones de dólares para el año 2000. Ese tope se mantiene vigente hasta el día de hoy.

Como se puede ver en los datos del Gráfico 8, Estados Unidos nunca ha concedido plenamente todos los subsidios que puede otorgar según los términos de los acuerdos de la Ronda Uruguay. En promedio, durante las campañas de comercialización 1995-2009[9], Estados Unidos utilizó casi la mitad (48,3%) de su MGA disponible. Durante ese período, la cuota de utilización llegó a ubicarse en un nivel tan bajo como 22,3% (2009) y nunca estuvo por encima de 88,2% (2000). En la campaña de 2009 (la más reciente sobre la que se tiene información), la MGA de EE.UU. fue de sólo 4,3 mil millones de dólares (es decir, 22,3% del total permitido). La mayoría de los subsidios extendidos después de la Ronda Uruguay han sido concedidos a los productores de azúcar, algodón y productos lácteos, y el valor total del apoyo no exento otorgado a estos productos básicos no ha cambiado mucho a lo largo de los años.[10] Los únicos otros productos importantes que recibieron más de mil millones de dólares en un año fueron el maíz y la soya, que representaron gran parte de los "picos" en los pagos durante 2000-01 y 2004-05. Entre los otros productos que han recibido apoyos menores pero considerables se encuentran los siguientes: manzanas, cebada, miel, lentejas, maní, arroz, sorgo, tabaco, trigo y lana.

Sin embargo, estas tasas de utilización supuestamente bajas pudieran ser más aparentes que reales, ya que existen algunas lagunas importantes que permiten a los países "burlar el sistema" cambiando la forma en que apoyan a sus productores. Las cifras de medida global de apoyo no cuentan el total de subsidios nacionales, sino sólo aquellas

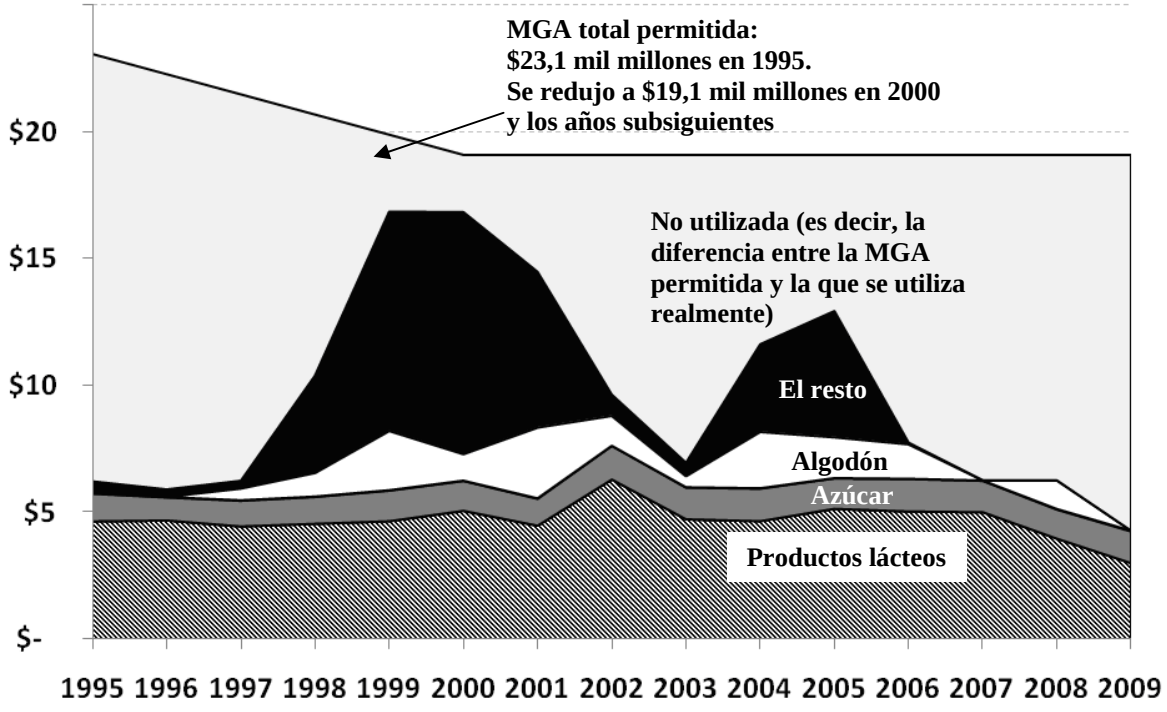
[9] Todavía no hay datos sobre el apoyo que Estados Unidos proporcionó en las campañas de comercialización de 2010 ó 2011.

[10] Cabe señalar que los datos del Gráfico 8 son en dólares corrientes (es decir, no ajustados a la inflación), lo que implica que durante años el valor real de los subsidios proporcionados a estos tres productos básicos ha disminuido un poco.

categorías de subsidios que están sujetas a los compromisos de reducción. Estas se encuentran dentro de lo que se conoce (en la terminología de la OMC) como la "caja ámbar", una clase que incluye el apoyo a los precios de mercado y determinados pagos directos. La MGA no contabiliza las formas de apoyo exentas que se clasifican dentro de la "caja azul" (pagos efectuados en coordinación con los programas de limitación de la producción) o la "caja verde" (pagos directos a los productores que no están vinculados a decisiones de producción, gastos de investigación o capacitación, programas de control de enfermedades, servicios de inspección, etc.). La aparente disminución de los subsidios de EE.UU. desde 2000 hasta 2003 y nuevamente desde 2005 hasta 2009 no considera los cambios en los gastos en los programas de caja azul y caja verde.

