



SISTEMA ECONÓMICO
LATINOAMERICANO
Y DEL CARIBE



Impacto de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión en los países de América Latina y el Caribe

Relaciones Extrarregionales

*Secretaría Permanente
Caracas, Venezuela
Junio, 2016
SP/Di N° 1-16*

Copyright © SELA, junio 2016. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

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

C O N T E N I D O

PRESENTACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO	3
INTRODUCCIÓN	5
I. LAS CONSECUENCIAS DEL TTIP PARA LOS PAÍSES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE Y EL SISTEMA DE COMERCIO INTERNACIONAL	7
1. La posibilidad de un fracaso	8
2. ¿Es el TTIP una pieza fundamental o un escollo?	12
3. El TTIP como un ejercicio para sentar precedentes	15
II. EL CONTENIDO TEMÁTICO DEL TTIP	18
1. Comercio de bienes	18
2. Comercio de servicios	21
3. Asuntos regulatorios	23
4. Agricultura y seguridad alimentaria	24
5. Cuestiones laborales	25
6. Facilitación del comercio	26
7. Pequeña y mediana empresa (PYMES)	26
8. Comercio electrónico y telecomunicaciones	27
9. Medio ambiente y desarrollo sostenible	27
10. Política de competencia	27
11. Inversiones y solución de diferencias	27
12. Otros temas	28
III. IMPACTO ECONÓMICO DEL TTIP SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	28
1. Resumen de los análisis econométricos	29
2. Impacto del TTIP sobre países y productos específicos	31
3. Impacto del TTIP sobre los intereses comerciales caribeños	41
4. Impacto del TTIP sobre los intereses comerciales de América Central	42
5. Impacto del TIPP sobre los intereses comerciales de la Comunidad Andina	43
6. Impacto del TTIP sobre los intereses comerciales de MERCOSUR	44
7. Impacto del TTIP sobre los intereses comerciales de la Alianza del Pacífico	45
8. Impacto del TTIP sobre los flujos de capital hacia y desde América Latina y el Caribe	46
CONCLUSIONES	51
BIBLIOGRAFÍA	53

P R E S E N T A C I Ó N

El presente documento ha sido elaborado con el fin de cumplir con la Actividad III.1.2 del Programa de Trabajo de la Secretaría Permanente del SELA 2016 "La Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP) y su posible impacto en América Latina y el Caribe".

El documento contiene tres secciones. La Sección I se refiere a las principales consecuencias del acuerdo para el sistema de comercio internacional como un todo, y considera la manera en que el acuerdo podría sentar precedentes en los acuerdos comerciales regionales en el futuro. La Sección II analiza el estado de las negociaciones y examina el contenido de los asuntos del acuerdo. Por su parte, la Sección III indaga en el impacto que el TTIP puede tener en los intereses de los países de América Latina y el Caribe en términos tanto de comercio como de asuntos relacionados con redimensionar la inversión en la subregión. Por último, el documento dedica una sección a las conclusiones.

La Secretaría Permanente del SELA desea expresar su gratitud al Dr. Craig VanGrasstek por su dedicación en la elaboración de este estudio

RESUMEN EJECUTIVO

Este análisis se enfoca en la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP) que se encuentra ahora en negociaciones entre la Unión Europea y Estados Unidos de América, y más precisamente en el impacto potencial de este acuerdo en los países de América Latina y el Caribe. En el análisis se observa de manera amplia al TTIP, avanzando desde el más alto nivel político y de abstracción legal hasta los detalles más precisos de especificidad económica.

La Sección I trata sobre las interrogantes relativas al "panorama completo". La primera de éstas contempla si en realidad las negociaciones resultan en un acuerdo que puede obtener la aprobación de todos los 29 países miembros del TTIP. No se puede dar por sentado que el TTIP entrará en vigor. Al contrario, se han realizado muchas negociaciones fallidas durante las últimas décadas en las que alguno o ambos socios del Atlántico Norte estuvieron comprometidos, y no hay garantías de que las negociaciones de TTIP vayan a tener éxito donde otros han fracasado. Entre los retos que el TTIP enfrenta están la posible salida de Gran Bretaña de la Unión Europea, una elección presidencial en Estados Unidos en la que el comercio se convertido en un asunto muy importante, y un sentimiento creciente de escepticismo con respecto al comercio en ambos lados del Atlántico. Suponiendo que se concluye y aprueba el acuerdo ¿qué consecuencias tendrá para el sistema de comercio internacional como un todo? Se analiza también la controversia sobre si los arreglos mega-regionales como el TTIP contribuyen al avance del sistema de comercio internacional, y así aquel representa un liderazgo continuado por parte de las economías transatlánticas, o si la iniciativa es en su lugar sintomática de la fragmentación de ese sistema y la abdicación del liderazgo. También considera la manera en que el acuerdo podría sentar precedentes para los ACR en el futuro.

La Sección II revisa el estado de situación de las negociaciones del TTIP, y examina el contenido de los asuntos del acuerdo. El análisis destaca aquellos temas en los cuales la Unión Europea y Estados Unidos están tratando de profundizar los compromisos adquiridos previamente en áreas establecidas de política comercial, o abrir nuevos caminos en temas nuevos. Esta Sección también identifica aquellas áreas donde las dos partes parecen estar cerca de concluir sus negociaciones, y los temas en los que todavía siguen distanciados.

En la Sección III, se aborda de manera más específica el impacto que el TTIP puede tener sobre los intereses de los países de América Latina y el Caribe. Comienza revisando los resultados de los pocos estudios disponibles sobre los efectos económicos que el acuerdo puede tener sobre terceros, pero encuentra que estos estudios ni están completos (la mayoría no considera los efectos en países diferentes a Brasil) ni son consistentes. En cambio, el análisis usa datos comerciales recientes para identificar productos específicos exportados desde esta región que pueden estar sujetos a una competencia mayor si la Unión Europea y Estados Unidos eliminan aranceles aduaneros en su comercio bilateral. El análisis pone un énfasis especial en aquellas importaciones hacia Estados Unidos que permanecen sujetas a aranceles relativamente altos, y para las cuales tanto la Unión Europea como uno o más países en la región son proveedores de ese mercado. El impacto del TTIP sobre los flujos de inversión es más difícil de identificar, debido a limitaciones de información. Es posible que el TTIP pueda fomentar más inversiones en la Unión Europea y Estados Unidos provenientes de grandes empresas latinoamericanas. Si estas firmas esperan capitalizar las nuevas oportunidades creadas por el acuerdo, pueden considerarlo necesario para establecer o expandir su presencia local para así aprovechar estas aperturas.

INTRODUCCIÓN

El presente estudio se enfoca en la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP) que ahora se encuentra en negociaciones entre la Unión Europea y Estados Unidos de América, y más precisamente en el impacto potencial de este acuerdo tendría en los países de América Latina y el Caribe. El objetivo final es determinar cómo podría afectar el TTIP los flujos de comercio e inversión entre estas dos economías del Atlántico Norte y la región de América Latina y el Caribe, pero esto no es una simple función de los compromisos que se harán en asuntos tradicionales como aranceles aduaneros. En el análisis se observa de manera amplia al TTIP, avanzando desde el más alto nivel político y de abstracción legal hasta los detalles más precisos de especificidad económica, para considerar las diversas formas en que el TTIP puede afectar los intereses de la región.

Hasta la fecha, esta iniciativa mega-regional ha estado en marcha formalmente durante tres años. Entre julio de 2013 y abril de 2016, los negociadores de ambas partes sostuvieron trece rondas de discusiones. Actualmente, se puede decir que las conversaciones se encuentran en la mitad del proceso de negociación, que ambas partes tienen definida la mayoría de sus posiciones y hay algún progreso en la resolución de sus diferencias, pero no hay una indicación clara de cuándo (o incluso si) las negociaciones entrarán en su etapa final. Existe la posibilidad de que este proyecto, como varias otras iniciativas globales o mega-regionales que se han puesto en marcha en las dos últimas décadas, al final puedan fallar. Los retos que los negociadores enfrentan no se limitan a los problemas comunes de superar sus posiciones diferentes en asuntos específicos que están ahora sobre la mesa, sino también a comprender las serias disputas internas dentro de cada socio. Éstas incluyen un nivel creciente de escepticismo con respecto al comercio en el electorado de Estados Unidos, que ya se ha extendido a la elección presidencial de ese país, un nivel comparable al Euroescepticismo del otro lado del Atlántico, e incluso la amenaza de que uno de los mayores miembros de la Unión Europea pueda salirse del grupo. Debido a la gravedad de estas dificultades, este análisis no comienza con la premisa de que el TTIP es un "trato hecho" que será concluido, aprobado y puesto en marcha de manera inevitable.

Este análisis busca así abordar no un conjunto de interrogantes sino dos. El mayor conjunto de interrogantes se refiere a si de hecho se concluirá el TTIP, y qué impacto puede tener su éxito o fracaso en el sistema de comercio internacional como un todo. Si el acuerdo no se logra ¿qué implica esto para el impulso orientado hacia nuevos acuerdos? Y si se concluye y aprueba el acuerdo ¿podrían sus términos replicarse en acuerdos nuevos? El segundo y menor conjunto de interrogantes se relaciona con el impacto del acuerdo en la posición competitiva de los países de América Latina y el Caribe, y más específicamente en sus relaciones económicas con la Unión Europea y Estados Unidos. Suponiendo que el acuerdo entra en vigor ¿qué impacto tendrá en los intereses del comercio e inversión de la región? ¿Hasta qué punto podría este acuerdo afectar las exportaciones de América Latina y el Caribe hacia los mercados de la Unión Europea y Estados Unidos, y cómo podría cambiar el flujo de capital entre esta región y las dos economías más grandes del mundo?

El análisis conduce a un enfoque en tres etapas para responder a estas interrogantes, moviéndose desde los niveles más altos de abstracción hasta los más bajos. La Sección I trata sobre las interrogantes del "panorama completo": ¿Resultarán en realidad las negociaciones en un acuerdo que pueda conseguir la aprobación de todos los 29 países miembros del TTIP, y qué consecuencias tendrá un acuerdo como ese en el sistema de comercio internacional como un todo? Más específicamente, esta sección examina la controversia sobre si los arreglos mega-regionales, tales como el TTIP, contribuyen al progreso del sistema de comercio internacional a través de (por ejemplo) la creación de precedentes que puedan aceptarse en otras negociaciones,

6

y por lo tanto, representar un liderazgo continuo por parte de las economías transatlánticas, o si la iniciativa es en cambio sintomática de la fragmentación de ese sistema y la abdicación del liderazgo.

La Sección II examina el contenido de los temas de discusión del TTIP, destacando aquellos temas en los cuales la Unión Europea y Estados Unidos están tratando todavía o de profundizar los compromisos que habían hecho previamente en áreas establecidas de política comercial, o abrir caminos en temas nuevos. Esta sección identifica también aquellas áreas donde las dos partes parecen estar cerca de concluir sus negociaciones, y los temas más controversiales sobre los cuales todavía permanecen distantes.

En la Sección III, se aborda más específicamente el impacto que el TTIP puede tener sobre los intereses de los países de América Latina y el Caribe. Se hace mediante la revisión de los pocos estudios disponibles sobre los efectos económicos que ese acuerdo puede tener sobre terceros, y la identificación de países y productos más específicos en la región que pueden estar sujetos a una mayor competencia si la Unión Europea y Estados Unidos elimina los aranceles aduaneros en su comercio bilateral. El análisis pone un énfasis especial en aquellas importaciones hacia Estados Unidos que permanecen sujetas a aranceles de nación más favorecida (NMF) relativamente altos, y para las que tanto la Unión Europea y uno o más países en la región son proveedores en ese mercado. El impacto del TTIP en los flujos de inversión es más difícil de identificar, debido a las limitaciones de información. Es posible que el TTIP pudiera fomentar más inversiones en los mercados de la Unión Europea y Estados Unidos provenientes de grandes empresas de América Latina. Si estas empresas esperan capitalizar las nuevas oportunidades creadas por el acuerdo, pueden considerarlo necesario para establecer o expandir su presencia local para aprovechar estas aperturas.

I. LAS CONSECUENCIAS DEL TTIP PARA LOS PAÍSES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE Y EL SISTEMA DE COMERCIO INTERNACIONAL

Hay opiniones encontradas sobre las consecuencias que el TTIP y otras iniciativas discriminatorias tienen para el sistema de comercio internacional como un todo, y para los países de América Latina y el Caribe en particular. Uno de los puntos de vista sugiere que los arreglos de comercio regional (ACR) en general, y especialmente los mega-regionales como el TTIP pueden socavar el sistema multilateral. Esto no es sólo otro ACR, sino uno que se está negociando entre las dos entidades que tradicionalmente han sido protagonistas en las negociaciones comerciales multilaterales. Se podría afirmar que cuando estos dos miembros, los más grandes de la Organización Mundial del Comercio (OMC), decidieron negociar un acuerdo entre ellos mismos abandonaron en efecto el papel de liderazgo que habían ejercido por generaciones. Ya hubo preocupación sobre esta tendencia cuando Bruselas y Washington comenzaron a negociar acuerdos bilaterales y regionales con socios numerosos. Hay temor de que el TTIP, junto con el fracaso aparente de la Ronda de Doha signifique en efecto el fin de la OMC como un foro donde se negocian acuerdos importantes. El papel principal de esta institución multilateral, se discute a veces, puede reducirse a la administración y adjudicación de los acuerdos existentes que se incluyen bajo su paraguas institucional.

Otro punto de vista sugiere que el TTIP puede contribuir en cambio con la revitalización del sistema de comercio al restaurar el impulso perdido y sentar precedentes que puedan ser aceptados en acuerdos subsiguientes, incluyendo aquellos que la Unión Europea y Estados Unidos pueden negociar con terceros. Los ACR pasados han servido para introducir temas nuevos en las negociaciones comerciales, tales como la inversión y los derechos de propiedad intelectual, e iniciativas como el TTIP ofrecen una oportunidad no sólo de profundizar los compromisos hechos en estos temas, sino de abrir caminos en otros (por ejemplo, empresas públicas). De acuerdo a ésta lógica, los mismos países que proporcionan el liderazgo en el sistema de comercio internacional a través de las negociaciones multilaterales se están dirigiendo hacia los ACR en cambio como otro medio de lograr avances en la agenda.

¿Cuál de estas opiniones encontradas es la más valedera? La respuesta en gran medida depende de qué quiere ver uno desde el sistema de comercio internacional, y aquí hay una gran diversidad de opiniones dentro de la región. Por un lado, algunos países favorecen los acuerdos comerciales a todo nivel, hayan alcanzado o no las bases bilaterales, regionales, mega-regionales o multilaterales. Los miembros de la Alianza del Pacífico (es decir, Chile, Colombia, México y Perú) tienen portafolios grandes y diversos de acuerdos comerciales. Desde su perspectiva, el único punto débil del TTIP puede ser su propia exclusión del trato. En la medida en que este acuerdo mega-regional sienta precedentes que se replican en otros acuerdos, la iniciativa puede verse sin embargo como un positivo neto. Hay por lo menos otros tres grupos de países dentro de la región y cada uno de ellos podría tomar un enfoque más cauteloso hacia las negociaciones comerciales. Los países del MERCOSUR prefieren generalmente negociaciones multilaterales antes que negociaciones de ACR cuando negocian con terceros, y tienen una sombría opinión de los ACR de los que están excluidos. Estos países tienen objeciones al TTIP no sólo por los efectos potenciales de desviación del comercio, sino también porque las energías que los países transatlánticos dedican al TTIP pueden ir en detrimento de los acuerdos multilaterales. En la medida en que la Ronda de Doha se deja de lado, eso significa también que ni Bruselas ni Washington harán compromisos significativos para reducir sus subsidios a la producción agrícola. Otros países en la región, tales como los miembros del CARICOM, esperan que los márgenes de preferencia que actualmente disfrutaban en su acceso a los mercados de la Unión Europea y Estados Unidos no se reducirán o debilitarán. Desde esa perspectiva, el TTIP puede verse como una

8

amenaza a su tratamiento favorecido en algunos sectores. Sin embargo otros países, la mayoría notablemente miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) tienden a ver más explotación que liderazgo en las posiciones adoptadas por Estados Unidos y otras economías grandes. Desde este punto de vista, iniciativas como el TTIP se ven en general bajo una luz negativa.

Estas perspectivas diferentes entre grupos de países de América Latina y el Caribe sugieren la dificultad inherente en identificar una sola perspectiva regional sobre el impacto total del TTIP. No se ha hecho ningún esfuerzo en este análisis para reconciliar estas visiones distintas. El análisis presenta en cambio hechos y observaciones que hablan de los diversos costos y beneficios que los países podrían percibir provenientes del TTIP, y cómo la conclusión de este acuerdo (o, por el contrario, su potencial fracaso) podría afectar cada una de estas consideraciones.

Comenzamos revisando los mayores temas de discusión relacionados con la negociación, aprobación, e implementación del TTIP. Los más significativos entre ellos son las dudas crecientes sobre si al final las negociaciones tendrán éxito o no. El análisis entonces se orienta al impacto que el acuerdo podría tener en el sistema de comercio internacional, con respecto a los papeles desempeñados por los dos socios del TTIP y a los temas de discusión que buscan para avanzar en las negociaciones comerciales. Ese último punto será considerado entonces en la Sección II, que examina en mayor profundidad el contenido de los temas de discusión del acuerdo.