Lo que se discute realmente en las negociaciones de la OMC no es el nivel de subvención que *proporcionarán* Estados Unidos y otros países, sino el límite máximo del nivel que *podrían* proporcionar. La mayor cantidad de subsidios que Estados Unidos ha brindado después de la Ronda Uruguay es 16,9 mil millones de dólares en 1999, y no hay expectativas de que se acerque siquiera al techo de 19,1 mil millones de dólares, a menos que se produzca un gran colapso en los precios de los productos básicos. Incluso en este último escenario, los negociadores estadounidenses esperan mantener tanto "espacio para la acción" como sea posible en caso de que deban aumentar los niveles de subsidio en el futuro.

GRÁFICO 8
Subsidios a la producción concedidos por Estados Unidos según datos de la medida global de apoyo, campañas de comercialización 1995-2009
En miles de millones de dólares



Fuente: Compilación a partir de notificaciones hechas por Estados Unidos ante la OMC en la serie de documentos G/AG/N/USA/.

Tras el cese de las negociaciones en Ginebra, es probable que otros tres factores tengan mayor influencia en la determinación del nivel futuro de los subsidios a la producción agrícola de Estados Unidos. Dos de esos factores obran a favor de nuevas reducciones: actualmente los precios de los productos básicos son bastante altos (los programas estadounidenses están estructurados de tal forma que las subvenciones disminuyan cuando los precios alcancen niveles altos) y las limitaciones presupuestarias son incluso mayores (existe mucha presión para reducir el gasto en programas en todos los ámbitos de la política pública). Ambos factores económicos tienden a empujar a Estados Unidos hacia niveles de intervención más bajos, pero chocan con un tercer factor, de naturaleza política: los miembros de ambos partidos querrán ganar el apoyo de los agricultores en las elecciones de 2012. La importancia de ese factor se multiplica cuando se considera la sobrerrepresentación que tienen los estados agrícolas en el sistema político estadounidense. Esta circunstancia se refleja tanto en el Senado, donde todos los estados tienen dos escaños cada uno independientemente de su tamaño, como en el colegio electoral que elige presidentes, donde todos los estados poseen un número de votos igual al tamaño total de su representación en el Congreso (es decir, los escaños en la Cámara de Representantes más los escaños en el Senado). Eso ocasiona que los agricultores de los estados pequeños desde el punto de vista demográfico tengan una influencia desproporcionada sobre los candidatos tanto al Senado como a la Casa Blanca y, por ende, disfruten de una posición ventajosa a la hora de defender la continuación de los subsidios incluso en tiempos de precios altos y presupuestos ajustados.

No obstante, aún no se puede decir con certeza que este año se promulgará una nueva ley agrícola. Es posible que las disputas sobre este tema sean tan complicadas que los legisladores decidan en última instancia "prorrogar" las leyes actuales un año más, tal vez con algunos cambios menores, y dejar que sea el ganador de las elecciones de este año quien retome el tema el año próximo. Todavía es demasiado temprano para saber si finalmente ese será el escenario que se presentará, porque los comités de agricultura del Congreso apenas se encuentran (al momento de la redacción de este documento) en la fase inicial del proceso de audiencias relacionadas con el análisis de las opciones.

7. Impacto de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2012 sobre la política comercial

Con todo lo expuesto anteriormente, es evidente que cada uno de los temas planteados hasta este punto se podría ver afectado, tanto en el corto plazo (2012) como en el mediano plazo (2013-2016), por la elección que Estados Unidos celebrará el 6 de noviembre de 2012. Ese día, el electorado decidirá si ratifica o reemplaza al Presidente Obama, elegirá a los 435 miembros de la Cámara de Representantes y elegirá a un tercio de los miembros del Senado de 100 escaños. Por lo tanto, la elección decidirá si y de qué manera Estados Unidos podría regresar a un gobierno unificado. Ese gobierno se encuentra dividido actualmente, con los demócratas en la presidencia y controlando por escaso margen el Senado (por una mayoría de 53 a 47)[11], pero con los republicanos controlando la Cámara de Representantes (por una mayoría de 242 a 192 con una vacante).

El ex gobernador de Massachusetts Mitt Romney es el candidato más probable para ganar la nominación presidencial republicana, aunque eso no es nada seguro. Al momento de la redacción de este documento, Romney sigue enfrascado en su lucha

[11] Estas cifras incluyen a dos independientes que se suman a los demócratas. En caso de que el Senado esté dividido 50 a 50, la mayoría estará determinada por el vicepresidente, una de cuyas funciones es fungir de presidente (y punto de desempate) en el Senado.

por la nominación con el ex senador Rick Santorum (republicano por Pennsylvania) y el ex Presidente de la Cámara Newt Gingrich (republicano por Georgia). La opinión de consenso entre la mayoría de los observadores es que el gobernador Romney tiene mayor oportunidad de ganar la nominación que cualquiera de estos rivales, y que el principal efecto de la prolongada batalla por la nominación es que podría debilitarlo para las elecciones generales. Para los efectos del presente análisis, partiremos del supuesto razonablemente seguro, aunque no irrefutable, de que en definitiva él será el candidato.

En caso de que el gobernador Romney fuera elegido Presidente, ¿cómo podría cambiar la política comercial de Estados Unidos? Sus declaraciones y su posición documentada revelan que él percibe el tema no sólo como un asunto comercial, sino también como una herramienta clave en una política exterior que haga frente a los adversarios y asegure aliados. Por lo tanto, la función de los TLC en su administración podría ser similar a la que estos acuerdos tuvieron durante el gobierno de George W. Bush. Durante 2001-2008, la mayor parte de la energía de los negociadores comerciales de Estados Unidos se orientó hacia la consecución de acuerdos bilaterales y regionales con países que destacaban más por su relevancia para la política exterior de EE.UU. que por su tamaño comercial.

Esto podría traducirse en nuevas iniciativas relacionadas con América Latina y el Caribe. "Décadas de notables progresos en América Latina en materia de seguridad, democracia y mayores vínculos económicos con Estados Unidos están bajo amenaza actualmente", según un informe oficial de la campaña de Romney, que además critica ciertos acontecimientos en países específicos y al Presidente Obama por "dilapidar un tiempo valioso para promover los principios del libre mercado en toda la región al esperar tres años para presentar al Congreso acuerdos de libre comercio con nuestros aliados Colombia y Panamá para su ratificación". El informe también cuestiona a la administración Obama el hecho de haber "flexibilizado las sanciones contra Cuba sin exigir reformas a cambio que ofrecieran al pueblo cubano la libertad que le ha sido negada por tanto tiempo". Este es el razonamiento que sustenta la propuesta de Romney de emprender una campaña de oportunidad económica en América Latina, que se describe de una manera más detallada en el Recuadro 2.

Recuadro 2: Posición adoptada por Romney durante su campaña con respecto al comercio con América Latina

Bajo una administración Romney, Estados Unidos continuará con su papel activo en América Latina apoyando a nuestros aliados democráticos y las relaciones económicas basadas en el mercado, conteniendo las fuerzas desestabilizadoras internas, como las bandas de delincuentes y los terroristas, y oponiéndose a influencias desestabilizadoras externas tales como Irán.

En sus primeros 100 días en el cargo, Romney pondrá en marcha un vigoroso esfuerzo de promoción de la diplomacia pública y el comercio en la región, la Campaña de Oportunidad Económica en América Latina (CEOLA), a fin de exaltar las virtudes de la democracia y el libre comercio y consolidar los beneficios de los tratados de libre comercio alcanzados con Panamá y Colombia, así como los que ya están vigentes con Chile, México, Perú y los miembros del Tratado de Libre Comercio de América Central. A través de los medios de comunicación, tradicionales y nuevos, y mediante numerosos actos públicos que realizaremos en coordinación con nuestros socios regionales, la CEOLA pondrá de manifiesto un claro contraste entre la libre empresa y los males del modelo socialista autoritario ofrecidos por Cuba y Venezuela. La campaña también tratará de involucrar a los sectores privados de Estados Unidos y América Latina en los esfuerzos por expandir el comercio en toda la región con iniciativas que no sólo ayuden a las compañías estadounidenses a hacer negocios en América Latina, sino que también ayuden a las empresas latinoamericanas a invertir y crear puestos de trabajo en el mercado estadounidense. El objetivo de la CEOLA será preparar el escenario para la eventual adhesión de naciones de toda América Latina a la Zona Económica Reagan y la creación de lazos económicos fuertes y mutuamente beneficiosos entre la región y Estados Unidos.

Tomado de *An American Century – A Strategy to Secure America's Enduring Interests and Ideals* (página 33).

También es de esperar que una administración Romney – al igual que un segundo período de la administración Obama – haga gran énfasis en confrontar a China. El gobernador Romney presentó un capítulo completo sobre política comercial en su plan titulado *Believe in America* (Crea en Estados Unidos), en el cual propone la creación de una Zona Económica Reagan. Esto se describe de forma más detallada en un informe oficial que indica que esta zona "será un poderoso imán que atraerá a un círculo creciente de naciones que buscan un mayor acceso a otros mercados". Se le podría ofrecer membresía a China, pero el documento sugiere que el principal propósito de esta iniciativa sería un desafío a ese país, ya que "desalentaría las relaciones comerciales bilaterales desequilibradas entre China y sus vecinos, limitando la capacidad de China para coaccionar a otros países y, en última instancia, alentando a China a participar en el libre comercio en condiciones justas".[12]

Igual que es demasiado pronto para estar seguros de que el gobernador Romney será el candidato, también sería prematuro predecir el resultado de las elecciones generales. Baste decir que hay algunos factores que favorecen la reelección del Presidente Obama, como el hecho de que la mayoría de los presidentes ciertamente son reelegidos (a menos que se produzca una recesión en el año electoral) y que no ha

[12] *An American Century — A Strategy to Secure America's Enduring Interests and Ideals*, página 19.

tenido contendor dentro de su partido por la candidatura, y otros factores que favorecen a su oponente, como los relativamente bajos índices de aprobación para el Presidente Obama y las continuas preocupaciones sobre el estado de la economía. En términos netos, las posibilidades de reelección son probablemente mejores que 50-50, pero no por un margen muy grande.