1. La posibilidad de un fracaso

Antes de examinar los posibles términos del acuerdo y sus consecuencias para el sistema de comercio y la región, primero es importante reconocer que no se puede dar por sentado que el TTIP entrará en vigor. Al contrario, se han realizado muchas negociaciones fallidas en las últimas décadas en las que alguno o ambos socios del Atlántico Norte han estado comprometidos. El desfile de desilusiones comenzó a finales de la década de 1990, cuando la Unión Europea y Estados Unidos trataron de negociar un Acuerdo Multilateral sobre Inversión dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Esperaban que este grupo más exclusivo pudiera tener éxito donde la Ronda Uruguay había fracasado ampliamente, produciendo un acuerdo completo sobre inversión, pero resultó imposible superar los desacuerdos entre Estados Unidos y Europa (en especial Francia). Otras iniciativas fracasadas o aquejadas de problemas que han contado con la participación de alguno o ambos socios del Atlántico Norte incluyendo la Ronda de Doha en la OMC, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y las negociaciones en el foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). No hay ninguna garantía de que las negociaciones del TTIP tendrán éxito donde estas otras han fracasado totalmente o han estado sujetas a repetidos reveses.

Si el TTIP fracasa, es más probable que suceda por su asociación con los asuntos *relacionados* al comercio más que a la política comercial tal como se define más tradicionalmente. Ha pasado mucho tiempo desde que los negociadores comerciales se enfocaban principalmente en materias puramente comerciales como aranceles aduaneros, cuotas, y otras medidas en frontera que regulan el comercio de bienes. En cambio han llegado a abarcar temas políticamente tensos como la protección de patentes para medicamentos, la política de competencia, los derechos laborales, y el medio ambiente. Los negociadores del TTIP no sólo tratarán con estos asuntos, sino que pueden abrir también caminos nuevos en asuntos asociados con el acceso a la información e Internet (es decir, la privacidad, la neutralidad de la red, los derechos de propiedad intelectual) y los derechos legales de inversionistas extranjeros. Estos asuntos se presentan de manera predominante en la diplomacia nacional del comercio, y se encuentran entre los temas más polémicos que surgen

cuando los negociadores de cualquiera de las partes consultan con sus respectivas asambleas legislativas y la sociedad civil. Hay también temas que incitan a los críticos más férreos de la globalización a oponerse al TTIP y otras iniciativas. Las cuestiones más difíciles en la relación comercial transatlántica por lo tanto se pueden ver no como fricciones entre la Unión Europea y Estados Unidos, sino en cambio como manifestaciones de debates nacionales paralelos que tienen lugar dentro de los dos socios.

Aún si se asume que los estadistas de la Unión Europea y Estados Unidos se las arreglan para superar las áreas más difíciles de la negociación, cada una de las cuales se discute con mayor detalle en la Sección II, todavía pueden enfrentar debates difíciles para su ratificación. Aquí el TTIP es emblemático de los retos crecientes que los negociadores comerciales enfrentan en casa. Durante generaciones, el Congreso de Estados Unidos estaba virtualmente sólo entre las asambleas legislativas nacionales en su disposición a rechazar los acuerdos comerciales. El Congreso votó en contra, o si no, puso fin a varios acuerdos importantes durante el siglo pasado (incluyendo algunos que habían comenzado como iniciativas de presidentes de Estados Unidos) pero otros cuerpos legislativos se están volviendo justo ahora tan asertivos como sus contrapartes estadounidenses. Considerando el hecho de que los resultados finales de TTIP necesitarán ser aprobados no sólo por el Parlamento Europeo, sino también por los parlamentos nacionales de los 28 de los estados miembros¹ de la Unión Europea, la ratificación del acuerdo podría llegar a ser más difícil en la Unión Europea que en Estados Unidos. Dado el alto nivel de oposición que algunos países pueden plantear a los pactos alcanzados en ciertos asuntos altamente sensibles, ya sea que se relacionan con los sectores económicos protegidos (especialmente la agricultura) o con los temas sociales y del medio ambiente, no es difícil imaginar un escenario en que una o más de las 29 asambleas legislativas nacionales en los países del TTIP decidan por último bloquear la aprobación de un acuerdo final.

No se necesita ver muy lejos para encontrar evidencia del escepticismo sobre el comercio en los cuerpos parlamentarios y los electorados generales de Europa y Estados Unidos. Varios desarrollos, listados abajo en orden cronológico, sugieren las complicaciones que pueden surgir en un futuro debate sobre la ratificación del TTIP:

El 4 de julio de 2012, el Parlamento Europeo rechazó el Acuerdo Comercial del Lucha contra la Falsificación (ACTA) por una votación de 478-39. El significado de esta acción se extendió más allá de la importancia de ese acuerdo específico. Este episodio representa uno en un grupo muy pequeño de casos en la historia moderna en la que no fue el Congreso de Estados Unidos, sino la asamblea legislativa de un socio la que rechazó un acuerdo comercial en el cual Estados Unidos es uno de los signatarios.²

- El Parlamento Europeo dio su consentimiento para el lanzamiento de las negociaciones del TTIP el 23 de octubre de 2012, pero solamente después de una deliberación a veces amarga. Algunos de los temas de discusión que fueron señalados en este debate, como la preocupación sobre la "excepción cultural", sugieren áreas en las cuales el desenlace de las negociaciones y el debate de la ratificación final pueden resultar difíciles.

¹ Ver Bolla (2014) para una discusión sobre el proceso de aprobación de la UE.

² El único otro caso del que el autor está consciente de un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá. Ese acuerdo fue derrotado después de las elecciones generales canadienses de 1911, que fueron consideradas como un referendium sobre el pacto.

10

- El Congreso de Estados Unidos dio su bendición a las negociaciones cuando en 2015 aprobó una nueva subvención de la autoridad de promoción comercial (TPA), una garantía procedimental esencial para acuerdos comerciales. El margen de victoria era razonablemente amplio en la Cámara de Representantes, donde el proyecto de ley se aprobó por 240-190, pero también fue muy partidista; los republicanos votaron a favor por 228-17, pero los demócratas se opusieron 12-173. En el caso de que los demócratas tengan éxito en las elecciones del 8 de noviembre de 2016 para el congreso, esto no puede presagiar nada bueno para el TTIP.
- El 6 de abril de 2016, una mayoría de votantes de los Países Bajos rechazaron el acuerdo comercial con Ucrania. Los resultados de este referéndum no son vinculantes, pero sí sugieren que el Euroscepticismo está en aumento incluso en uno de los países miembros de la Unión Europea que históricamente ha sido de los que más apoyan la integración interna y la liberalización externa.
- El TTIP estaba en la agenda cuando el Presidente Obama visitó al Reino Unido y Alemania durante los días 21 al 25 de abril de 2016, y las expresiones de la oposición pública hacia el acuerdo fueron especialmente vehementes en éste último país. Ese escepticismo se puede apreciar también en los niveles crecientes de oposición al TTIP en algunas encuestas³ de opinión pública.
- El 2 de mayo de 2016, Greenpeace Países Bajos dio a conocer unos textos filtrados sobre el TTIP, y los publicó en www.ttip-leaks.org. Algunos legisladores europeos utilizaron la ocasión de esta filtración para reiterar su disposición a vetar el trato de no estar contentos con sus disposiciones; ver por ejemplo los comentarios del Presidente François Hollande en lo concerniente a la posición de Francia sobre la necesidad de proteger la agricultura.⁴
- Los votantes en el Reino Unido decidirán el 23 de junio de 2016 si su país debe salirse de la Unión Europea. En el caso de que opten por el "Brexit" en este referéndum, la Unión Europea necesitaría dedicar más atención a mantener su propia integridad que a negociar con una parte externa un acuerdo mayor. Las encuestas recientes sugieren que la campaña por la "permanencia" tiene una ligera ventaja sobre la campaña por la "salida", pero el margen permanece volátil y estrecho.⁵ Incluso si los votantes británicos rechazan el Brexit, una votación cerrada podría disminuir el interés en lograr un acuerdo comercial muy ambicioso con Estados Unidos. Podría también alentar a los activistas y partidos políticos anti Unión Europea que exigen votaciones similares en otros países miembros.
- El comercio es un asunto mucho más prominente en la elección presidencial de 2016 en Estados Unidos que en elecciones más recientes, en ambos partidos los candidatos que han tomado las posiciones más escépticas sobre el comercio (es decir, Donald Trump en el Partido Republicano y el Senador Bernie Sanders en el Partido Demócrata) han sido mucho más exitosos de lo esperado por muchos observadores. No importa quien gane la elección general el 8 de noviembre de 2016, la popularidad de mensaje anti comercio puede inspirar

³ Ver por ejemplo los resultados de las encuestas reportados en <http://m.dw.com/en/ttip-skepticism-grows-in-germany-and-the-us/a-19203036>.

⁴ Los comentarios de Presidente Hollande se exponen en <https://www.youtube.com/watch?v=O8dT4mL7hF8> y discuten en <http://foreignpolicy.com/2016/05/03/french-president-says-non-to-ttip/>.

⁵ Ver los promedios de votación publicados en <https://ig.ft.com/sites/brexit-polling/>. En el momento de este trabajo, la votación promedio mostraba la fuerza de la "permanencia" adelante de la "salida" por 46% a 43%.

a otros funcionarios electos en ambos partidos a que tomen un enfoque más cauteloso en la aprobación del TTIP u otros acuerdos comerciales.

- El comercio es un asunto mucho más prominente en la elección presidencial de 2016 en Estados Unidos que en elecciones más recientes, en ambos partidos los candidatos que han tomado las posiciones más escépticas sobre el comercio (es decir, Donald Trump en el Partido Republicano y el Senador Bernie Sanders en el Partido Demócrata) han sido mucho más exitosos de lo esperado por muchos observadores. No importa quien gane la elección general el 8 de noviembre de 2016, la popularidad de mensaje anti comercio puede inspirar a otros funcionarios electos en ambos partidos a que tomen un enfoque más cauteloso en la aprobación del TTIP u otros acuerdos comerciales.
- Ese nivel creciente del sentimiento de escepticismo sobre el comercio en el sistema político de Estados Unidos ya está complicando la aprobación del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) que se firmó el 4 de febrero de 2016, pero todavía aguarda por la aprobación en cada uno de los 12 estados miembros. En el caso de rechazar el TPP en Estados Unidos por cualquier medio (por ejemplo, el ganador de la elección presidencial se niega a presionar para su aprobación, el Congreso vota en contra, etc.), las negociaciones de TTIP bien podrían colapsar.

Por todas estas razones, no sería aconsejable considerar el TTIP como una característica inevitable del futuro sistema comercial. Hay en cambio una clara posibilidad de que la iniciativa podría ir por el mismo camino de las negociaciones del ALCA y APEC, y que la Ronda de Doha de la OMC parece haber tomado también (en la práctica aunque no formalmente). Esta es una posibilidad de aumentar la preocupación de los propios negociadores del TTIP, algunos de ellos preferirían recurrir a un enfoque de "TTIP Ligero". Esto significaría una reducción considerable de las ambiciones para el acuerdo, limitándolo principalmente a un intercambio de compromisos sobre el acceso a los mercados de bienes y servicios, así como también cualquier otro asunto que podría ser considerado por ambas partes no controversial. Esa es una posición que Estados Unidos rechaza explícitamente, de la misma manera que se ha opuesto a disminuir las ambiciones en la Ronda de Doha de las negociaciones comerciales multilaterales. Tanto en el TTIP como en Doha, la posición de Estados Unidos es que "no tener acuerdo es mejor que un mal acuerdo". En ambas instancias, sin embargo, exigir demasiado puede resultar en no recibir nada.

Todos los análisis en este informe deben por lo tanto leerse en el entendido de que una puesta en marcha del TTIP es sólo uno de varios escenarios que puede desplegarse en los próximos meses y años. De hecho, puede darse el caso de que los negociadores del TTIP tendrán al final éxito al diseñar un acuerdo de "alto nivel" que se ocupe de la mayoría o todos los asuntos que se discuten aquí, y que el acuerdo sea aprobado en ambos lados del Atlántico e introducido gradualmente durante los años subsiguientes. También se debe reconocer, sin embargo, que se podría ver si no una disminución mayor en las ambiciones de las negociaciones, y también es posible que las negociaciones fracasarán, o que sus resultados finales (ya sean ambiciosos, modestos, o en algún punto intermedio) puedan fracasar en su ratificación.

Los lectores deben también tener en cuenta que la oportunidad para estas decisiones es igualmente impredecible. Los líderes y negociadores en los países del TTIP todavía hablan de la importancia de completar su trabajo antes de que finalice 2016, y existe una posibilidad teórica de que puedan lograr este objetivo, pero ese escenario no es probable que surja a menos que varios acontecimientos irruman en su favor. En un caso ideal, los meses que restan de 2016 verían un fuerte crecimiento económico en las dos economías del Atlántico Norte, el rechazo al Brexit, y la

12

elección de un presidente estadounidense que esté preparado para buscar una aprobación temprana del TPP (quizá después de asegurar algunos ajustes para salvar las apariencias con respecto a los términos existentes del acuerdo). Se puede solamente adivinar por poco cuán probable sería ese escenario. En la medida en que el futuro del TTIP se vincula con el tratamiento del TPP, parece más probable que el desenlace del TTIP tenga lugar dentro del mandato del próximo presidente de Estados Unidos que durante los meses finales del mandato del Presidente Obama.

2. ¿Es el TTIP una pieza fundamental o un escollo?

No obstante esa nota de cautela, supongamos que los negociadores del TTIP con el tiempo superan sus diferencias, y que el acuerdo se aprueba y pone en marcha. ¿Qué implicaciones podría tener eso para el sistema de comercio internacional? ¿Podría un TTIP representar un fortalecimiento o un debilitamiento de ese sistema, y qué se diría sobre el papel desempeñado por las dos mayores economías? Esto a veces se plantea como una pregunta sobre si los ACR sirven como una "pieza fundamental" o un "escollo" para los acuerdos multilaterales (Lawrence, 1991). Desde el lado positivo, estos acuerdos pueden constituir pagos iniciales que los países podrían incorporar más tarde, completo o en parte, en sus compromisos a nivel multilateral, mientras también establecen precedentes para la inclusión de asuntos nuevos dentro del ámbito de la política comercial. Desde el lado negativo, la proliferación de los ACR puede contribuir a una balcanización del sistema comercial, la multiplicación de las normas de origen que compiten, y la creación de distritos nacionales que están más interesados en preservar los arreglos preferenciales y aprovechar los mercados cautivos que en promover tratos globales.

Lo que está en cuestión aquí no es sólo una simple cantidad de ACRs, sino quién está negociando con quién. El avance más importante en el sistema comercial durante la década pasada es haber roto el techo de vidrio que había impedido la negociación de los ACR entre los miembros más grandes del sistema comercial. Durante décadas los jugadores más grandes habían mostrado una gran restricción al confinar sus negociaciones de los ACR a países pequeños y medianos, tanto entre socios desarrollados como en vías de desarrollo, reservando así las negociaciones entre ellos al sistema multilateral. Todo eso ha cambiado en el curso de algunos años. El cambio es especialmente notable si se observa las negociaciones entre China, Japón, la Unión Europea, y Estados Unidos. Cuatro de las seis combinaciones posibles para hacer pares entre estas cuatro economías más grandes están actualmente en alguna etapa de negociación. Además del TTIP, éstas incluyen conversaciones entre la Unión Europea y Japón, entre Japón y China, y entre Japón y Estados Unidos (por vía del TPP).

Cuando se considera el impacto que el TTIP puede tener en el sistema de comercio internacional, es importante reconocer las inversiones que los países de América Latina y el Caribe han hecho en la creación y mantenimiento de las instituciones multilaterales. Una de las grandes ironías de la OMC es que tomó generaciones haciendo esfuerzos para que el sistema de comercio multilateral avanzara desde el incompleto y provisional Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) hasta la OMC que es una institución más amplia, pero este logro se obtuvo justo antes de que los países se orientaran hacia los ACR como método principal de concluir acuerdos comerciales. Casi cada país en la región contribuyó a la creación de esa nueva institución. A excepción de las Bahamas, que todavía se encuentra en el proceso de adhesión a la OMC, todos los países de América Latina y el Caribe son miembros de la OMC que se incluyen en una de las dos categorías. La primera categoría está formada por aquellos que o estaban entre las partes contratantes originales del GATT (es decir, Brasil, Chile, y Cuba) o accedieron al GATT antes de que el proceso se volviera más difícil a mediados de la década de 1980 (es decir, Argentina, Colombia,

Haití y Perú, entre otros).⁶ Aunque estos países no estaban obligados en líneas generales a adquirir grandes compromisos en las primeras décadas del GATT, sí negociaron concesiones importantes en la Ronda Uruguay (1986-1994). El otro grupo consiste en aquellos países cuyas inversiones en el sistema son más recientes, y a menudo más profundas, porque experimentaron una adhesión ya sea en el período tardío del GATT (por ejemplo, Costa Rica, México y Venezuela) o desde que la OMC entró en vigencia en 1995 (es decir, Ecuador y Panamá). Las exigencias hechas a estos países fueron a menudo amplias y difíciles. No importa en qué grupo se puede encontrar un país, todos estos países de América Latina y el Caribe han invertido un considerable capital político y aspiraciones económicas en la OMC.