III. FRAGMENTACIÓN DE NEGOCIACIONES COMERCIALES

En los últimos años, no se ha percibido prácticamente movimiento alguno en la paralizada Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales en la OMC. Esta iniciativa, que ha estado en marcha desde el año 2001, ha atravesado una serie de situaciones de estancamiento y casi colapsó en la última década. Estados Unidos sigue insistiendo en que la conclusión de la Ronda de Doha vale la pena sólo si los resultados son ambiciosos, y que el principal problema con las propuestas que están actualmente sobre la mesa es que no incluyen lo que, desde la perspectiva de EE.UU., son compromisos suficientemente profundos de los países en desarrollo más grandes. En la actualidad, no está claro si los miembros de la OMC intentarán reactivar la iniciativa o dejarán que ésta se disipe por completo.

Este año no es propicio para reanudar las negociaciones. A juicio de los negociadores comerciales, no es recomendable presentar acuerdos importantes para su aprobación nacional durante un año electoral. Por lo tanto, las conversaciones tienen que programarse de acuerdo con las "ventanas de oportunidades", que generalmente son los años en los cuales no se programan elecciones nacionales en las democracias más grandes.

Surge de inmediato la interrogante de si estamos ante el inicio de un proceso mediante el cual las negociaciones multilaterales más bien están fragmentándose en una serie de iniciativas regionales y multilaterales. Las opciones bajo consideración reducirían el número de asuntos que se debaten y el número de socios que participan en esos debates o se trasladarían a un debate totalmente diferente. Los ejemplos más recientes incluyen propuestas para negociar acuerdos generales entre Estados Unidos y la Unión Europea o, como alternativa, acuerdos de servicios multilaterales dentro de la OMC. A raíz de estas propuestas, los formuladores de políticas en EE.UU. y en América Latina y el Caribe se plantean una serie de interrogantes prácticas sobre asuntos concretos que les ocupan, así como sobre el tema álgido del diseño de sistemas. Las interrogantes pudieran determinar la planificación de la política comercial del candidato que gane las elecciones presidenciales de este año y, dependiendo de cuáles propuestas adopte y cómo las ponga en práctica, es posible observar cambios significativos en la conformación del sistema comercial. Sin embargo, antes de analizar las posibles respuestas a estas interrogantes, es útil revisar dónde estamos y cómo llegamos hasta aquí.

El punto principal del análisis que se desarrolla a continuación es que el proceso de fragmentación experimentado dentro de la región pudiera replicarse en todo el mundo. En la segunda mitad de la década de 1990, casi todos los países del hemisferio aparentemente llegaron a un consenso general de negociar un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para establecer mercados abiertos en todo el hemisferio occidental. Este consenso se rompió en la década siguiente, cuando los países se dividieron en distintos bloques políticos, así como también en distintos órganos de negociación. Algunos de estos fragmentos se subdividieron: lo que comenzó como un TLC propuesto entre Estados Unidos y cuatro países andinos terminó en tres negociaciones de TLC bilaterales separadas, de las cuales una fracasó (con Ecuador),

una se aprobó bajo el gobierno de Bush (con Perú) y la tercera tuvo que esperar años para una decisión de Washington (con Colombia). Como resultado, hemos pasado de un régimen en el cual casi todos los países excepto Cuba compartían la misma relación jurídica y grado de acceso al mercado estadounidense en la década de 1980 a otro en el que algunos países tienen TLCs, otros disfrutan de diferentes grados de acceso preferencial según los distintos programas de Estados Unidos y uno permanece sujeto a sanciones en la actualidad. Entre otras cosas, esta heterogeneidad en la condición jurídica y económica hace difícil hablar de los intereses o las posiciones regionales con respecto a las relaciones con Estados Unidos. Si ese mismo proceso de fragmentación tiene lugar en el plano multilateral, los intereses de determinados países y subregiones diferirán aún más unos de otros, y el valor de cualquier acuerdo o iniciativa tendrá que determinarse sobre esa base.

1.Diferencias entre la Ronda de Doha y la Ronda Uruguay

Los negociadores comerciales perciben perennemente un equilibrio entre las tres dimensiones de las conversaciones que emprenden. Una negociación realmente global reuniría a una amplia gama de participantes (universales), una serie completa de temas (temas tradicionales, tales como aranceles, y otros más nuevos), con altas ambiciones para intercambios de compromisos beneficiosos para ambas partes. Esto es más o menos lo que se logró en la Ronda Uruguay (1986-1994), la única ronda de negociaciones multilaterales en la historia en que las condiciones parecían estar a su favor. En esa ronda, muchos países reacios se sumaron al sistema multilateral, la gama de asuntos se extendió más allá de los aranceles para incluir temas como los servicios, los derechos de propiedad intelectual y reducciones significativas en las barreras arancelarias y no arancelarias (especialmente las cuotas).

Dos factores permiten entender por qué la Ronda Uruguay fue especial. Uno es el nivel relativamente alto de confianza en los países industrializados y en desarrollo, en un momento en que el primer grupo se sintió estimulado por el fin de la guerra fría y las esperanzas de un "dividendo de paz" y el segundo grupo por el Consenso de Washington y el reconocimiento de que los países asiáticos que habían adoptado una estrategia de desarrollo impulsada por las exportaciones benefician mucho más que la política de industrialización de sustitución de importaciones (es decir, proteccionismo) que una vez fue tan popular en muchas partes de América Latina y África. El otro factor es un conjunto de nuevas reglas de negociación que buscan evitar el parasitismo. La principal es el "compromiso único", una regla mediante la cual todos los países que participan en la negociación están obligados a adoptar todos los acuerdos que se generen. El primer factor garantiza que los compromisos que los países adquieran sean profundos, y el segundo asegura que estos compromisos sean adoptados por numerosos países.

La Ronda de Doha supuestamente también se basa en un compromiso único, pero la regla ha tenido un efecto muy diferente en las actuales conversaciones al que tuvo en la negociación anterior. En un entorno ambicioso, la regla estimuló el uso de medidas de compensación, como la eliminación de las cuotas en el mercado de productos textiles y prendas de vestir a cambio de una observancia más estricta de los derechos de propiedad intelectual. En el entorno más cauteloso de la Ronda de Doha, cuando los países de cualquier nivel de desarrollo económico tienden a enfocarse más en sus intereses defensivos (importación) que en los ofensivos (exportación), esa misma regla ha tendido a desalentar las ofertas audaces sobre cualquier asunto que esté en discusión.

La Ronda de Doha no es el único ejemplo de negociaciones comerciales problemáticas. Numerosas iniciativas que se emprendieron en los años siguientes a la Ronda Uruguay

arrancaron con mucha fuerza y posteriormente se fragmentaron en pequeñas conversaciones o desaparecieron por completo. Tal fue el caso de las negociaciones del ALCA y del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), que se establecieron en 1994 con el fin de implementar el libre comercio a lo largo de extensiones geográficas amplias, pero que finalmente se fragmentaron en negociaciones bilaterales y subregionales separadas. Así como varios TLC son las esquirlas dejadas por el ALCA, las actuales conversaciones de la TPP son una de varias iniciativas derivadas de las conversaciones del APEC. Cabe preguntarse si la Ronda de Doha se ocupará de fuerzas centrípetas igualmente fuertes y, de ser así, cómo.

En las actuales negociaciones, se ha visto la recurrencia de problemas perennes que afectaron la mayoría de las negociaciones anteriores a la Ronda Uruguay. Uno de estos problemas es la dificultad que representa manejar la relación entre Estados Unidos y la Unión Europea. El consenso, algunas veces frágil, entre ambas partes se ve amenazado por la incapacidad de los políticos de EE.UU. y la UE para abordar el sensible asunto de los subsidios a la producción agrícola (aparte de los esfuerzos para alcanzar un convenio tácito de no agresión sobre el tema). Los líderes de ambos lados del Atlántico reconocen que todos estarían en mejor posición económica si estas distorsiones pudieran reducirse. Además, los altos precios de los productos agrícolas en los últimos años han hecho que estos subsidios sean más bien contingentes, pero los grupos agrícolas de casi todos estos países ejercen influencia política más allá de lo que su limitada población implicaría. Los negociadores de ambas partes pensaban que habían encontrado la mejor solución en 2003, cuando idearon un acuerdo que generaría modestas reducciones en los subsidios de EE.UU. y la UE, pero este plan pronto se topó con el segundo problema.

La conferencia ministerial de la OMC en Cancún en 2003 demostró que el sistema estaba muy lejos del punto en que un consenso transatlántico es necesario y suficiente para concluir una ronda con éxito. Sigue siendo necesario, pero los países en desarrollo han ganado suficiente poder como para garantizar que ya no es suficiente. En Cancún, el propuesto acuerdo entre EE.UU. y la UE enfrentó una fuerte oposición de los eficientes productores agrícolas del mundo en desarrollo que exigen recortes más profundos (liderados por lo que era entonces el Grupo de los Veinte), así como de los menos eficientes productores que temen la erosión de su acceso preferencial al mercado de la UE (la mayoría de los cuales se encuentra en el grupo de África, el Caribe y el Pacífico). Al final de la conferencia ministerial, se registró una situación de caos en las negociaciones que rivalizó con el volumen de las protestas externas registradas durante la sesión ministerial de Seattle en 1999. El acuerdo agrícola transatlántico propuesto se extinguió en Cancún.

Cabe preguntarse si esa reunión ministerial, nueve años más tarde, también dio un duro golpe a la Ronda de Doha. En los años siguientes, se desplegaron varios esfuerzos para reactivar las conversaciones – algunos de las cuales como parte de las conferencias ministeriales que la OMC ha organizado como sede – pero éstos han dado muy poco fruto. El nivel de desmoralización ha sido tal, que los negociadores y otros políticos exploran alternativas serias a la Ronda de Doha e incluso la misma OMC.

2.Opciones para negociaciones afectadas

Los negociadores pueden responder de tres maneras cuando encuentran discrepancias importantes en los niveles de ambición de los participantes en una negociación. Diversamente podrían abordar una variedad de asuntos menos profundos tras omitir uno o más de los temas originales, reducir su nivel de ambición con respecto a los temas restantes o – en el enfoque más extremo – reducir el número de participantes al trasladar las negociaciones a algún otro foro. Ya hemos visto a los negociadores intentar

con los dos primeros enfoques en la Ronda de Doha, y ahora comenzamos a observar una transición hacia la tercera opción.

Una de las consecuencias de la reunión ministerial de Cancún fue el retiro de tres temas conflictivos de la mesa de negociaciones. Desde la conferencia ministerial de Singapur en 1996, la UE había sido el principal proponente de los denominados cuatro temas de Singapur: política de competencia, compras gubernamentales, inversiones y facilitación del comercio. Sin embargo, cada una de estas propuestas se encontró con una fuerte oposición de los países en desarrollo, y la UE resultó ser mucho menos agresiva y eficaz en la promoción de estas cuestiones en la Ronda de Doha que Estados Unidos en la promoción de sus "temas nuevos" (servicios, inversión y derechos de propiedad intelectual) en la Ronda Uruguay. La UE acordó informalmente en Cancún, y luego de una manera más formal en la reunión ministerial de 2005 en Hong Kong, dejar tres de estos temas fuera de las negociaciones. El único que se sigue discutiendo es la facilitación del comercio.