El sistema de comercio internacional puede estar cambiando de una orientación centrada en la OMC hacia una en la que una mayor liberación se logra autónomamente o a través los ACR. Si es así, algunos países en la región han avanzado más lejos que otros en esa dirección. Los datos en el Cuadro 1 muestran que hay once países que en efecto ya tienen los ACR con las dos economías del Atlántico Norte y otros trece que tienen acuerdos con uno o el otro, o están en una etapa de terminación o implementación de un ACR con la Unión Europea o Estados Unidos. Otros cinco países no tienen un ACR en vigor con ninguna de estas economías del Atlántico Norte. Los cuatro miembros de la Alianza del Pacífico, así como también Costa Rica, han ido hasta lo más lejos en la negociación de los ACR con las economías más grandes. Chile y Perú, cada uno tiene acuerdos con ellos cuatro, mientras Colombia, Costa Rica, y México tiene acuerdos en vigor o bajo consideración con tres de ellos. Hay dos factores importantes que contribuyen a esta distribución diferente de los ACR. El más obvio es la orientación de la política con el liderazgo en cada país adoptando sus propios puntos de vista sobre la conveniencia de concluir acuerdos extra-regionales múltiples. La otra razón es legal, si resulta que las propensiones de los países a negociar los ACR extra-regionales están también afectadas por las normas de los grupos de los cuales son miembros. CARICOM y MERCOSUR cada uno requiere que sus estados miembros obtengan aprobación del grupo por cada acuerdo que podrían negociar con otros socios. Las normas en la Comunidad Andina y el Sistema de Integración Centroamericano generalmente dejan a los miembros libres para negociar los ACR fuera del grupo. La libertad de acción es aún mayor en los casos especiales de Chile, República Dominicana, México y Panamá, ninguno de los cuales está limitado por las normas de uniones aduaneras o mercados comunes.

El TTIP se puede ver también como un instrumento mediante el cual las economías del Atlántico Norte pueden buscar reafirmar la autoridad que ejercieron tanto tiempo en el sistema de comercio internacional, pero que ha estado en declive durante las últimas décadas. Por más de un siglo, el liderazgo en el sistema de comercio internacional provenía de manera desproporcionada de Londres y Washington. El Reino Unido desempeñó el papel desde mediados hasta finales del sigloXIX, el que ofrecía a través de la liberalización unilateral (en especial en la derogación de las Leyes Corn proteccionistas en 1846) y a través de la negociación de una serie de acuerdos comerciales bilaterales (comenzando con Francia en 1860). Todos estos acuerdos incluían las cláusulas de NMF, de manera tal que cuando cualquier par de países reducía los aranceles aduaneros en un acuerdo los beneficios se extendían automáticamente a todos los otros países que disfrutaban el tratamiento de NMF. El sistema comenzó a deteriorarse en la década de 1890, y después de la Primera Guerra Mundial estaba en ruinas, pero finalmente Estados Unidos llegó a desempeñar un papel muy parecido al del Reino Unido. Los términos estándar de los numerosos acuerdos comerciales bilaterales que Estados Unidos negoció durante 1934-1946 aportaron la base para lo que llegaría a ser el GATT en 1947. Estados Unidos y el Reino Unido fueron los más influyentes en el sistema del GATT durante la primera década de su existencia, pero su "Grupo de

⁶ Obsérvese que la mayoría de los países anglo-caribeños ingresaron al GATT a través del proceso de sucesión en lugar de adhesión, que era generalmente menos exigente con respecto a los compromisos.

14

los Dos" informal al final dio paso a la cooperación entre Estados Unidos y diversas instituciones que se desarrollaron y convirtieron en la Unión Europea (en especial después que el Reino Unido se uniera al grupo en 1973). El dominio angloamericano del sistema del GATT fue evidente de principio a fin de la era del GATT, cuando en 1933-1994 los términos finales de la Ronda Uruguay fueron acuñados por el trío del Atlántico Norte: el Comisionado del Comercio de la Unión Europea, Leon Brittain, el Representante del Comercio de Estados Unidos, Mickey Kantor, y el Director General del GATT, Peter Sutherland (un abogado irlandés con profundas raíces en Inglaterra).

CUADRO 1:
Relaciones de los ACR entre países de América Latina y el Caribe y grandes economías seleccionadas

	Unión Europea	Estados Unidos	Japón	China
CARICOM				
Las Bahamas	■			
Barbados	■			
Belice	■			
Guyana	■			
Haití	□			
Jamaica	■			
Suriname	■			
Trinidad y Tobago	■			
Mercado Común Centroamericano				
Costa Rica	■	■		■
El Salvador	■	■		
Guatemala	■	■		
Honduras	■	■		
Nicaragua [§]	■	■		
Comunidad Andina				
Bolivia [§]				
Colombia [†]	■	■		○
Ecuador [§]	□			
Perú [†]	■	■	■	■
Venezuela [§]				
MERCOSUR				
Argentina	□			
Brasil	□			
Paraguay	□			
Uruguay	□			
Otros				
Chile [†]	■	■	■	■
Cuba [§]				
República Dominicana	■	■		
México [†]	■	■	■	
Panamá	■	■		

Fuente: https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm y <http://fta.mofcom.gov.cn/english/>.

= ACR en vigor

■ = ACR pendiente de conclusión, aprobación, o puesta en marcha

○ = ACR en estudio

§ : Miembro de la Alianza Bolivariana (ALBA)

† : Miembro de la Alianza del Pacífico

Ese dominio UE-EEUU, y más específicamente los papeles desempeñados por RU-EEUU, ha sido desafiado durante los años desde que la OMC entró en vigencia en 1995. Muchos de los miembros de la OMC objetaron la manera oligárquica en que se tomaron las decisiones en el GATT, especialmente al llegar a acuerdos en un proceso de sala verde en el que la mayoría de ellos fueron excluidos. La creación de la nueva institución, junto con la adhesión de muchos nuevos miembros y la adopción de nuevos estilos de negociación, produjeron una OMC que es notablemente más inclusiva y democrática que el GATT, su predecesor. Desde la perspectiva de la Unión Europea y Estados Unidos, sin embargo, la nueva OMC es también menos manejable y eficiente. Eso puede verse en el proceso alargado y difícil mediante el cual la Ronda de Doha se puso en marcha en 2001, la ruptura de esas negociaciones justamente dos años después de la reunión ministerial de Cancún, y el fracaso repetido para revivirlas en la década siguiente. Tanto Bruselas como Washington respondieron al estancamiento reforzando la negociación de los ACR con partes seleccionadas, y mientras inicialmente trataron estas conversaciones como complementos a las negociaciones multilaterales (en una doctrina llamada a veces "liberalización competitiva") los ACR en cambio parecieron ser los sustitutos cada vez más. La proliferación de los ACR adoptó una apariencia nueva por completo cuando las dos economías más grandes decidieron que negociarían entre ellas. El TTIP todavía se presenta como si fuera complementario a las negociaciones en la OMC, y es posible imaginar con claridad escenarios donde esa aspiración llegara a ser una realidad, pero en el ambiente actual es difícil ver que eso suceda. A menos que haya un cambio importante en la dinámica de las negociaciones dentro de la OMC, el TTIP puede ser solamente la mayor evidencia hasta la fecha de que los países se han alejado de las negociaciones multilaterales para acercarse a las regionales.

Esto no quiere decir que el TTIP no tiene nada que contribuir al sistema comercial internacional. Al contrario, los tratos que se pactan entre las economías del Atlántico Norte podrían llegar a considerarse como el "patrón oro" de los ACR, al ofrecer ejemplos de lo que se podría replicar tanto a través de la negociación de nuevos ACR como en la profundización de los existentes. El éxito de esa empresa dependerá en primera instancia en si las negociaciones del TTIP son productivas. La derrota de la iniciativa, si eso tiene lugar durante el proceso de negociación o de la aprobación, sería un serio revés para Bruselas, Washington, y su esfuerzo conjunto para reafirmar el liderazgo en el sistema. Si tienen éxito, sin embargo, la siguiente interrogante será dónde y cómo las dos mayores economías buscaran construir sobre este logro.

3. El TTIP como un ejercicio para sentar precedentes

Como se deduce del análisis anterior, una de las principales maneras en que los socios transatlánticos han aportado liderazgo al sistema de comercio internacional es fijando la agenda de las negociaciones comerciales. Al examinar el impacto del TTIP en los países de América Latina y el Caribe, es por lo tanto importante no sólo considerar cómo podría el acuerdo afectar los términos de su acceso a las economías del Atlántico Norte, sino también los precedentes que este acuerdo podría sentar para los ACR en el futuro.

16

Los ACRs ofrecen a las mayores economías un medio de abordar los temas a los que se resisten algunos miembros de la OMC. Aquí la secuencia puede tomar una de dos vías. En una variante, el *demandeur* de un nuevo asunto puede usar los ACR como un laboratorio de políticas, demostrando a los otros miembros la manera en que el asunto se podría manejar en caso de tomarse después multilateralmente. En la otra vía, el *demandeur* que ha sido repelido en sus esfuerzos por llevar el asunto a nivel multilateral en cambio puede acudir a negociaciones bilaterales y regionales. La primera de estas secuencias se demostró mejor mediante el enfoque que Estados Unidos tomó en la década de 1980 hacia lo que entonces se llamó "nuevos asuntos" de servicios, inversión, y derechos de propiedad intelectual. Los precedentes fijados por los acuerdos que Estados Unidos alcanzó con sus vecinos inmediatos, primero con Canadá (1988) y luego con Canadá y México (1992), proporcionaron un efecto de demostración para los nuevos asuntos que eran simultáneamente objeto de negociación en la Ronda Uruguay. La segunda secuencia se ilustra mejor mediante el enfoque que la Unión Europea ha tomado hacia los cuatro tan llamados asuntos de Singapur sobre la política de competencia, las adquisiciones públicas, la inversión, y la facilitación del comercio. Bruselas presionó por las negociaciones en estos temas, pero se vio forzada por la fuerte oposición de los países en vías de desarrollo a retirar tres de esos temas de la mesa de la Ronda de Doha; el único que permaneció parte de la ronda después de 2003 fue la facilitación del comercio. Los negociadores de la Unión Europea recurrieron a las negociaciones de los ACR como su Plan B. La mayoría de los acuerdos que la Unión Europea y Estados Unidos han pactado con los países en vías de desarrollo durante la última década cubren no sólo los asuntos de Singapur, sino también otros temas que nunca llegaron a la mesa en Doha (por ejemplo, los derechos laborales y el medio ambiente).

Los datos del Cuadro 2 ilustran la manera en que la cobertura de los asuntos de los ACR tiende a alargarse en el tiempo, mostrando el contenido de los cuatro ACR que Estados Unidos ha negociado con países de América Latina durante la última generación. Hay 33 asuntos que se muestran en el Cuadro, solamente un tercio de los cuales fueron cubiertos por capítulos separados en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) como concluyó originalmente en 1992. Otros dos temas se añadieron al TLCAN por medio de los acuerdos colaterales que el Presidente Clinton negoció con México y Canadá en 1993; seis temas más fueron cubiertos en menor amplitud en ese acuerdo fundamental. Nuevos asuntos se añadieron entonces a los ALC que Estados Unidos negoció con Chile y Colombia, y algunos de los asuntos que debutaron en papeles pequeños desempeñados por el TLCAN fueron elevados a nivel de capítulos separados. Al momento de concluirse el TPP el año pasado, en el que tres países latinoamericanos (es decir, Chile, México y Perú) están entre los doce socios, todos menos uno de los 33 asuntos se habían elevado al nivel de capítulos distintos y detallados. Algunos de los tratos que se pactaron en el TPP forman ahora la base de las negociaciones de Estados Unidos con la Unión Europea. Si se concluye el TTIP muy probablemente, en cambio, sentará las bases de la próxima serie de ACR.

Los tipos de innovación que el TTIP podría hacer van mucho más allá de las interrogantes tradicionales del acceso a los mercados para bienes, e incluir temas como la cooperación legislativa, seguridad alimentaria y salud animal y vegetal, desarrollo sustentable, inversión, política de competencia, indicaciones geográficas, y resolución de controversias (ambas posibilidades: gobierno-gobierno e inversionista-Estado). Se continúa con estos temas en la próxima sección.

CUADRO 2.

Cobertura de Asuntos de los ACR Estados Unidos-América Latina Seleccionados

Los años indican la fecha de la firma

	TLCAN 1992-1993	ALC Chile 2003	ALC Colombia 2006	TPP 2016
Principales Asuntos Comerciales				
Aranceles Aduaneros	●	●	●	●
Barreras Técnicas al Comercio	●	●	●	●
Antidumping y Compensatorias [medidas]	○	●	●	●
Salvaguardias	○	○	○	●
Asuntos en Uruguay				
Agricultura	●	○	○	○
Derechos de Propiedad Intelectual	●	●	●	●
Servicios	●	●	●	●
Servicios Financieros	●	●	●	●
Servicios de Telecomunicaciones	●	●	●	●
Entrada Temporal	○	●	●	●
Asuntos en Singapur				
Adquisiciones Públicas	●	●	●	●
Inversión	●	●	●	●
Política de Competencia	●	●	●	●
Facilitación del Comercio	●	●	●	●
Otros Asuntos				
Medio Ambiente	□	●	●	●
Derechos Laborales	□	●	●	●
Transparencia	○	●	●	●
Empresas Públicas	○	○	○	●
Indicaciones Geográficas	○	○	○	●
Comercio Electrónico		●	●	●
Creación de Capacidad Comercial			●	●
Anti-Corrupción				●
Desarrollo				●
Competitividad y Facilitación de Negociación				●
Pequeñas y Medianas Empresas				●
Coherencia Legislativa				●

□ = No era parte fundamental del TLCAN cuando se concluyó en 1992, se introdujo con los acuerdos colaterales negociados en 1993.

○ = Uno o más artículos completos dedicados al asunto.

● = Capítulo completo, anexo, apéndice, u otra sección o acuerdo colateral completo dedicado al asunto

18

II. EL CONTENIDO TEMÁTICO DEL TTIP

El impacto más evidente que puede tener el TTIP en los intereses de América Latina y el Caribe se observa en los cambios que la reducción de aranceles planteada en el acuerdo puede producir en la competitividad de los precios de los diferentes proveedores en los mercados de la UE y de EE.UU. Sin embargo, por las razones que se examinaron en la sección anterior es de igual importancia considerar el impacto indirecto que puede tener el acuerdo en los países de la región. Los acuerdos específicos que alcancen en el TTIP la Unión Europea y Estados Unidos pueden sentar precedentes en otros acuerdos comerciales regionales (ACR) que se suscriban en el futuro. En esta sección, revisamos la diversidad de temas que están negociando estas dos vastas economías mundiales, y la situación en la que se encuentran dichas negociaciones.

Como puede apreciarse en el resumen que aparece en el Cuadro 3, las negociaciones del TTIP han progresado mucho más en algunas cuestiones que en otras. Los temas más tradicionales de acceso a mercados presentan, en general, menos obstáculos, a excepción de algunos sectores que una de las partes considera “vacas sagradas”.⁷ Ambas partes han intercambiado dos ofertas sobre aranceles y servicios, por lo que estas cuestiones se encuentran en una etapa relativamente avanzada. Sin embargo, solo han realizado hasta ahora una oferta sobre contratación pública. Todavía hay cuatro áreas en las que la Unión Europea ni siquiera ha presentado un texto. Estas áreas son: cooperación regulatoria en sectores específicos (en los que se presentarán las propuestas antes de la ronda de negociación de julio de 2016), energía y materias primas, derechos de propiedad intelectual (la Unión Europea presentó textos solamente sobre medidas fronterizas e indicaciones geográficas), y disposiciones institucionales para el funcionamiento del acuerdo (incluida la cooperación regulatoria).

1. Comercio de bienes

El acceso al mercado de bienes es el área que tiene el impacto más evidente en los intereses de los países de América Latina y el Caribe. Los efectos potenciales del TTIP se examinan más a fondo en la Sección III del presente trabajo. El análisis que se realiza en esta sección se refiere principalmente al nivel de protección que la Unión Europea y Estados Unidos siguen imponiendo en esta área, y hasta qué punto han avanzado hasta la fecha las negociaciones en el TTIP sobre el tema.

En la actualidad, los aranceles y otras medidas fronterizas son mucho menos significativos para las relaciones comerciales transatlánticas de lo que eran en anteriores generaciones. Estas dos superpotencias económicas fueron las principales *demandeurs* (solicitantes) en medio siglo de negociaciones del GATT, y después de numerosas rondas de reducción de aranceles desde la década de los 1940 hasta los años 1990, los aranceles NMF restantes en la mayoría de los artículos que comercian entre sí son bajos o inexistentes. Esto se puede apreciar al examinar los datos en el Cuadro 4, que comparan el tratamiento arancelario de las importaciones estadounidenses provenientes de la Unión Europea con las de tres otros países que no reciben ningún tipo de acceso preferencial al mercado estadounidense. En comparación con Argentina, China, y Japón,

⁷ Lo que se considera inaccesible en una economía puede ser una importante industria de exportación en otra. Un ejemplo de ello es el sector de transporte marítimo. La Unión Europea considera este sector en términos económicos y se enfoca en los compromisos, por lo que también presentó un texto en los servicios de transporte marítimo internacional; sin embargo, Estados Unidos lo aborda como un asunto de seguridad nacional por lo que insiste en mantenerlo fuera de la mesa de negociaciones. Por el contrario, la aversión de la Unión Europea hacia las negociaciones sobre servicios audiovisuales puede atribuirse al alto nivel de sensibilidad que existe en Francia con respecto a la “excepción cultural”. Sin embargo, para Estados Unidos la promoción de la exportación de entretenimiento es más importante que la protección de la cultura.

una proporción algo mayor de los productos que Estados Unidos importa provenientes de la Unión Europea ya están libres de aranceles bajo el régimen NMF, mientras que los aranceles promedio impuestos a los productos sujetos al pago de derechos aduanales son relativamente bajos.