El hecho de que estos temas hayan sido excluidos de la Ronda de Doha no significa que se hayan eliminado por completo de las negociaciones comerciales. Estos asuntos, en cambio, han sido integrados a las negociaciones sobre los TLC, que se conocen bajo la denominación general de acuerdos de asociación económica, en el caso de la UE, y acuerdos de promoción comercial, en lo que respecta a Estados Unidos. Sin importar cómo se les llame, la mayoría de los TLC de la UE y Estados Unidos no sólo incluyen los temas de Singapur, sino también otros asuntos que nunca se discutieron en Doha (especialmente las consideraciones laborales y el medio ambiente). Este método les permite ocuparse de las cuestiones en las que no existe consenso multilateral, pero también refuerza la creciente impresión de que la OMC está siendo marginada como foro de negociación.

La segunda opción, es decir, reducir el nivel de ambición sobre las cuestiones restantes en una negociación, ha sido el principal punto de disputa en la Ronda de Doha desde la conferencia ministerial de Cancún. La mayoría de los grandes participantes tienen cierta vaca sagrada que desean preservar: Estados Unidos y la Unión Europea (entre otros) se muestran reacios a hacer recortes importantes en sus niveles permitidos de subsidios agrícolas; los principales países en desarrollo no desean hacer reducciones profundas o irreversibles en sus muros arancelarios; y los países en desarrollo más pequeños le temen a las reducciones no sólo de sus propios aranceles sino también los de los países industrializados (lo que implicaría una reducción de los márgenes de preferencia que disfrutan actualmente a través de los programas preferenciales y los TLC). No obstante, Estados Unidos ha sostenido a lo largo de dos administraciones que "no alcanzar un acuerdo es mejor que alcanzar un mal acuerdo", y ha bloqueado durante años varios esfuerzos por concluir la Ronda de Doha, recurriendo a la aprobación de algunos recortes para guardar las apariencias y al aplazamiento de las negociaciones.

Tras el fracaso de la primera opción y el bloqueo de la segunda, era quizás inevitable que los negociadores terminaran recurriendo a la tercera opción. Ahora se han estado proponiendo más opciones que puedan facilitar un acuerdo mediante la reducción del número de actores. Este tema presenta tres variaciones, una de las cuales se ha estado aplicando desde hace años. Esa primera variación, como se señaló anteriormente, es que los países negocien TLCs entre sí y puedan exhibirlos (de manera justificada o no) como complemento de las negociaciones multilaterales. Cada país miembro de la OMC ha estado haciendo esto, hasta el punto en que cualquier observador razonable podría preguntarse si los acuerdos discriminatorios han pasado de ser una excepción a ser la regla.

La segunda variación sobre el tema puede ser difícil de distinguir de la primera. También implica un cambio de negociaciones multilaterales a negociaciones bilaterales, regionales o interregionales, pero lo hace como un sustituto más que como un complemento de las conversaciones multilaterales. Esto es algo que los países industrializados han discutido intermitentemente desde la década de 1960 como una manera de lograr mayores avances entre sí de lo que sería posible cuando en las negociaciones intervienen los países en desarrollo. De hecho, lo intentaron en una negociación posterior a la Ronda Uruguay. Estados Unidos y algunos de sus socios estaban insatisfechos con la profundidad de los compromisos que los países habían asumido en las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre inversión, y trataron de negociar un Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI) dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La iniciativa AMI finalmente fracasó cuando los países de la OCDE no lograron resolver los desacuerdos que existían entre ellos.

Es una cuestión de juicio determinar si las negociaciones de la TPP que están en curso actualmente, o las propuestas de cierto tipo de negociación transatlántica que comienzan a aflorar, se pueden clasificar mejor como un ejemplo de la primera o de la segunda variación. Como se concibió originalmente, la TPP era una iniciativa comparativamente modesta que reunía a un grupo grande y diverso de países que ya tenían numerosos TLC entre sí. Los dos participantes originales de América Latina en estas negociaciones (Chile y Perú) disfrutaban de este estatus con Estados Unidos, al igual que Australia y Singapur; desde la perspectiva de EE.UU., las únicas dos partes totalmente nuevas en estas conversaciones eran Brunei, Malasia, Nueva Zelanda y Vietnam. Todo eso cambió con la decisión de Japón a finales de 2011 de buscar su entrada en las negociaciones, y otros países, especialmente México y Canadá, también están interesados en incorporarse. Por consiguiente, la cuota colectiva del PIB y el comercio global representada por los participantes reales o potenciales de la TPP ha aumentado tremendamente. Los gobiernos que participan en estas negociaciones afirman que su propósito es complementar más que sustituir las negociaciones multilaterales, pero esa opinión no es compartida por todos los países que no intervienen en estas negociaciones. Los chinos, particularmente, temen que uno de los objetivos de las negociaciones de la TPP sea aislar a China de los beneficios ofrecidos por acuerdos nuevos y discriminatorios.