CUADRO 3:

Situación de las negociaciones del TTIP a comienzos de 2016

Categorías en orden descendente, desde la fase más avanzada a la menos adelantada en las negociaciones

Estado avanzado de consolidación:

- Competencia
- Aduanas y facilitación del comercio
- Pequeña y mediana empresa
- Solución de diferencias entre los Estados

Consolidación en marcha:

- Acceso a los mercados agrícolas
- Comercio transfronterizo de servicios
- Comercio electrónico
- Servicios financieros
- Acceso a los mercados/Bienes industriales
- Contratación pública
- Coherencia reglamentaria
- Cooperación reglamentaria
- Normas de origen
- Empresas del Estado
- Medidas sanitarias y fitosanitarias
- Obstáculos técnicos al comercio
- Telecomunicaciones
- Medidas comerciales correctivas

Propuestas presentadas por ambas partes:

- Protección de las inversiones
- Derechos de propiedad intelectual
- Desarrollo sostenible: Temas laborales, medio ambiente
- Sectores (es decir, productos farmacéuticos, cosméticos, textiles, automóviles, productos sanitarios, tecnología de la información y la comunicación (TIC), ingeniería, productos químicos y pesticidas)

Documentos o propuestas presentadas sólo por una de las partes:

- Anticorrupción (documento presentado por EE. UU.)
- Energía y materias primas (documento presentado por la UE)
- Judicial e institucional (propuesta presentada por EE. UU.)
- Subsidios (Propuesta presentada por la UE)
- Textiles y prendas de vestir (Propuesta presentada por EE. UU.)

Fuente: Adaptado de la Comisión Europea (2016), páginas 9-10

20

CUADRO 4

Tratamiento arancelario a las importaciones de EE.UU. provenientes de una selección de asociados que no reciben preferencias

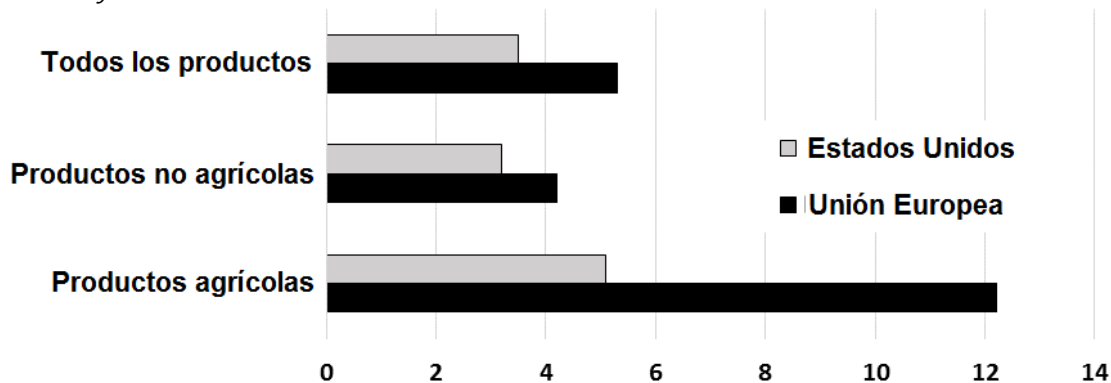
	Unión Europea	Argentina	China	Japón
Exento de derechos en régimen NMF (Porcentaje del total)	60,7%	42,5%	56,5%	41,1%
Sujeto al pago de derechos (Porcentaje del total)	39,3%	57,5%	43,5%	58,9%
Derechos <i>Ad Valorem</i> promedio en todas las importaciones	1,3%	2,0%	3,0%	1,7%
Derechos <i>Ad Valorem</i> promedio en importaciones sujetas al pago de derechos	3,3%	3,5%	6,9%	3,0%

Fuente: Calculados a partir de los datos de la Comisión de Comercio Internacional de EE. UU., en <https://dataweb.usitc.gov/>

GRÁFICO 1

Promedio aritmético de los aranceles NMF aplicados, en la Unión Europea y Estados Unidos, 2014

Porcentaje Ad Valorem



CUADRO 5

Promedio de los aranceles NMF aplicados por sector, en la Unión Europea y Estados Unidos, 2014

Porcentaje Ad Valorem

	Unión Europea (A)	Estados Unidos (B)	Diferencia (A-B)
Productos de origen animal	17,7	2,2	15,5
Productos lácteos	42,1	17,2	24,9
Frutas, hortalizas y plantas	10,9	4,7	6,2
Café, té	6,1	3,3	2,8
Cereales y sus preparaciones	14,9	3,0	11,9
Oleaginosas, grasas y aceites	6,8	7,3	-0,5
Azúcares y confitería	25,2	11,7	13,5
Bebidas y tabaco	20,7	18,6	2,1
Algodón	0,0	4,8	-4,8
Los demás productos agrícolas	3,6	1,0	2,6
Pescado y productos de la pesca	12,0	0,8	11,2
Minerales y metales	2,0	1,8	0,2
Petróleo	2,5	1,3	1,2
Productos químicos	4,5	2,8	1,7
Madera, papel, etc.	0,9	0,5	0,4
Textiles	6,5	7,9	-1,4
Prendas de vestir	11,4	12,0	-0,6
Cueros, calzado, etc.	4,1	3,8	0,3
Maquinaria no-eléctrica	1,9	1,2	0,7
Maquinaria eléctrica	2,8	1,7	1,1
Material de transporte	4,3	3,1	1,2
Otras manufacturas	2,6	2,5	0,1

Fuente, tanto para el Gráfico 1 como para el Cuadro 5: Datos de la OMC en <http://stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFHome.aspx?Language=E>.

Se puede prever que las negociaciones en estos dos últimos sectores se centrarán fundamentalmente en las normas de origen del acuerdo, y podrían (dependiendo de las condiciones) tener el efecto de exacerbar los efectos de desviación del comercio del TTIP. No es raro que los negociadores de los ACR elaboren estas normas de manera que busquen limitar los beneficios que pudieran obtener terceros como resultado de su participación en las cadenas de valor.

2. Comercio de servicios

Los servicios representan otra área en la que las dos partes pueden ofrecer un mayor acceso a los respectivos mercados, pero difieren de los bienes en varios aspectos. Una de las diferencias más importantes, desde el punto de vista de los terceros, es que cuando los ACR llevan a la

22

liberalización de las normas que rigen el comercio de servicios (y no todos ellos lo hacen)⁸ las partes normalmente llevarán a cabo las reformas resultantes de forma no discriminatoria. Esta es una decisión pragmática: aunque es fácil discriminar en la aplicación de aranceles, con compromisos para ampliar el trato de franquicia arancelaria que se está aplicando solo al otro socio en un ACR, ese tipo de discriminación es más difícil de aplicar en la regulación de servicios. Por lo tanto, es posible que, en la medida en que la Unión Europea y Estados Unidos adopten medidas por medio del TTIP para abrir sus respectivos mercados de servicios, las reformas resultantes también puedan llevar a la reducción de obstáculos a los proveedores de servicios de otros países. En otras palabras, los proveedores de bienes de América Latina y el Caribe pueden resultar perjudicados por los compromisos que los socios del TTIP realicen en materia de aranceles. Sin embargo, sus contrapartes en los sectores de servicios podrían realmente beneficiarse de la liberalización de los servicios obtenida en el marco del TTIP.

Los negociadores del TTIP están tratando con este tema tanto en el capítulo de Servicios como en otros capítulos dedicados a sectores de servicios específicos. Un borrador del capítulo de servicios del TTIP está disponible entre los documentos filtrados que Greenpeace Holanda publicó en Internet,⁹ como lo es el capítulo dedicado a las telecomunicaciones (que se analiza por separado más adelante).

Se espera que el campo de los servicios financieros sea una de las áreas más difíciles para que se reconcilien los objetivos de la UE y EE. UU. en el marco del TTIP. Ambas partes han desarrollado diferentes regímenes regulatorios con el tiempo, especialmente en asuntos relacionados con las medidas cautelares, y anteriormente hubo serias dudas en cuanto a la posibilidad de que incluso, en una primera instancia, este sector formara parte de las negociaciones. El proceso del TTIP aún no ha avanzado hasta un punto en el que puedan realizarse observaciones definitivas con relación al contenido real del acuerdo sobre este y otros sectores. Sin embargo, a medida que procedan las negociaciones, esta es una de las áreas que ameritará una observación más detenida. También es un área que puede recibir una atención mucho mayor de la sociedad civil de la UE, en la que las cuestiones relativas a la privacidad de los flujos de datos transatlánticos son un tema de alto perfil.

El sector de servicios audiovisuales también es muy sensible. La Unión Europea trata esto como un asunto de cultura nacional que debe considerarse exento de los compromisos en los acuerdos comerciales, mientras que Estados Unidos trata a este sector como un entretenimiento exportable por lo que le asigna una alta prioridad en cuanto al logro de compromisos de sus socios. Los ACR que estas dos superpotencias económicas suscribieron con Corea del Sur permiten realizar comparaciones útiles: Mientras Estados Unidos logró que Corea se comprometiera a liberalizar sus normas de contenido local y de inversión para las películas y otras industrias culturales, la Unión Europea ni procuró ni solicitó ni logró compromisos en estas áreas. Esta es una de las cuestiones por las cuales los negociadores de la UE están limitados por las posiciones adoptadas en el Parlamento Europeo. Parte de la oposición más fuerte provino de los legisladores que se oponían a las negociaciones sobre la "excepción cultural" y el comercio de servicios audiovisuales, e insistieron que hubiera una "excepción" de estas cuestiones. Es por esta razón que la propuesta de

⁸ Este punto se manifiesta de dos maneras. En primer lugar, no todos los ACR incluyen el comercio de servicios. El segundo punto, que es el más importante para el TTIP, es que los compromisos que adopten los países sobre acceso al mercado de servicios no siempre equivalen a una liberalización real (es decir, los compromisos que exigen que se imponga una reducción de los obstáculos al comercio con relación a los que existen en ese momento). En general, es más común que los países establezcan compromisos que son nominalmente más liberales que los que se han asumido en los acuerdos comerciales existentes. Sin embargo, en muchos casos estos compromisos no son tan profundos como en el caso de los países que ya han adoptado una liberalización autónoma de sus mercados.

⁹ Este documento se publicó en <https://www.ttip-leaks.org/menelaos/doc3.pdf>.

la UE sobre los servicios especifica que, "Las disposiciones del presente Capítulo no se aplicarán a los servicios audiovisuales." La exclusión de esas cuestiones del acuerdo podría facilitar la aprobación de la Unión Europea, pero también complicaría la aprobación de Washington al disminuir los beneficios derivados del acuerdo para Estados Unidos. Uno podría imaginar que Estados Unidos pudiera contrarrestar las objeciones de la UE sobre los servicios audiovisuales al negarse a hacer ninguna concesión en materia de servicios marítimos, a menos que esto "se pague" mediante concesiones en materia de cine y televisión; también es fácil imaginar que ambas partes decidan retirar de las negociaciones cada uno de estos sectores sensibles.

3. Asuntos regulatorios

Entre los documentos filtrados que Greenpeace Holanda publicó en Internet se encuentra un borrador del capítulo del TTIP relacionado con este tema.¹⁰ El borrador está lleno de corchetes (es decir, el texto sugerido por una de las partes pero que no ha sido aceptado por la otra) y por ello revela más acerca de lo que las dos partes quieren por separado que sobre lo que están dispuestos a lograr en conjunto. Entre los objetivos de la negociadores de la UE con respecto a la cooperación regulatoria se encuentran "reducir la duplicación de inspecciones de los fabricantes de productos farmacéuticos por parte de los organismos reguladores de la UE y EE.UU.," así como armonizar las regulaciones de la industria [automotriz] relacionadas con los cinturones de seguridad y la armonización o equivalencia de otras regulaciones de seguridad" (Unión Europea, 2016: 5). Estados Unidos parece convenir en principio con muchos de estos puntos, pero la resolución de los detalles puede ser una de las tareas más difíciles en las negociaciones del TTIP. También podría ser peligroso desde el punto de vista político, en vista del alto grado de escrutinio por parte de grupos de la sociedad civil que tienen preocupaciones sobre la seguridad alimentaria, la protección del medio ambiente y otros asuntos relacionados.

Los asuntos regulatorios son, probablemente, el tema más importante en las negociaciones del TTIP, especialmente ante los bajos aranceles que los dos socios imponen en la mayoría de los sectores de bienes. Varios estudios han sugerido que la eliminación de los obstáculos no arancelarios (NTB) tiene una mayor capacidad de afectar los intereses económicos, tanto de los socios del TTIP como de terceros, que la eliminación de aranceles. Por ejemplo, Francois et al. (2015) muestran que los NTB son aproximadamente tres veces más importantes que los aranceles en el comercio entre la UE y EE.UU., y esto genera una considerable incertidumbre sobre las consecuencias que podría tener el TTIP en terceros. Los expertos alegan que el acuerdo podría dar lugar a beneficios para terceros si trae como resultado la creación de regulaciones del comercio, pero podría ocurrir todo lo contrario si los negociadores deciden adoptar reglamentos que den lugar a una desviación del comercio debido a las regulaciones. "En la medida en la que la cooperación en materia de regulaciones forme parte del acuerdo", argumentan los autores citados (2015: 20), al menos algunos de los cambios relacionados afectarán directamente a todas las empresas y no solo a las compañías de la UE y EE.UU. Esto se debe a que las nuevas regulaciones podrían no (pero pudieran) ser formuladas para discriminar de manera explícita y deliberada. Simplemente no sabemos aún cuál será la combinación de discriminación y no discriminación. En todo caso, se trata evidentemente de una desviación con respecto a la mecánica de la reducción de los aranceles preferenciales.

¹⁰ Dicho documento aparece publicado en <https://www.ttip-leaks.org/hektor/doc9.pdf>. Se debe tener en cuenta que incluso el título de este capítulo sigue estando en cuestión: Mientras la UE desea titularlo "Cooperación regulatoria," los negociadores de EE.UU. prefieren que se llame "Coherencia regulatoria, transparencia, y otras buenas prácticas regulatorias".

24

Ese mismo análisis sugiere que una de las consecuencias que pudiera tener el TTIP sería la salida del capital de inversión de terceros países y su entrada a los mercados de la UE y EE.UU., a tal punto que las “empresas de los terceros países pudieran estar en capacidad de trasladar sus sedes operativas para cumplir con los requisitos necesarios para un mejor trato regulatorio” (ibídem). Francois et al. alegan que los beneficios del TTIP para terceros países serán más seguros si se otorga a terceros países el derecho de participar en cualquiera de los procesos que los negociadores de los países del Atlántico Norte puedan poner en marcha para el reconocimiento de la equivalencia de los regímenes reguladores.

4. Agricultura y seguridad alimentaria

Entre los documentos filtrados que Greenpeace Holanda publicó en Internet se encuentra un borrador del capítulo agrícola del TTIP.¹¹ También hay un texto relacionado con las medidas sanitarias y fitosanitarias.¹² Como se sugirió en el análisis precedente en materia de regulación, cualquier negociación que se produzca con respecto a la seguridad alimentaria será objeto de un examen muy minucioso por parte de los activistas antiglobalización y otros grupos de la sociedad civil tanto de la Unión Europea como de Estados Unidos.

Tal vez el aspecto más destacable de las negociaciones entre la UE y EE.UU. sobre este tema tiene que ver con lo que *no* se tiene previsto tratar. En la medida en la que los negociadores de la UE y EE.UU. traten el TTIP como un sustituto de los resultados ambiciosos de la Ronda de Doha, en lugar de un complemento para ese objetivo, tienen otra razón para no establecer compromisos serios sobre subsidios a la producción agrícola. Hay una parte preliminar en el texto que sugiere que los negociadores son sensibles a esta preocupación, y se esfuerzan en asegurar a terceros que no han abandonado por completo el objetivo de lograr la reforma de los subsidios. Ambas partes convinieron que el capítulo debería incluir un artículo que estipule que “trabajarán en conjunto para facilitar la conclusión exitosa de las negociaciones agrícolas en la OMC”. El borrador también indica que “La UE se reserva el derecho de presentar una propuesta sobre la ayuda interna, en particular sobre la interacción entre la ayuda interna que distorsiona el comercio y los compromisos de acceso al mercado,” y que esto es “sin perjuicio de la posición de la UE en las negociaciones multilaterales.” No obstante, sería extremadamente sorprendente que las dos partes realizaran una negociación bilateral que diera lugar a una reducción sustancial en el nivel de los subsidios que cada una de las partes proporciona a sus agricultores.

Las dificultades inherentes a llegar a un acuerdo de esta naturaleza se evidencian en los continuos conflictos entre Bruselas y Washington sobre el hecho de que la política agrícola es principalmente un tema económico, o es más bien un asunto social y político. Los encargados de formular las políticas en ambos lados del Atlántico convendrían en que el acuerdo implica una combinación de objetivos, pero desde hace mucho tiempo parece haber en Europa un mayor compromiso hacia la idea de que esta es un área “multifuncional” en la que las decisiones en materia de política deben conciliar una amplia gama de objetivos. Esa posición, que para muchas partes externas parece ser una excusa para el mantenimiento de los subsidios, queda subrayada en el siguiente texto que los negociadores de la UE proponen incluir en el primer artículo del capítulo agrícola:

“Las Partes reconocen que las preferencias de las respectivas sociedades podrían diferir con respecto a las decisiones sobre políticas públicas agrícolas. En este sentido, ningún elemento del presente Acuerdo impedirá que las Partes tomen las medidas necesarias para alcanzar objetivos legítimos de política tales como la protección de la salud pública,

¹¹ Dicho documento aparece publicado en <https://www.ttip-leaks.org/patroklos/doc2.pdf>.

¹² Dicho documento está publicado en <https://www.ttip-leaks.org/andromache/doc11.pdf>.

la seguridad, el medio ambiente y la moral pública, protección social o de los consumidores, o la promoción y protección de la diversidad cultural que cada Parte estime conveniente. Ambas Partes tratarán de garantizar que el efecto de dichas medidas no genere obstáculos innecesarios al comercio de productos agrícolas entre las mismas y que las medidas no entrañen un grado de restricción del comercio mayor del necesario para cumplir con su objetivo legítimo”.

Las dos partes también tienen cuestiones difíciles de resolver con respecto al acceso a los mercados. En este punto, la UE tiene más que dar que EE.UU., teniendo en cuenta los aranceles mucho mayores que la UE impone a los productos agrícolas. Los socios del Atlántico Norte también están negociando acuerdos sectoriales que afectan a productos específicos relacionados con la agricultura. Por ejemplo, la Unión Europea propuso que el capítulo agrícola incluya un amplio anexo sobre el comercio de vino y bebidas espirituosas; Estados Unidos propuso, por su parte, un breve anexo que aborda exclusivamente los licores destilados. En cuanto a las indicaciones geográficas, que se abordan como parte de las negociaciones sobre propiedad intelectual, la Unión Europea quiere una mayor protección de los productos agrícolas, alimentos, y aquellos vinos y licores que aún no están protegidos por el Acuerdo Bilateral entre la UE y EE.UU. sobre el Comercio de Vino suscrito por ambas partes en 2006.

5. Cuestiones laborales

Los derechos laborales son uno de los temas en los que las dos partes aún no han avanzado hacia la consolidación del texto. También es uno de los asuntos en los que el resultado de las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016 puede resultar crucial. Las principales divisiones en materia de temas laborales y medio ambientales no están relacionadas con las diferencias entre los negociadores de la UE y EE.UU. per se, sino más bien con una perenne división entre los dos principales partidos políticos de Estados Unidos. Los demócratas en Estados Unidos adoptan posiciones en estos temas que no serían difíciles de reconciliar con la posición de la Unión Europea; sin embargo, los republicanos se oponen con mucha mayor vehemencia a establecer vínculos estrechos y exigibles por ley entre los acuerdos comerciales y las políticas nacionales de los países que participan en los ACR. Las divisiones entre los partidos sobre estas cuestiones se traducen en diferencias entre las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno de EE.UU., que a su vez complican las negociaciones comerciales con cualquier socio, desarrollado o en desarrollo, que decida negociar con Estados Unidos.

Durante varios ciclos electorales, cada nuevo presidente de EE.UU. ha tenido como práctica examinar de forma muy minuciosa las negociaciones o acuerdos comerciales pendientes que pueda heredar del gobierno anterior. Las cuestiones laborales y medioambientales tendrán un lugar muy destacado en ese examen, y pueden provocar cambios en las condiciones del acuerdo. Por ejemplo, cuando Bill Clinton heredó el TLCAN de George H.W. Bush después de las elecciones de 1992, exigió que el tratado fuera complementado con acuerdos paralelos sobre estos dos temas antes de que Clinton lo sometiera al Congreso para su aprobación. Cuando George W. Bush sucedió a Bill Clinton en 2001, insistió en que las disposiciones laborales y ambientales en el TLC con Jordania que estaba pendiente de aprobar fueran sometidas a revisión antes de que sometiera el acuerdo al Congreso para su aprobación. Y cuando Barack Obama heredó los TLC con Colombia y Panamá tras su elección en 2008, también le asignó una alta prioridad a la revisión de los asuntos laborales y medioambientales. Por lo tanto, se puede prever que cualquier avance realizado en estos temas en el TTIP durante la administración del Presidente Obama será examinado cuidadosamente por su sucesor.

26

6. Facilitación del comercio

Entre los documentos filtrados que Greenpeace Holanda publicó en Internet hay un borrador del capítulo del TTIP sobre facilitación del comercio.¹³ Este es un tema en los cuales las negociaciones han avanzado más, y en el que las dos partes están más cerca de llegar a un acuerdo. El borrador ha llegado a tal punto que el texto entre corchetes aborda palabras y frases específicas dentro de artículos en los que ya se ha llegado a un acuerdo sobre el fondo, en lugar de marcar diferencias sobre principios generales o artículos en su totalidad. Por ejemplo, el siguiente texto es el estado de las negociaciones entre las dos partes sobre la cuestión de los agentes de aduanas:

1. Ninguna Parte exigirá [UE: el uso obligatorio de] [EE.UU.: que el propietario de los bienes utilice] un agente de aduanas [EE.UU.: u otro agente con presencia comercial en el territorio de dicha Parte] que archive los documentos, datos, y demás información.
2. En caso de que una de las Partes exija que los agentes de aduana operen con licencia, deberán aplicarse requisitos transparentes y objetivos [EE.UU.: para la concesión de dicha licencia].

Aunque las partes aún están refinando los detalles, llegaron a un acuerdo en principio sobre los aspectos esenciales. Entre ellos se incluyen cuestiones como el requisito de que los procedimientos de importación se publiquen en Internet, se establezcan servicios de información, se suministren resoluciones anticipadas (por ejemplo, para las decisiones de clasificación aduanera), se adopten procedimiento aduaneros simplificados para el despacho eficiente de los bienes, que las partes utilicen la tecnología de la información que agilice los procedimientos para el despacho de las mercancías, etc.

7. Pequeña y mediana empresa (PYMES)

Al igual que con la facilitación del comercio, este es uno de los temas en los que los negociadores están más cerca de llegar a un acuerdo. El borrador filtrado del capítulo del TTIP sobre las PYMES¹⁴ comienza con el texto acordado que expresa lo siguiente:

"Las Partes continuarán construyendo un diálogo sólido bajo el auspicio del Consejo Económico Transatlántico (Diálogo entre la UE y EE.UU. sobre las PYMES) sobre las formas de aumentar la participación de las PYMES en el comercio y el intercambio de las mejores prácticas y el trabajo de cooperación en materia de PYMES de la Administración de Comercio Internacional, del Departamento de Comercio de EE.UU. y la Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y PYMES (DG GROW) de la Comisión Europea, que gestiona la Red de Empresas Europeas, de conformidad con el Acuerdo de Cooperación para la Pequeña y Mediana Empresa.

Asimismo, las partes acuerdan establecer un Comité sobre cuestiones relativas a las PYMES. Buena parte del resto del capítulo consiste en el programa de trabajo para el Diálogo de PYMES de la UE-EE.UU., el Comité sobre cuestiones relativas a las PYMES, y otras instituciones".

¹³ Dicho documento está publicado en <https://www.ttip-leaks.org/diomedes/doc7.pdf>.

¹⁴ Este documento está publicado en <https://www.ttip-leaks.org/aeneas/doc13.pdf>.

8. Comercio electrónico y telecomunicaciones

Entre los documentos filtrados que Greenpeace Holanda publicó en Internet se encuentra un borrador del capítulo del TTIP sobre comunicaciones electrónicas y telecomunicaciones.¹⁵ Aunque se ha producido cierta consolidación en los textos, prácticamente todo el capítulo se mantiene entre corchetes (es decir, las propuestas realizadas por las dos partes permanecen bien diferenciadas y aún no han pasado a la fase de consolidación real).

El ritmo comparativamente lento en los avances obtenidos en este tema contrasta con el entusiasmo que mostraron los socios transatlánticos en un principio para negociar un "Acuerdo del siglo XXI" sobre los servicios de telecomunicaciones. Esto se asomó mucho antes de que se iniciaran formalmente las negociaciones del TTIP, cuando el 4 de abril de 2011 la Unión Europea y Estados Unidos acordaron un conjunto de Principios comerciales sobre servicios de tecnología de la información y la comunicación.¹⁶ En este documento, los dos socios establecen diez principios que "deberían adoptar los gobiernos que buscan mejorar su capacidad reguladora nacional y apoyar el desarrollo de las redes y servicios TIC", integrándolos en disciplinas comerciales bilaterales y multilaterales. Estos diez principios guardan relación con la transparencia; las redes abiertas, el acceso y uso de redes; flujos de información transfronteriza; infraestructura local; propiedad extranjera; uso del espectro; autoridades reguladoras; autorizaciones y licencias; interconexión; y cooperación internacional. El TTIP ofrece a ambas partes la oportunidad de consolidar y profundizar estos principios.

9. Medio ambiente y desarrollo sostenible

En general se reconoce que las negociaciones sobre este tema aún no han avanzado mucho, aunque los detalles sobre esta cuestión no se conocen tan ampliamente como ocurre con algunos otros. Este asunto no estaba entre los temas tratados en los textos filtrados que Greenpeace Holanda publicara, por lo que sigue siendo motivo de ciertas especulaciones. Sin embargo, puede observarse que los comentarios realizados anteriormente con respecto a la sensibilidad política de los derechos laborales pueden repetirse más o menos palabra por palabra cuando se trata de asuntos relacionados con el medio ambiente.

10. Política de competencia

Éste es uno de los cuatro temas en los que los negociadores de la UE señalan que las negociaciones del TTIP han avanzado más. Sin embargo, este hecho no queda patente al examinar el borrador del capítulo del TTIP sobre política de competencia que fuera publicado por Greenpeace Holanda.¹⁷ El capítulo consta de solo cuatro páginas de texto (además de la portada), y casi todo se mantenía entre corchetes.

11. Inversiones y solución de diferencias

Queda muy poco para que las dos partes lleguen a un acuerdo sobre la solución de diferencias entre los Estados, como lo demostró el capítulo sobre solución de diferencias que fuera filtrado al público.¹⁸ Como en el caso de facilitación del comercio, las Partes están en el punto de precisar palabras y frases específicas dentro de los artículos del acuerdo. Por el contrario, las dos

¹⁵ Este documento está publicado en <https://www.ttip-leaks.org/agagemnnon/doc4.pdf>.

¹⁶ El acuerdo está publicado en <http://www.state.gov/p/eur/rt/eu/tec/171020.htm>.

¹⁷ Dicho documento está publicado en <https://www.ttip-leaks.org/paris/doc12.pdf>.

¹⁸ Dicho documento está publicado en <https://www.ttip-leaks.org/serpedon/doc15.pdf>.

28

partes se mantienen muy separadas en el mecanismo de solución de diferencias inversionista-Estado (ISDS). Las discusiones sobre el ISDS se suspendieron a finales de 2013 para que la UE revisara su manera de enfocar el tema, especialmente con respecto al mecanismo adecuado. En septiembre de 2015, la Comisión Europea presentó una nueva propuesta que se centra en el Sistema de Tribunales de Inversiones (ICS). Las negociaciones bilaterales sobre el tema se reanudaron en febrero de 2016, pero el retraso pospuso buena parte de las acciones relacionadas con esta propuesta.

Se espera que este asunto, independientemente de lo que las dos Partes puedan convenir sobre el tema, atraerá la atención de algunos de los opositores más vehementes del grupo de activistas antiglobalización. Muchos grupos de la sociedad civil ven con gran recelo las disposiciones de solución de diferencias en los acuerdos comerciales que podrían tener el efecto de permitir que las corporaciones desafíen las regulaciones nacionales en un organismo judicial transnacional.

Tampoco ha habido muchos avances en el capítulo sobre inversiones. Éste es un tema en el que ambas Partes han presentado propuestas (ninguna de las cuales ha sido filtrada). Sin embargo, aún no han pasado al desarrollo de un texto consolidado.

12. Otros temas

El borrador de los capítulos del TTIP que fuera filtrado y publicado por Greenpeace Holanda en mayo de 2016 incluye textos relacionados con la contratación pública,¹⁹ obstáculos técnicos al comercio,²⁰ y empresas del Estado.²¹ La contratación pública constituye un área especialmente difícil. De acuerdo con la Unión Europea (2016: 5):

“La UE ha expresado su decepción con la oferta inicial presentada por EE.UU., alegando que aún no ha abordado las solicitudes prioritarias de la UE. La reducción significativa de la discriminación en la contratación pública continúa siendo uno de los objetivos principales de la UE para el TTIP, y será necesario un mayor compromiso a nivel político para desarrollar modalidades que permitan el avance de las negociaciones”.

Con respecto a los obstáculos técnicos al comercio, se mantienen diferencias significativas en las propuestas de ambas partes en cuanto a la elaboración de normas y la evaluación de la conformidad.

III. IMPACTO ECONÓMICO DEL TTIP SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

¿Qué significado tendrá el TTIP en los países latinoamericanos y caribeños? Aquí nuestro foco de atención se desplaza desde las cuestiones generales acerca de si este acuerdo sobrevivirá las negociaciones y el proceso de aprobación, y qué clase de precedentes podría sentar para futuros tratados hacia el mero impacto específico que puede tener sobre la posición competitiva de los países de América Latina y el Caribe. El análisis que se presenta a continuación se divide en cuatro pasos. El primer paso es revisar los estudios econométricos existentes sobre el impacto que podría tener el acuerdo sobre el bienestar de terceros países, estudios que generalmente sugieren que las ganancias de Estados Unidos y la Unión Europea se logran a expensas del resto del mundo.

¹⁹ Dicho documento está publicado en <https://www.ttip-leaks.org/odysseus/doc5.pdf>; véase también el anexo asociado que está publicado en <https://www.ttip-leaks.org/nelson/doc6.pdf>.

²⁰ Dicho documento está publicado en <https://www.ttip-leaks.org/priamos/doc10.pdf>.

²¹ Dicho documento está publicado en <https://www.ttip-leaks.org/astyanax/doc14.pdf>.

El segundo es examinar qué impacto podría tener sobre diferentes países de esta región, teniendo en cuenta los distintos términos de su acceso a los mercados de la Unión Europea y de Estados Unidos y los sectores en los que compiten; ese análisis identifica varios productos que se arriesgan a perder su cuota de mercado si se aplica el TTIP, específicamente de los países que exportan manufacturas a Estados Unidos. El tercer paso es revisar la información más específica para el comercio con países individuales, para identificar otros productos que pueden también estar en riesgo para los países más pequeños de la región. El paso final es revisar los flujos de inversión recientes desde el Atlántico Norte a esta región y considerar como podría afectar el TTIP esos flujos de inversión en ambas direcciones.

1. Resumen de los análisis econométricos

Esta sección explora el potencial impacto económico de los TTIP sobre los países de América Latina y el Caribe, a través de la revisión de los estudios existentes sobre el impacto que el acuerdo podría tener sobre terceros países.

Existen numerosos estudios econométricos que buscan cuantificar los beneficios que podría producir el TTIP a los dos socios, pero solo unos pocos intentan determinar el impacto del acuerdo sobre terceros países. La mayoría de estos estudios se enfocan solamente en los no miembros más grandes, entre los cuales hay varios países desarrollados y un puñado de países en vías de desarrollo. El resultado es que algunos análisis tratan de Brasil y otros cuatro países que colectivamente son llamados BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), pero la gran mayoría de los países latinoamericanos y caribeños habitualmente son excluidos del alcance de estas investigaciones (excepto en la categoría "resto del mundo").

Felbermayr *et al.* (2014) es la mayor excepción a esta regla. En ese estudio los autores examinan la influencia del TTIP sobre la mayoría de los países del mundo, y encontró que, aunque haría crecer las economías de la Unión Europea y de EE.UU., tendría consecuencias negativas en casi todos los terceros países. Como se muestra en el Cuadro 6, el estudio proyecta que un TTIP meramente arancelario resultaría en reducciones de entre 0,05 y 0,25% en los niveles de bienestar en los países de América Latina y del Caribe. Las pérdidas serían significativamente mayores si el TTIP produce una liberalización profunda. En ese caso, las pérdidas de bienestar en la región se aproximarían al 3% en algunos países. Las pérdidas relativas más altas se producirían en los países centroamericanos, con Guatemala a la punta, con 2,81%, y las más bajas serían para los países de MERCOSUR. Sin embargo, incluso Uruguay, que sería el país menos afectado, sufriría una pérdida de bienestar de 0,53% en el caso de una liberalización profunda.

30

CUADRO 6

Proyección de cambios en el bienestar como resultado del TTIP

Cambio porcentual

	Solo eliminación de aranceles	Liberalización profunda
CARICOM		
Bahamas	-0,21	-2,21
Barbados	ND	-1,50
Guyana	-0,08	-0,73
Haití	-0,17	-2,15
Jamaica	-0,17	-1,72
Suriname	-0,19	-0,99
Trinidad y Tobago	ND	-1,03
Mercado Común Centroamericano		
Costa Rica	-0,23	-2,64
El Salvador	-0,25	-2,78
Guatemala	-0,24	-2,81
Honduras	-0,14	-1,62
Nicaragua [§]	-0,20	-2,31
Comunidad Andina		
Bolivia	-0,07	-0,64
Colombia	-0,07	-0,71
Ecuador	-0,08	-0,85
Perú	-0,15	-1,64
Venezuela	-0,07	-1,47
MERCOSUR		
Argentina	-0,06	-0,60
Brasil	-0,05	-0,77
Paraguay	-0,06	-0,62
Uruguay	-0,05	-0,53
Otros		
Chile	-0,14	-1,54
México	-0,22	-2,56
Panamá	-0,15	-1,94
República Dominicana	-0,25	-2,86

Fuente: Elaborado a partir de información presentada por Felbermayr et al. (2014).

ND: no disponible. Obsérvese que ese estudio no incluye información sobre Belice y Cuba.

Cabe destacar que estos resultados son muy diferentes de los que reportó un equipo similar de investigadores el año anterior en Felbermayr *et al.* (2013). Este estudio, igualmente, utilizó dos hipótesis para pronosticar el impacto que podría tener el TTIP en el ingreso per cápita de un elevado número de terceros países. También afirma que la mayoría de los países de la región sufriría pérdidas a partir del TTIP, que serían especialmente duras para Chile (un descenso de 5,6% en el ingreso) y México (7,2%) en el caso de liberalización profunda, pero que Brasil en realidad experimentaría un aumento de 2.1% en el bienestar a partir de la liberalización profunda de TTIP. Estos resultados implican que los países que han dado los mayores pasos hacia la integración económica con los países TTIP son precisamente lo que son más vulnerables a las pérdidas.