Las propuestas de negociaciones entre EE.UU. y la UE, como se explica más adelante, son vistas por algunos sectores incluso con mayor preocupación. Durante mucho tiempo ha existido el temor de que si los dos actores más grandes logran acuerdos entre sí, será poco lo que podrá hacer la OMC, aparte de velar por el cumplimiento de los acuerdos multilaterales y supervisar el progreso. Las negociaciones entre estos dos gigantes también podrían significar el fin de cualquier esfuerzo serio para fortalecer las disciplinas multilaterales sobre los subsidios a la producción agrícola.

La tercera variación se encuentra entre estas dos. En este enfoque, las partes en una negociación proponen salirse de la estructura de la Ronda de Doha, pero permanecer dentro de la arquitectura general de la OMC, y negociar acuerdos independientes sobre una base multilateral. Esto significa flexibilizar la regla del compromiso único y tratar de alcanzar acuerdos que no requieran la probación de todos los países ni estén vinculados al progreso en otros temas discutidos en la Ronda.

3. Resurgimiento del plurilateralismo dentro de la OMC

Existen dos formas de abordar las negociaciones plurilaterales. Una es retomar el enfoque de "código de reciprocidad" adoptado en la Ronda de Tokio (1972-1979), según el cual sólo los países que firmaban un acuerdo estaban sujetos a sus disciplinas, pero también garantizaba que sólo esos países tenían derecho a sus beneficios. Es el caso, por ejemplo, del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP). Aunque es parte del sistema de la OMC, el ACP es un remanente de la Ronda de Tokio que está fuera del alcance del compromiso único.

Alternativamente, las negociaciones plurilaterales se pueden realizar como acuerdos no discriminatorios alcanzados entre una "masa crítica" de países. En este enfoque, las obligaciones de un acuerdo son asumidas sólo por aquellos países que lo firman, y los participantes en una negociación concluirán el acuerdo sólo cuando se haya sumado un número de países suficientemente amplio, pero los beneficios del acuerdo se extenderán, sobre la base de NMF, a todos los miembros de la OMC. Este es el enfoque que se utilizó en varios acuerdos negociados durante el período comprendido entre el final de la Ronda Uruguay en 1994 y el lanzamiento de la Ronda de Doha en 2001, incluidos convenios sobre el comercio en el área de telecomunicaciones y servicios financieros, así como el Acuerdo sobre Tecnología de la Información que estableció un libre comercio amplio (aunque no universal) de computadoras y hardware relacionado.

Es en este contexto que deben considerarse las negociaciones propuestas para un acuerdo plurilateral sobre servicios. Estados Unidos y algunos otros miembros de la OMC han propuesto que las negociaciones sobre servicios se separen de la Ronda de Doha, con la negociación de nuevos compromisos entre los países que estén dispuestos a hacerlo, sobre una base plurilateral. Esto significaría retornar a las modalidades de negociación que la OMC aplicaba en sus años de formación, antes del lanzamiento de la Ronda de Doha.

Las conversaciones sobre el comercio de servicios estuvieron entre los temas que sobresalieron durante ese período de "agenda incorporada" que tuvo lugar después de la ronda anterior y antes de la actual. Durante ese tiempo, los miembros de la OMC lograron aprobar una serie de protocolos del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) que incluían acuerdos sobre servicios financieros (el segundo y el quinto protocolo), la circulación de las personas naturales (el tercer protocolo) y servicios de telecomunicaciones (el cuarto protocolo).[13] Aunque se alcanzaron fuera del ámbito de un compromiso único y no estaban vinculadas explícitamente a algún otro asunto, estas negociaciones produjeron acuerdos que fueron adoptados por muchos miembros de la OMC.

Fue sólo con el lanzamiento de la Ronda de Doha que se detuvieron virtualmente los progresos en las negociaciones del AGCS. En contraste con los acuerdos mencionados anteriormente correspondientes a la Ronda Uruguay, donde el vínculo entre algunos temas (por ejemplo, textiles y prendas de vestir y los derechos de propiedad intelectual) alentaba las ambiciones en ambas áreas, los vínculos trazados en la Ronda de Doha han tendido a desanimar las negociaciones sobre ambos temas. En el caso de los servicios, la vinculación ha sido con la agricultura. Los países del Grupo Cairns de exportadores agrícolas, que desean ver importantes reducciones en las políticas agrícolas que distorsionan el comercio, esperaban una gran negociación. Estaban dispuestos a abrir sus mercados de servicios, pero sólo si los principales países industrializados reducían sus barreras y subsidios agrícolas. Sin embargo, en lugar de promover avances en ambos

[13] En los registros de la OMC, no existe un "primer protocolo" sobre alguna materia.

temas, este enfoque ha hecho que las negociaciones sobre servicios se muevan al mismo ritmo glacial que las conversaciones para un acuerdo sobre el control de las explotaciones agrícolas. El resultado es que cualquier apertura de los mercados de servicios de los países registrada en la última década se ha producido en respuesta a los cambios tecnológicos, las reformas internas o los TLC, pero no por la vía de acuerdos multilaterales alcanzados en el marco del AGCS.