Es interesante también que otro estudio que se enfocó solamente en los BRICS reveló que Brasil era el único país de este grupo que se beneficiaría del TTIP. Predijo que este acuerdo conduciría en el año 2017 a un incremento de 0,1% en el PIB de Brasil, y promovería incrementos mayores en las exportaciones brasileñas (0,33%) y también en las importaciones (0,29%); estos números declinarían en cada uno de los otros miembros del grupo BRICS. Los autores argumentaron que en el caso brasileño “los efectos secundarios [del TTIP] son mayores que el efecto de la sustitución de exportaciones”, de tal modo que “las exportaciones totales de Brasil a Estados Unidos y la Unión Europea aumentarán” con este acuerdo (Cai, Zhang y Meng, 2015: 15). Estos hallazgos muestran un marcado contraste con los del estudio de Thorstensen y Ferraz (2014), quienes pronosticaron que las exportaciones brasileñas a los mercados de América del Norte caerán en cerca de 10%.

Es obvio que estos estudios no producen resultados coherentes entre sí. Algunos de ellos implican que habría al menos un ganador en la región, pero esos pronósticos son contradichos por otros estudios. Los resultados también dependen críticamente de si los negociadores del TTIP llegan a un convenio modesto o ambicioso.

2. Impacto del TTIP sobre países y productos específicos

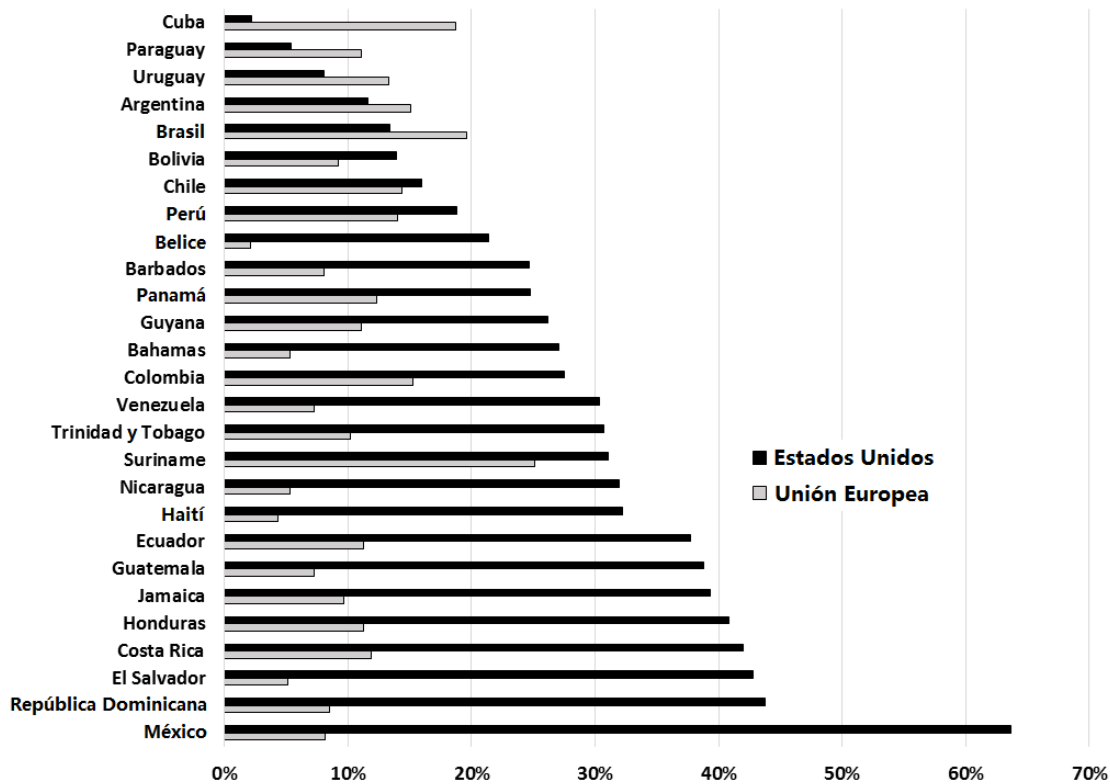
Los estudios econométricos tienen la ventaja del rigor académico, pero no son uniformes ni exhaustivos. Aquí intentamos emprender un enfoque mucho menos sofisticado que busca un resultado mucho más sencillo, utilizando información arancelaria y comercial para identificar productos exportados por países latinoamericanos y caribeños que pueden enfrentar una competencia mayor como consecuencia de la adopción del TTIP. Por razones de espacio y por practicidad,²² así como la gran significación del mercado de Estados Unidos para la mayor parte de los países de la región, el ejercicio que sigue se concentra en el impacto que tendría el TTIP sobre las importaciones de Estados Unidos desde la región. Dicho en términos más sencillos, la cuestión es como sigue: ¿cuáles son los bienes más valiosos que importa Estados Unidos tanto de Europa como de la región, sujetos a aranceles de NMF relativamente altos y que, por ende, sería los más afectados por la remoción de esos aranceles? Comenzamos haciendo esa pregunta con respecto a los productos y luego nos desplazamos a países individuales.

²² Aunque sería ideal aplicar el mismo análisis presentado aquí a la vez a la Unión Europea y a Estados Unidos, la información comercial de la Unión Europea no está disponible en un formato fácil de manipular, como la de Estados Unidos.

GRÁFICO 2

Participaciones de Estados Unidos y la UE en el comercio total de bienes de los países de América Latina y el Caribe, año 2014

Porcentajes de las exportaciones e importaciones totales de los países con estos dos socios comerciales



Fuente: Calculado a partir de estadísticas de la Unión Europea publicadas en <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/statistics/>.

La información que muestra el Gráfico 2 explica por qué tiene sentido concentrarse principalmente en la competencia con Europa en el mercado estadounidense. Diecinueve de los países de América Latina y el Caribe sostienen al menos 20 por ciento de su comercio de bienes con Estados Unidos; Suriname es el único país para el cual el comercio con la Unión Europea llega a este nivel de importancia. Dicho de otra manera, los países de MERCOSUR y Cuba son los únicos de la región para los cuales la Unión Europea es un socio comercial más grande que Estados Unidos, y hay otros cuatro países para los cuales la magnitud relativa del intercambio comercial con la Unión Europea está solo un poco por debajo de la que sostiene con Estados Unidos (Bolivia, Chile, Perú y Suriname). Para todos los demás países de la región, el comercio con Estados Unidos es sustancialmente mayor que con la Unión Europea.

Los términos de acceso de los países a los mercados de Estados Unidos y la Unión Europea no son idénticos, como puede apreciarse en el Cuadro 7. Hay, en conjunto, 18 países latinoamericanos y caribeños que ya disfrutaban de un acceso esencialmente libre a estos dos mercados noratlánticos, bien sea permanente y recíprocamente a través de tratados de libre comercio o a través de la menos competitiva y amplia ruta de las preferencias especiales. En el otro extremo está Cuba, que apenas ahora emerge de las sanciones económicas de Estados Unidos, y dos países que han sido

graduados del tratamiento del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) por parte de Bruselas y Washington. Los restantes seis países reciben alguna forma de tratamiento preferencial de cualquiera de estas dos economías mayores, o de las dos, pero el valor de los programas del SGP tanto en la Unión Europea como en Estados Unidos es limitado por las exclusiones de productos y otras deficiencias. Para simplificar, los países pueden dividirse en aquellos cuya desviación comercial es el principal problema y aquellos para los cuales la amenaza es la disolución de la preferencia. En principio, la desviación comercial debería afectar más gravemente a aquellos países que están limitados al acceso mediante la cláusula NMF a las economías del Atlántico Norte o, si disfrutaban de acceso preferencial a esos mercados, reciben ese tratamiento solo para algunas de sus exportaciones. Este grupo incluye los países de MERCOSUR, Bolivia, Cuba y Venezuela. El resto de los países de América Latina y el Caribe disfrutaban preferencias más profundas, pero ven esas preferencias diluirse cada vez que la Unión Europea o Estados Unidos concluyen un tratado de libre comercio con otro país o, como en el caso del TTIP, entre ellos. Sin embargo, no importa si es cuestión de desviación comercial o de erosión de las preferencias, todo desemboca en la misma pregunta: ¿cuáles son los productos con los que el país en cuestión ya compite con los rivales de la Unión Europea en el mercado de Estados Unidos y para los cuales esa competencia puede intensificarse con el TTIP?

El Cuadro 8 representa un primer intento de respuesta al aplicar dos pruebas a las importaciones de Estados Unidos desde la Unión Europea. Primero, ¿cuáles fueron los productos sujetos a las tasas arancelarias más altas (es decir, 8,5% o más)? Segundo, ¿cuáles de estas importaciones desde la Unión Europea fueron relativamente grandes (es decir, 75 millones de dólares o más)? Estos dos filtros identifican 22 productos por los cuales podría esperarse razonablemente que el TTIP tuviera un mayor impacto, presumiendo que estos estén entre los artículos cuya producción está libre de impuestos según el acuerdo (quizá con prolongados períodos de introducción gradual). La mayoría de estos artículos caen en varias categorías. El campo del calzado y bolsos de mano es especialmente problemático, y cuenta por casi la mitad de estos productos (nueve). Los otros sectores en riesgo incluyen el vestido (tres productos), el queso (tres) y la cerámica (dos).

El siguiente escrutinio es determinar cuáles países latinoamericanos y caribeños, si es que existe alguno, exportan estos productos a Estados Unidos en cantidades significativas (arbitrariamente fijadas aquí en un millón de dólares o más). La información muestra que hay al menos un país en competencia con la Unión Europea por 20 de estos 22 artículos. Para ser más precisos, hay cuatro países que pueden ser enormemente afectados por el aumento de competencia europea en el mercado estadounidense. México encabeza la lista, dado que es un competidor de la Unión Europea por no menos de 19 de los 22 productos. Otros que tienen numerosos productos en riesgo son Brasil, con nueve; República Dominicana, con ocho, y El Salvador, con siete. El Cuadro también identifica cuatro países que tienen tres productos cada uno que podrían enfrentar más competencia europea (Argentina, Haití, Nicaragua y Perú) y dos (Colombia y Guatemala) que pueden interesarse por un producto. Ninguno de los otros 16 países latinoamericanos y caribeños es identificado por este método.

34

CUADRO 7:

Tratamiento dado a los países de América Latina y el Caribe por la Unión Europea y Estados Unidos

		Política de Estados Unidos				
		TLC	Preferencias especiales	Preferencias del SPG	NMF	Sanciones
Política de la Unión Europea	TLC	Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú	Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago	Ecuador,* Suriname		
	Preferencias especiales		Haití [§]			
	Preferencias del SPG			Bolivia, Brasil, Paraguay	Uruguay [†]	Cuba [†]
	NMF				Argentina, Venezuela [‡]	

* : El TLC de Ecuador con la Unión Europea aún no entrado en vigencia.

§ : El TLC de Haití con la Unión Europea (es decir, el acuerdo de Cariforum) aún no ha entrado en vigencia con respecto a ese país.

† : Las relaciones políticas y económicas entre Estados Unidos y Cuba están actualmente en proceso de ser normalizadas, pero algunos aspectos de las actuales sanciones comerciales permanecen en vigencia a la fecha de este artículo.

‡ : A la fecha de este artículo, Uruguay y Venezuela reciben de Estados Unidos tratamiento del SPG, pero está programado que cada uno de ellos sea graduado del programa el 1° de enero del 2017.

Nota: Los tratados de libre comercio reciben variados nombres. En este trabajo no se hace la diferenciación entre acuerdos de asociación, acuerdos de promoción comercial y acuerdos de asociación económica.

CUADRO 8

Importaciones de Estados Unidos desde la Unión Europea que están sujetas a altos aranceles de NMF

Código HTS y descripción	Tasa	Países miembros de América y el Caribe que suministran >1 millón de dólares del mismo producto
8704.31.00: Vehículos automotores para transporte de bienes de no más de 5 toneladas métricas	25,0%	México
0406.90.42: Queso Romano, Reggiano, Parmesano y Provolone	20,9%	México
6205.20.20: Camisas de algodón no tejidas para hombre o niño	19,7%	El Salvador, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana
6203.31.90: Chaquetas tipo traje y blazer para hombre o niño	17,5%	Colombia, Guatemala, Haití, México
6203.11.90: Trajes de lana o pelo fino de animal para hombre o niño	17,5%	Guatemala, Haití, México
4202.22.15: Bolsos de mano con superficie exterior de plástico	16,0%	México
7117.19.90: Joyería de imitación de metal básico	11,0%	Brasil, El Salvador, México
2003.10.01: Champiñones del género Agaricus, preparados o preservados	10,8%	—
6403.99.90: Calzado con suela y exterior de caucho/plástico/compuesto de cuero	10,0%	Brasil, El Salvador, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana
6403.59.90: Calzado con suelas exterior y parte superior de cuero	10,0%	Brasil, El Salvador, México, República Dominicana
6403.91.90: Calzado con suela exterior de caucho/plástico/compuesto de cuero	10,0%	Brasil, México, República Dominicana
6907.90.00: Baldosas y adoquines, chimeneas o baldosas de pared de cerámica no glaseadas	10,0%	Argentina, México
0406.90.95: Quesos y sustitutos del queso (incluso mixturas) con leche de vaca	10,0%	Nicaragua
6403.51.90: Calzado con suela exterior y parte superior de cuero	10,0%	Brasil, México, República Dominicana
8482.10.50: Rodamientos diferentes de rodamientos con eje integral	9,0%	Argentina, Brasil, México
4202.21.90: Bolsos de mano con superficie exterior de plástico	9,0%	Colombia, México
7318.15.80: Tornillos y pernos de hierro o acero con rosca de 6 mm o más	8,5%	Brasil, México
6908.90.00: Baldosas y adoquines, chimeneas o baldosas de pared de cerámica glaseadas	8,5%	Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú
6403.59.60: Calzado con suela exterior y parte superior de cuero	8,5%	Brasil, El Salvador, México, República Dominicana
6403.99.60: Calzado con suela exterior de caucho/plástico/compuesto de cuero	8,5%	Brasil, El Salvador, México, República Dominicana
6403.91.60: Calzado con suela exterior de caucho/plástico/compuesto de cuero	8,5%	Brasil, El Salvador, México, República Dominicana
0406.90.99: Quesos y sustitutos del queso (incluso mixturas) con leche de vaca	8,5%	—

Fuente: Cálculo basado en información de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos: <https://dataweb.usitc.gov/>.

Todos los bienes que aparecen en esta tabla son productos para los cuales (a) Estados Unidos importó al menos US\$ 75 millones desde la Unión Europea en 2015 y (b) el arancel de NMF era 8,5% o más alto. Algunas tasas de arancel mostradas aquí son equivalentes ad valorem calculados sobre la base de los valores de importación del 2015.

Nota: La mayoría de las descripciones de productos están abreviadas por razones de espacio.

36

Debe reconocerse que es más probable que este enfoque destaque productos principales exportados por países más grandes que productos de valores menores embarcados por países más pequeños. Aparecerían más países si buscáramos a los que exportan menos de 1 millón de dólares de una mercancía determinada. Considérese el caso de la imitación de joyas de metal básico (HTS 7117.19.90). Existen solamente tres países de América Latina y el Caribe que exportaron más de 1 millón de dólares de este producto a Estados Unidos en el año 2015, tal como muestra el Cuadro, pero otros 13 países exportaron el producto en menores cantidades.²³ Es posible que haya algunos productos entre los países más pequeños de ese grupo para los cuales las exportaciones en cientos de miles de dólares, o incluso apenas en decenas de miles, sean realmente significativas. Es por esta razón que más adelante emprenderemos un análisis más específico por país, buscando identificar si existe algún producto que parezca estar en riesgo de competencia elevada entre las exportaciones líderes en cada país individual.

Los productos identificados en el Cuadro 8 son vistos más como áreas de problemas potenciales que algunos otros, y es aconsejable examinarlos más de cerca. Los Cuadros 9 al 11 proporcionan mayores detalles sobre las importaciones de tres de estos productos, seleccionados según el número de países afectados. La información nos permite indagar más profundamente la medida en la cual el acceso libre de impuesto que disfrutaban los exportadores de la Unión Europea puede o no significar un grave problema de competencia para los países de América Latina y el Caribe. Hay dos puntos adicionales que deben tomarse en cuenta para medir el alcance de esta amenaza. Primero, ¿cuánto de la cuota del mercado de importación estadounidense es sostenido por América Latina y el Caribe, cuánto por la Unión Europea y cuánto por competidores de otras regiones? Sobre todo, ¿cuánto viene de China y otros países asiáticos? Segundo, ¿hasta qué punto indica la información que las importaciones de la Unión Europea compiten en el mismo nicho de mercado que los productos que importa Estados Unidos de la región? Ambas consideraciones tienden a apoyar la opinión de que el reto de competencia que representa el TTIP para los exportadores de América Latina y el Caribe que venden al mercado de Estados Unidos puede ser significativo pero no catastrófico.

Consideremos, primero, la información reportada en los Cuadros 9 y 10, que concierne a las importaciones estadounidenses de dos tipos de camisas y zapatos. Si uno observa solamente el Cuadro 7, el TTIP luce como una seria amenaza para los exportadores de estos bienes de América Latina y el Caribe. Cuando se examina el mercado de importaciones totales de Estados Unidos, sin embargo, entran en juego otras dos consideraciones.

Si comenzamos con las camisas, es bastante evidente que Asia domina el mercado de importación de Estados Unidos. América Latina y el Caribe atienden apenas 7,2% de este mercado, y la cuota de la Unión Europea es no mayor de 3%. Considerando el hecho de que Vietnam por sí solo detenta 9% del mercado, el TPP, del cual es miembro, parecería presentar una mayor amenaza que el TTIP. Además, las informaciones sobre precios sugieren que la competencia que viene de Europa está restringida a la gama alta del mercado.²⁴

²³ Estos países son Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Suriname y Venezuela.

²⁴ Toda la información sobre los precios unitarios de esta sección ha sido calculada por el autor a partir de la disponible en la DataWeb de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos.

CUADRO 9

Importaciones estadounidenses de camisas de algodón para hombres y niños, 2015

En miles de dólares, importaciones por consumo, valor de los clientes, para el código HTS 6205.20.20

	Importaciones	Cuota gravable	Impuestos pagados	Arancel promedio	Cuota de mercado
Asia	2.512.682	100,0	494.822	19,7	82,4
China	705.120	100,0	138.897	19,7	23,1
Bangladesh	684.631	100,0	134.869	19,7	22,4
Indonesia	282.185	100,0	55.590	19,7	9,2
Vietnam	274.895	100,0	54.154	19,7	9,0
India	234.897	100,0	46.272	19,7	7,7
Todos los demás	330.954	100,0	65.040	19,7	10,8
América Latina y el Caribe	218.260	5,9	2.517	1,2	7,2
México	60.598	0,2	28	0,0	2,0
Nicaragua	60.361	10,0	1.188	2,0	2,0
El Salvador	47.702	8,3	780	1,6	1,6
Honduras	26.538	5,8	303	1,1	0,9
República Dominicana	11.081	5,6	122	1,1	0,4
Haití	5.467	0,1	1	0,0	0,2
Perú	5.047	1,8	18	0,4	0,2
Colombia	658	40,9	53	8,1	<0,1
Guatemala	652	4,4	6	0,9	<0,1
Brasil	43	100,0	9	20,9	<0,1
Chile	35	0,0	0	0,0	<0,1
Panamá	31	32,3	2	6,5	<0,1
Argentina	18	100,0	3	16,7	<0,1
Ecuador	17	100,0	3	17,6	<0,1
Todos los demás	12	91,7	1	8,3	<0,1
Unión Europea	92.297	100,0	18.181	19,7	3,0
Italia	52.294	100,0	10.302	19,7	1,7
Rumania	14.179	100,0	2.793	19,7	0,5
Portugal	12.436	100,0	2.450	19,7	0,4
Francia	4.899	99,9	964	19,7	0,2
Todos los demás	8.489	100,0	1.672	19,7	0,3
Resto del mundo	227.550	26,9	12.063	5,3	7,5
Total	3.050.789	87,8	527.583	17,3	100,0

Fuente: Cálculo basado en información de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, publicada en <https://dataweb.usitc.gov/>.

Italia proveyó mucho más de la mitad de las importaciones estadounidenses de camisas desde la Unión Europea en el 2015, y el valor promedio de este producto fue de 48,09 dólares. En contraste, el valor promedio de las camisas importadas desde China y Bangladesh ese año fue de 7,47 y 5,01

38

dólares, respectivamente. Tomando en cuenta la información del precio, parecería que los importadores de camisas de México y la Cuenca del Caribe compiten más directamente con los productores asiáticos en el segmento de valor relativamente bajo del mercado que con Italia en la gama alta. La camisa promedio importada de México estaba valorada en 14,46 dólares, y las importadas de América Central y República Dominicana se valoraba en el rango entre 5,85 y 9,11 dólares. El tratamiento de acceso libre de impuesto presumiblemente habilitaría a los fabricantes de camisas italianos y de otros países europeos para competir más efectivamente en el mercado estadounidense, pero no pueden representar mucha amenaza para la región a menos que comiencen a moverse hacia el nivel bajo de ese mercado.

Es casi la misma historia para el tipo de calzado que aparece en el Cuadro 10. Una vez más encontramos el mismo patrón general que vimos con las camisas: dominio de Asia, bajas cuotas de mercado para la región y para Europa, mayoría italiana (y española) en las importaciones europeas y aguda diferenciación en precios promedio y, presumiblemente, en los nichos de mercado asociados. El par de zapatos promedio importado desde Italia en el 2015 valía 57,98 dólares, y el valor de los zapatos españoles era de 44,94 dólares por par. En el otro extremo, China (15,62 dólares por par) y Vietnam (14, 49 dólares por par) competían en el nivel bajo del mercado. Los zapatos importados desde América Latina parecen una vez más estar compitiendo más cerca de Asia que los productores europeos, con valores que, para los principales proveedores regionales, van de 17,08 dólares en Nicaragua a 24,25 dólares en Brasil. Los prospectos de aumento de competencia en Europa parecen algo más altos para los zapatos que para las camisas, dada la brecha un poco más reducida en los precios relativos, pero los datos implican que es probable que esta competencia sea sentida en los márgenes. Además, una vez más, los fabricantes de calzado en la región pueden tener más que temer de la competencia vietnamita con el TPP que de la competencia italiana y española con el TTIP.

El caso de los productos de cerámica glaseada (Cuadro 11) es diferente del de las camisas y el calzado en un aspecto, y similar en otro. La diferencia aquí es que Europa no es un proveedor marginal al mercado estadounidense, sino que sostiene dos quintos del mercado. La similitud se da en los segmentos de mercado; la información del precio una vez más implica que los proveedores latinoamericanos compiten más directamente con China que con Europa. El precio promedio del producto italiano era 16,59 dólares por metro cuadrado, pero el promedio español era más bajo: 11, 97 dólares por metro cuadrado. El producto promedio hecho en China se vendió a 7,49 dólares por metro cuadrado, y los proveedores latinoamericanos una vez más llegaron más cerca de ese precio que los europeos. Para los cuatro proveedores más destacados de la región, el precio promedio osciló entre 3,96 dólares por metro cuadrado, de Perú, y 6,24 dólares por metro cuadrado, de Brasil.

Sería un error llegar a conclusiones universales a partir de estos tres ejemplos que hemos revisado aquí. La información sugiere que, por un lado, hay en realidad sectores en los que el TTIP puede abrir una nueva frontera de competencia a los proveedores europeos, y que esto puede suceder a costa de los productores de América Latina. La información también sugiere, por otro lado, que deberíamos igualmente tomar en consideración la segmentación del mercado. Algunos proveedores latinoamericanos compiten actualmente más directamente con Asia que con Europa, un hecho que podría mejorar algunas de las consecuencias negativas de las reducciones de aranceles implícitas en el TTIP. Aunque estos productores tienen la esperanza de elevarse a los niveles más altos de sus respectivos sectores, el TTIP podría ponerlos en desventajas competitivas.

CUADRO 10

Importaciones estadounidenses de ciertos calzados con suela exterior de caucho, plástico o compuesto de cuero, 2015

En miles de dólares, importaciones de consumo, valor de aduana, para el código HTS 6403.99.90

	Importaciones	Cuota gravable	Impuestos pagados	Arancel promedio	Cuota de mercado
Asia	2.810.437	99,7	280.119	10,0	84,9
China	2.031.583	99,9	202.883	10,0	61,3
Vietnam	441.406	99,0	43.694	9,9	13,3
Indonesia	230.149	99,7	22.938	10,0	6,9
India	44.304	100,0	4.431	10,0	1,3
Camboya	31.486	100,0	3.149	10,0	1,0
Todos los demás	31.509	96,0	3.024	9,6	1,0
América Latina y el Caribe	156.699	41,2	6.448	4,1	4,7
Brasil	63.859	100,0	6.386	10,0	1,9
República Dominicana	36.146	0,8	29	0,1	1,1
México	26.794	0,8	22	0,1	0,8
Nicaragua	23.296	0,0	0	0,0	0,7
El Salvador	4.068	0,0	0	0,0	0,1
Perú	1.811	0,4	1	0,1	0,1
Colombia	668	8,1	5	0,7	<0,1
Todos los demás	57	80,7	5	8,8	<0,1
Unión Europea	298.926	100,0	29.890	10,0	9,0
Italia	162.114	100,0	16.211	10,0	4,9
España	54.271	100,0	5.427	10,0	1,6
Alemania	28.478	100,0	2.848	10,0	0,9
Portugal	14.403	100,0	1.440	10,0	0,4
Austria	10.302	100,0	1.030	10,0	0,3
Todos los demás	29.358	99,9	2.934	10,0	0,9
Resto del mundo	45.766	33,0	1.512	3,3	1,4
Israel	14.826	1,9	29	0,2	0,4
Etiopía	13.077	0,3	4	0,0	0,4
Todos los demás	17.863	82,8	1.479	8,3	0,5
Total	3.311.828	96,0	317.969	9,6	100,0

Fuente: Cálculo basado en información de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, publicada en <https://dataweb.usitc.gov/>.

40

CUADRO 11

Importaciones estadounidenses de baldosas y adoquines, chimeneas o baldosas de pared de cerámica glaseadas, 2015

En miles de dólares, importaciones de consumo, valor de aduana, para el código HTS 6908.90.00

	Importaciones	Cuota gravable	Impuestos pagados	Arancel promedio	Cuota de mercado
Unión Europea	532.064	100,0	45.221	8,5	40,7
Italia	369.201	100,0	31.377	8,5	28,3
España	142.303	100,0	12.096	8,5	10,9
Portugal	7.492	100,0	637	8,5	0,6
Reino Unido	6.053	100,0	515	8,5	0,5
Todos los demás	7.015	100,0	596	8,5	0,5
América Latina y el Caribe	330.569	15,5	4.361	1,3	25,3
México	250.526	0,0	9	0,0	19,2
Brasil	47.979	99,9	4.074	8,5	3,7
Perú	17.766	3,4	51	0,3	1,4
Colombia	11.370	0,7	7	0,1	0,9
Argentina	1.864	100,0	158	8,5	0,1
Todos los demás	1.064	67,9	62	5,8	0,1
Resto del mundo	444.214	99,6	37.615	8,5	34,0
China	341.203	100,0	29.002	8,5	26,1
Turquía	69.731	100,0	5.927	8,5	5,3
Japón	9.640	100,0	819	8,5	0,7
San Marino	5.547	100,0	472	8,5	0,4
Tailandia	5.379	100,0	457	8,5	0,4
Todos los demás	12.714	86,9	938	7,4	1,0
Total	1.306.847	78,5	87.197	6,7	100,0

Fuente: Cálculo basado en información de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, publicada en <https://dataweb.usitc.gov/>.

El análisis, hasta ahora, ha tendido a enfocarse más en los productos que en los países. En las páginas que siguen, modificamos esa orientación comenzando por la información comercial de países específicos. Utilizamos ahora una lista diferente de productos, y miramos cada uno de los países latinoamericanos y caribeños; revisamos los 25 principales productos que cada país exporta a Estados Unidos. Podemos considerar que cualesquiera productos están en riesgo de aumento de competencia desde la Unión Europea si cumplen dos criterios: (1) el producto está sujeto actualmente a por lo menos un impuesto de 2,5% cuando se le importa de la Unión Europea, y (2) en realidad es importado de un socio dado en cantidades sustanciales. Este enfoque centrado en el país identifica un número más grande de productos que el enfoque centrado en el producto, pero aun así es un número relativamente más bajo

CUADRO 12:
Resumen de las relaciones comerciales entre los países caribeños y los socios del TTIP

	Base de la relación		Cuota de comercio de bienes		Exportaciones que pueden ser indirectamente afectadas por las reducciones arancelarias del TTIP
	Con la UE	Con EE.UU.	Con la UE	Con EE.UU.	
Bahamas	CARIFORUM	ICC	5,3%	27,1%	—
Barbados	CARIFORUM	ICC	8,1%	24,7%	—
Belice	CARIFORUM	ICC	2,1%	21,4%	Salsas
Cuba*	GSP	Sanciones [†]	18,7%	2,2%	—
República Dominicana*	CARIFORUM	TLC	8,5%	43,8%	Interruptores de circuitos, joyería, calzado
Guyana	CARIFORUM	ICC	11,1%	26,2%	—
Haití	[Pendiente] [§]	ICC, HOPE	4,3%	32,2%	—
Jamaica	CARIFORUM	ICC	9,7%	39,3%	Salsas, alimentos preparados
Suriname	CARIFORUM	SGP	25,1%	31,1%	—
Trinidad y Tobago	CARIFORUM	ICC	10,2%	30,7%	Alimentos preparados

* : No es miembro de la Comunidad del Caribe.

† : Las sanciones de Estados Unidos contra Cuba están en proceso de ser desmanteladas.

§ = Haití firmó el acuerdo de Cariforum con la Unión Europea, pero su aplicación sigue estando pendiente.

CARIFORUM= Acuerdo de asociación económica entre la Unión Europea y los países de CARIFORUM.

ICC = Iniciativa de la Cuenca del Caribe, inicialmente entró en vigencia en 1984 y subsecuentemente fue enmendada por numerosas leyes.

HOPE = Esquema preferencial especial y suplementaria exclusivamente para Haití.

Exportaciones que pueden ser indirectamente afectadas por las reducciones arancelarias del TTIP" se refiere a los productos que estuvieron (a) entre los 25 principales importados por Estados Unidos desde ese país en el 2015, (b) aquellos de los cuales Estados Unidos importó al menos 75 millones de dólares desde la Unión Europea en el 2015, y (c) aquellos cuyo arancel de NMF estuvo en al menos 2,5%. Solo los primeros de estos tres bienes son identificados aquí, en orden descendente de magnitud.

Fuente: Información sobre el intercambio bienes del año 2014 consultada en <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/statistics/>.

3. Impacto del TTIP sobre los intereses comerciales caribeños

Comencemos con los países caribeños, que son generalmente las economías más pequeñas en la región. Existen numerosas diferencias entre los acuerdos y programas por los cuales las dos economías noratlánticas extienden acceso preferencial a sus socios caribeños, pero puede decirse en general que la mayoría de los productos importados de países caribeños diferentes de Cuba

42

reciben o bien libre de impuestos o, en pocos casos, acceso de impuesto reducido a esos mercados. En principio, hay preocupación sobre el potencial de dilución de las preferencias si se adopta el TTIP. En la práctica real, sin embargo, parece haber relativamente pocos productos por los cuales los países de la región compitan directamente con los productores europeos o estadounidenses. Estas observaciones son especialmente relevantes para los países anglocaribeños, pero menos aplicables a los demás, especialmente a República Dominicana.

La información en el Cuadro 12 muestra que existen solo cuatro países, entre los diez del Caribe, para los cuales nuestro ejercicio ha identificado productos competitivos importados sobre base gravable desde la Unión Europea. Además, una mirada más cercana a las importaciones desde tres de estos cuatro países sugiere que ni siquiera estos bienes están probablemente en competencia directa con los productos supuestamente comparables que son importados de la Unión Europea. Las salsas y los alimentos preparados que Estados Unidos importa desde la Unión Europea son presumiblemente muy diferentes de aquellos que son importados desde Belice, Jamaica y Trinidad y Tobago, muchos de los cuales son consumidos por las comunidades de las diásporas in Estados Unidos, y es razonable suponer que la eliminación de los aranceles sobre los productos de la Unión Europea tendrá poco o ningún impacto sobre la demanda de los correspondientes productos caribeños. Dicho en términos más sencillos, es dudable que el consumidor americano que está considerando la compra de una salsa picante o una salsa de pescado importado de uno de los países anglocaribeños escoja en lugar de ellos una mostaza importada de Francia o Alemania.

República Dominicana es entonces el único país del Caribe para el cual nuestro ejercicio ha identificado un producto competitivo o bastante fungible, los interruptores de circuito. Este país podría también enfrentar una mayor presión competitiva de los calzados europeos, que están actualmente sujetos a altos aranceles, pero el análisis anterior sugiere que en este caso hay también diferentes segmentos de mercado en juego. Una pregunta que queda abierta es la de si la joyería dominicana compite directamente con el producto europeo.

4. Impacto del TTIP sobre los intereses comerciales de América Central

Los países de habla española, al occidente de la Cuenca del Caribe, parecen más propensos a ser afectados por el TTIP que sus vecinos insulares en el lado oriental. Ésta es, en gran medida, una consecuencia de los mayores niveles de exportación de los fabricantes de productos ligeros desde América Central, especialmente de productos ensamblados en el sector del vestido y automotor. Tal como se entiende a partir de la información del Cuadro 13, existe al menos un producto exportado por cinco de estos seis países que podrían enfrentar presión competitiva en el mercado estadounidense de las manufacturas de la Unión Europea. Además, a diferencia de los productos alimenticios exportados por los países caribeños, estos bienes son más fungibles y directamente competitivos con otras importaciones.

Ya hemos revisado el caso de las camisas de algodón, que es una de las exportaciones típicas de El Salvador y Nicaragua. Ambos países, junto con Honduras, podrían experimentar un aumento de competencia con el TTIP por la importación de cables desde la Unión Europea. Una vez más, sin embargo, es importante considerar la segmentación del mercado. Poco más de dos quintos (41,1%) de las importaciones estadounidenses de cables importados de la Unión Europea son destinados al uso en aviones y ya tienen acceso libre de impuestos bajo los términos del Acuerdo de Aviación Civil. Esos productos no serían afectados por la remoción de 5% del impuesto *ad valorem* que se aplica a otros cables utilizados, en su mayoría, en la industria automotriz. Es ese segmento en el que esos países centroamericanos, así como otros proveedores de la región

(especialmente México), pueden enfrentar un aumento de competencia debido al TTIP. Lo mismo puede decirse de los artículos de plástico que exporta Costa Rica y de las exportaciones de productos textiles y maquinaria de Panamá.