En cambio, recientemente han surgido nuevas propuestas para desvincular los servicios no sólo de la agricultura sino de la Ronda de Doha en su conjunto y retomar el enfoque plurilateral de las negociaciones. A principios de 2012 se publicaron dos informes que defienden precisamente este enfoque. Uno de esos documentos fue publicado por la Coalición de Industrias de Servicios (CSI, por sus siglas in inglés) y se titula *Services Trade Liberalization as a Foundation of Global Recovery* (Liberalización del comercio de servicios como base de la recuperación mundial). Este informe sostiene que "con el estancamiento de las negociaciones de la 'Ronda de Doha' de la OMC…los gobiernos necesitan nuevos enfoques". Más concretamente, afirma que "una agenda de servicios ambiciosa que abarque todos los esfuerzos regionales y bilaterales para crear mercados de servicios abiertos y justos se vería facilitada enormemente por un acuerdo de libre comercio de servicios – un Acuerdo Internacional de Servicios (AIS) – que abra los mercados en todos los sectores". El informe fue precedido poco antes por una propuesta complementaria del German Marshall Fund de Estados Unidos (GMFUS). Co-redactado por el respetado economista francés Patrick Messerlin y Erik van der Marel, el documento *The Dynamics of Transatlantic Negotiations in Services* (Dinámica de las negociaciones transatlánticas en materia de servicios) sostiene que "una Doha 'adormecida' no es razón para no iniciar negociaciones *ahora mismo* sobre cómo mejorar el acceso a los mercados de servicios". Ninguno de los documentos ofreció propuestas detalladas sobre el "cómo" de tales negociaciones, prefiriendo concentrarse en el "por qué". Ambos parecen estar dirigidos más a iniciar la discusión y apoyar las iniciativas en esa dirección que a proporcionar asesoramiento específico sobre cómo deberían llevarse a cabo las negociaciones.

4. Posibles negociaciones entre Estados Unidos y la Unión Europea

Tal vez la más consecuente de las propuestas de nuevas negociaciones es que Estados Unidos y la Unión Europea alcancen un gran acuerdo bilateral, con el objetivo de producir un TLC o algo que se le aproxime. Se trata de una idea planteada frecuentemente en el pasado, pero que últimamente ha sido evaluada con mucha más seriedad a los niveles más altos. Durante la Cumbre Estados Unidos-UE celebrada el 28 de noviembre de 2011, el Presidente Obama, el Presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, y el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, anunciaron que el Consejo Económico Transatlántico (CET) estaba enfocado en el establecimiento de un grupo de trabajo conjunto de alto nivel sobre el empleo y el crecimiento para considerar dicha posibilidad, entre otras opciones destinadas a generar empleo, crecimiento económico y competitividad. El grupo de trabajo es copresidido por el Representante de Comercio de Estados Unidos, Ron Kirk, y el Comisionado de Comercio de la Unión Europea, Karel De Gucht. El Primer Ministro del Reino Unido, David Cameron, y la Canciller de Alemania, Angela Merkel, han brindado su apoyo para un acuerdo de libre comercio entre EE.UU. y la UE.

Hasta ahora, el asunto ha avanzado más en teoría que en la práctica. En un informe de febrero de 2012 titulado *A New Era for Transatlantic Trade Leadership* (La nueva era del liderazgo comercial transatlántico), un grupo de trabajo transatlántico privado sobre comercio e inversiones propone la negociación de algo que prefieren no llamar TLC porque estaría más allá de los confines de ese género. El grupo de trabajo considera que

la propuesta se podría abordar en el mediano plazo, con 2013 ofreciendo un buen momento para reevaluar la relación una vez transcurrido el presente año electoral. También parecen estar plenamente conscientes de las perennes preocupaciones de que un trato EE.UU.-UE afecte negativamente al sistema comercial multilateral en su conjunto y, por lo tanto, dedican una atención considerable a la necesidad de lanzar esta iniciativa como un complemento más que como un sustituto de la liberalización multilateral en la OMC. Ese punto, sin embargo, podría verse socavado por la ausencia casi total en el informe de una explicación sobre cómo trataría esta iniciativa el delicado tema de los subsidios a la producción agrícola. En el fondo, se limita a sugerir que en la Ronda de Doha, "para romper el estancamiento actual, Estados Unidos y la Unión Europea deberían acordar la eliminación de todos los subsidios de exportación y abstenerse de utilizar la ayuda alimentaria para promover las exportaciones". No obstante, eso es algo que ya se acordó en Ginebra hace mucho tiempo, estando vinculadas la adopción definitiva y la aplicación de dicho compromiso al resto de cualquier acuerdo de Doha. El hecho de que el informe no señale nada más sobre los subsidios a la producción hace sospechar que los miembros del grupo de trabajo no lograron un consenso siquiera entre ellos mismos y, en ausencia de una posición común, decidieron decir muy poco al respecto. De ser así, eso sugeriría que se trata de temas que pueden seguir siendo puntos conflictivos independientemente de que Estados Unidos y sus socios continúen negociando en la Ronda de Doha, o complementen esas conversaciones con amplias iniciativas plurilaterales o sustituyan por completo las negociaciones de la OMC e intenten negociar TLC con la UE, Japón u otros socios.

Ni siquiera los defensores más firmes de las negociaciones EE.UU.-UE esperan que se decida algo este año y, en cambio, consideran que se trata de una iniciativa que deberá ser abordada por el ganador de las elecciones presidenciales de este año. En caso de que dichas negociaciones efectivamente se inicien en 2013, o en una fecha posterior, las mismas deberán ser examinadas minuciosamente por los países de América Latina y el Caribe. Tales negociaciones podrían afectar no sólo el asunto de los subsidios agrícolas en las principales economías, sino también los márgenes de preferencia de terceros países en el acceso a los mercados de Estados Unidos y la Unión Europea, e incluso el futuro del sistema multilateral como se conoce actualmente.