CUADRO 13:
Resumen de las relaciones comerciales entre América Central y los socios del TTIP

	Base de la relación		Cuota de comercio de bienes		Exportaciones que pueden ser indirectamente afectadas por las reducciones arancelarias del TTIP
	Con la UE	Con EE.UU.	Con la UE	Con EE.UU.	
Costa Rica	Ac. Asoc.	CAFTA-RD	11,9%	42,0%	Artículos de plástico
El Salvador	Ac. Asoc.	CAFTA-RD	5,1%	42,8%	Camisas de algodón, cables
Guatemala	Ac. Asoc.	CAFTA-RD	7,3%	38,8%	—
Honduras	Ac. Asoc.	CAFTA-RD	11,3%	40,8%	Cables
Nicaragua	Ac. Asoc.	CAFTA-RD	5,3%	32,0%	Cables, camisas de algodón
Panamá*	Ac. Asoc.	TLC	12,3%	24,8%	Productos textiles para maquinarias

*: No es miembro del Mercado Común de América Central.

Ac. Asoc. = Acuerdo de asociación entre la Unión Europea y los países de América Central firmado en el 2012.

CAFTA-RD = TLC entre Estados Unidos, los países de América Central y República Dominicana.

Exportaciones que pueden ser indirectamente afectadas por las reducciones arancelarias del TTIP²⁵ se refiere a los productos que estuvieron (a) entre los 25 principales importados por Estados Unidos desde ese país en el 2015, (b) aquellos de los cuales Estados Unidos importó al menos 75 millones de dólares desde la Unión Europea en el 2015, y (c) aquellos cuyo arancel de NMF estuvo en al menos 2,5%. Solo los primeros de estos tres bienes son identificados aquí, en orden descendente de magnitud.

Fuente: Información sobre el intercambio bienes del año 2014 consultada en <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/statistics/>.

5. Impacto del TTIP sobre los intereses comerciales de la Comunidad Andina

En términos formales, los países andinos tienen unas relaciones comerciales bastante diferentes con las economías del hemisferio norte. En un extremo, Colombia y Perú son socios de TLC de los países del TTIP. En el otro, hasta 2017, Venezuela no recibirá acceso preferencial a los mercados de Estados Unidos ni de la Unión Europea.²⁵ Entre estos dos casos están Bolivia y Ecuador, que están limitados a las preferencias de SPG (al menos hasta que el acuerdo entre la Unión Europea y Ecuador entre en vigencia). En términos prácticos, no obstante, estos países parecen estar entre los latinoamericanos y caribeños que tienen menores posibilidades de verse directamente afectados por la competencia europea en el mercado estadounidense. El comercio entre las economías de los Andes y la del Atlántico Norte es más complementaria que competitiva, dado el predominio de las exportaciones de petróleo y otros recursos naturales de esos países tanto a la Unión Europea como a Estados Unidos.

²⁵ Tanto Estados Unidos como la Unión Europea han graduado a Venezuela de su estatus dentro del SPG; la decisión de la Unión Europea se hizo efectiva en el año 2014 y la decisión de Estados Unidos lo hará en el 2017.

44

Bolivia es el único país de este grupo para el cual este análisis ha identificado bienes que parecen estar en riesgo significativo de enfrentar un incremento de competencia en el mercado estadounidense. Sus exportaciones de joyería y collares de oro podrían estar en riesgo después de que las reducciones arancelarias del TTIP entren en vigencia, pero una vez más queda sin respuesta la pregunta de si estos productos compiten en el mismo segmento del mercado de bienes de Europa.

CUADRO 14

Resumen de las relaciones comerciales entre la Comunidad Andina y los socios de TTIP

	Base de la relación		Cuota de comercio de bienes		Exportaciones que pueden ser indirectamente afectadas por las reducciones arancelarias del TTIP
	Con la UE	Con EE.UU.	Con la UE	Con EE.UU.	
Bolivia	SPG	SPG	9,2%	13,9%	Joyería, collares de oro
Colombia*	TLC	TLC	15,3%	27,5%	—
Ecuador	TLC pendiente	SPG	11,3%	37,7%	—
Perú*	TLC	TLC	14,0%	18,8%	—
Venezuela	NMF	NMFN [§]	7,3%	30,4%	—

* : Este país también es miembro de la Alianza del Pacífico.

§ : Venezuela será graduada de los programas del SPG de Estados Unidos a partir del 1° de enero del 2007.

Exportaciones que pueden ser indirectamente afectadas por las reducciones arancelarias del TTIP" se refiere a los productos que estuvieron (a) entre los 25 principales importados por Estados Unidos desde ese país en el 2015, (b) aquellos de los cuales Estados Unidos importó al menos 75 millones de dólares desde la Unión Europea en el 2015, y (c) aquellos cuyo arancel de NMF estuvo en al menos 2,5%. Solo los primeros de estos tres bienes son identificados aquí, en orden descendente de magnitud.

Fuente: Información sobre el intercambio bienes del año 2014 consultada en <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/statistics/>.

6. Impacto del TTIP sobre los intereses comerciales de MERCOSUR

Las preferencias han tenido en el comercio norteamericano con los países de MERCOSUR un papel menor que en la mayoría de los países de la región. Tanto Estados Unidos como la Unión Europea han graduado a Argentina de su SPG, mientras que Estados Unidos niega el tratamiento establecido en el SPG a casi la mitad de los productos brasileños que, de otra manera, podrían ser elegibles para acceso preferencial. Dicho esto, hay sólo un producto entre los 25 más exportados por cada uno de los países a Estados Unidos (piedras de construcción procedentes de Brasil) que parece arriesgarse a un incremento de competencia si se aprueba el TTIP. En el Cuadro aparecen otros cuatro productos argentinos y brasileños que fueron identificados antes en el análisis del Cuadro 8, pero ninguno de estos está entre los 25 principales productos que estos dos países embarcan hacia el mercado de Estados Unidos.

7. Impacto del TTIP sobre los intereses comerciales de la Alianza del Pacífico

Los miembros de la Alianza del Pacífico tienen las relaciones comerciales más estrechas de todas con los países del TTIP; cada uno de ellos tiene tratados de libre comercio en vigor con la Unión Europea y Estados Unidos. Esto puede representar una espada de doble filo: Se han beneficiado de acceso preferencial a esos países, pero también corren el gran riesgo de sufrir pérdidas a causa de la disolución de preferencias cuando el TTIP entre en efecto. Este punto es especialmente relevante para Chile y México, sobre quienes nos concentramos aquí; los casos de Colombia y Perú ya fueron revisados antes en el contexto andino.

Tanto para Chile como para México, los productos relacionados con la industria automotriz parecen estar en mayor riesgo de sufrir un incremento de competencia en el mercado de Estados Unidos. Estos aranceles oscilan entre el relativamente bajo de 2,5% que impone Estados Unidos a los automóviles y a la mayoría de las partes de automóviles hasta el extraordinariamente alto de 25% que aún se aplica a las importaciones estadounidenses de camiones livianos (camionetas *pick-ups*). Irónicamente, ese arancel fue el primero que se impuso en los años 1960, en retaliación por las restricciones europeas por las exportaciones de aves de Estados Unidos. Tal como se mencionó en la sección II, está aún por aclararse si las partes involucradas en el TTIP acordarán eliminar los aranceles a todo el sector automotor. Un resumen filtrado de las negociaciones indica que los negociadores estadounidenses han “señalado en cantidad de ocasiones que ofrecerán la eliminación total del impuesto para las líneas arancelarias de automóviles”, pero que esto es reconocido como “un tema para el final”.²⁶

El impacto de esta decisión individual puede afectar más los intereses comerciales en América Latina que cualquier otro aspecto sectorial del TTIP. En el caso de que el sector automotor sea totalmente cubierto por el TTIP, las reglas específicas de origen serán esenciales. Según como sean estructuradas, esas reglas podrían exacerbar o mejorar los problemas de desviación comercial, y determinar el punto hasta el que México y los otros proveedores de la región puedan participar en la cadenas de suministro de los fabricantes de automóviles europeos y estadounidenses.

CUADRO 15

Resumen de las relaciones comerciales entre MERCOSUR y los socios del TTIP

	Base de la relación		Cuota de comercio de bienes		Exportaciones que pueden ser indirectamente afectadas por las reducciones arancelarias del TTIP
	Con la UE	Con EE.UU.	Con la UE	Con EE.UU.	
Argentina	MFN	MFN	15,1%	11,6%	Cerámica*, rodamientos*
Brasil	SPG	SPG+	19,6%	13,4%	Piedras de construcción, joyería*, zapatos*
Paraguay	SPG	SPG	11,1%	5,4%	—
Uruguay	SPG	SPG	13,3%	8,1%	—

Fuente: Información sobre el intercambio bienes del año 2014 consultada en <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/statistics/>.

²⁶ Véase la página 2 de la nota de contexto publicada en <https://www.ttip-leaks.org/kalchas/doc8.pdf>.

46

* : Este producto no está entre las 25 principales importaciones desde el país, pero se repite aquí el análisis de la tabla 8.

† : La mitad de los productos brasileños que de otra manera serían elegibles tienen negado el tratamiento de exención como consecuencia de la retaliación impuesta por Estados Unidos en una disputa.

Exportaciones que pueden ser indirectamente afectadas por las reducciones arancelarias del TTIP” se refiere a los productos que estuvieron (a) entre los 25 principales importados por Estados Unidos desde ese país en el 2015, (b) aquellos de los cuales Estados Unidos importó al menos 75 millones de dólares desde la Unión Europea en el 2015, y (c) aquellos cuyo arancel de NMF estuvo en al menos 2,5%. Solo los primeros de estos tres bienes son identificados aquí, en orden descendente de magnitud.

CUADRO 16

Resumen de las relaciones comerciales entre la Alianza del Pacífico y los socios del TTIP

	Base de la relación		Cuota de comercio de bienes		Exportaciones que pueden ser indirectamente afectadas por las reducciones arancelarias del TTIP
	Con la UE	Con EE.UU.	Con la UE	Con EE.UU.	
Chile	TLC	TLC	14,4%	16,0%	Neumáticos
Colombia*	TLC	TLC	15,3%	27,5%	—
México	TLC	TLC	8,2%	63,7%	Automóviles, camiones, cables
Perú*	TLC	TLC	14,0%	18,8%	—

Fuente: Información sobre el intercambio bienes del año 2014 consultada en <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/statistics/>.

* : Este país también es miembro de la Comunidad Andina.

“Exportaciones que pueden ser indirectamente afectadas por las reducciones arancelarias del TTIP” se refiere a los productos que estuvieron (a) entre los 25 principales importados por Estados Unidos desde ese país en el 2015, (b) aquellos de los cuales Estados Unidos importó al menos 75 millones de dólares desde la Unión Europea en el 2015, y (c) aquellos cuyo arancel de NMF estuvo en al menos 2,5%. Solo los primeros de estos tres bienes son identificados aquí, en orden descendente de magnitud.

8. Impacto del TTIP sobre los flujos de capital hacia y desde América Latina y el Caribe

Existen varios medios por los cuales puede predecirse el impacto que el TTIP podría tener sobre el comercio entre esta región y los socios noratlánticos, tal como se discutió en las páginas precedentes, pero es más desafiante hacer predicciones con algún grado de confianza cuando se trata de inversión. Incluso se puede debatir el principio central de cualquier predicción: ¿anticipamos que este acuerdo estimulará más inversión entre las economías de la Unión Europea y Estados Unidos o podría tener en realidad justamente el efecto contrario? Podría argumentarse que, hasta cierto punto, el acuerdo facilita el movimiento de bienes y servicios a través de las fronteras, lo cual tendería a reducir uno de los incentivos que en este momento impulsa el movimiento de capital. Supongamos que una empresa europea fabricante de automóviles desea vender vehículos comerciales en Estados Unidos, pero se enfrenta a un arancel de NMF muy alto que Estados Unidos aún impone a este tipo de vehículos. La respuesta lógica es establecer una planta de ensamblaje en Estados Unidos y producir las camionetas *pick-up* en ese país a partir de alguna combinación de partes importadas y locales. Sin embargo, si ese arancel de 25% desapareciera, uno de los incentivos para invertir en el mercado estadounidense desaparecería

también. Según esta lógica, el mismo acuerdo que acelera el movimiento de bienes a través del Atlántico también puede desacelerar el movimiento de inversión.

Esa misma lógica podría extenderse a América Latina y el Caribe, pero con cierto giro. Tal como se ha explicado antes, una de las cuestiones principales sobre la sustancia del TTIP es si el enfoque de coherencia regulatoria se inclina más hacia la creación de un comercio regulatorio o hacia la desviación comercial. Si los negociadores producen un acuerdo que extienda sus reformas regulatorias a terceras partes (es decir, si se proporciona un medio útil por el cual la equivalencia de regulaciones en otros países puede ser reconocida por las autoridades estadounidenses y europeas), puede promoverse el comercio con esas terceras partes. Si, por el contrario, los negociadores optan por un arreglo más restrictivo, podrían crear un nuevo incentivo para que el capital se mueva desde las terceras partes en la Unión Europea y Estados Unidos. Esto podría revertir una de las ventajas que han percibido los países latinoamericanos y caribeños en negociar acuerdos regionales de comercio con economías mayores, con la esperanza de que estos acuerdos atraigan inversión desde terceros que quieran utilizar a los países en vías de desarrollo como "plataforma de exportación" hacia sus socios desarrollados. En lo que podría ser el escenario del peor caso para la región, las restrictivas reglas del TTP podrían proporcionar un incentivo para que las empresas más grandes en esta región inviertan en una de las economías noratlánticas, no solo para servir ese mercado sino para lograr entrada a sus socios del TTIP.

Es demasiado pronto para llegar a cualquier conclusión con respecto al tipo o magnitud del impacto que pueda tener el TTIP en las inversiones de Unión Europea en Estados Unidos y a la inversa, o en esta región, o la inversión de América Latina y el Caribe en los mercados de Estados Unidos y la Unión Europea. Se requeriría mucha más información sobre lo que los negociadores han logrado realmente respecto a las barreras comerciales y al ambiente regulatorio. Para obtener mayores detalles, lo mejor que se puede hacer en el presente es captar las recientes tendencias en el movimiento de capitales.

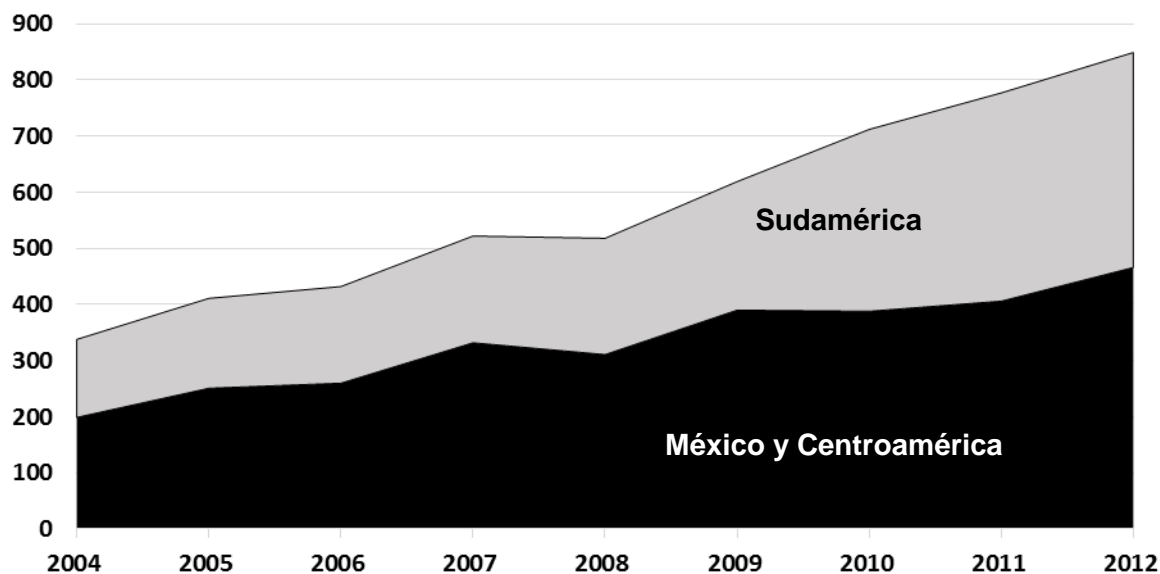
Los Gráficos 3 y 4 muestran los patrones más bien similares de las inversiones que han hecho Estados Unidos y la Unión Europea en la región en los últimos años. La magnitud de la inversión en la región es mucho más alta para la Unión Europea que para Estados Unidos, tal como corresponde al ritmo al que está creciendo la inversión.

Los datos que aparecen en los Cuadros 5 y 6 ponen estas inversiones en contexto, comparándolos con el flujo de capital entre los potenciales socios del TTIP. Aunque ha habido un crecimiento gradual en las inversiones estadounidenses en la región, ha sido superada tanto en escala como en velocidad por la creciente inversión de Estados Unidos en la Unión Europea. El valor del capital estadounidense en Europa virtualmente se ha cuadruplicado entre el año 2000 y el año 2014. La información también evidencia que mientras las inversiones de la Unión Europea en Estados Unidos ha crecido, el movimiento de capital hacia el este de ha sido más lento que el movimiento hacia el oeste. El nivel de inversiones de la Unión Europea en Estados Unidos ha excedido el de las inversiones estadounidenses en Europa al comienzo del milenio, pero los dos socios cambiaron posiciones en pocos años. Y el crecimiento de la inversión estadounidense en la Unión Europea ha barrido la inversión de Estados Unidos en América Latina y el Caribe. Desde el año 2000 al 2014, el valor de la inversión extranjera directa de Estados Unidos en la región creció 1,8 veces; durante ese mismo período, la inversión extranjera directa de Estados Unidos en la Unión Europea aumentó 4,1 veces. Dicho de otra forma, en el 2000 Estados Unidos invirtió 3,73 dólares en la Unión Europea por cada dólar que invirtió en América Latina y el Caribe; para el 2014, esta cifra había llegado a 8,44 dólares.

48

GRÁFICO 3:
Posición de la inversión extranjera directa de la Unión Europea en América Latina, 2004-2012

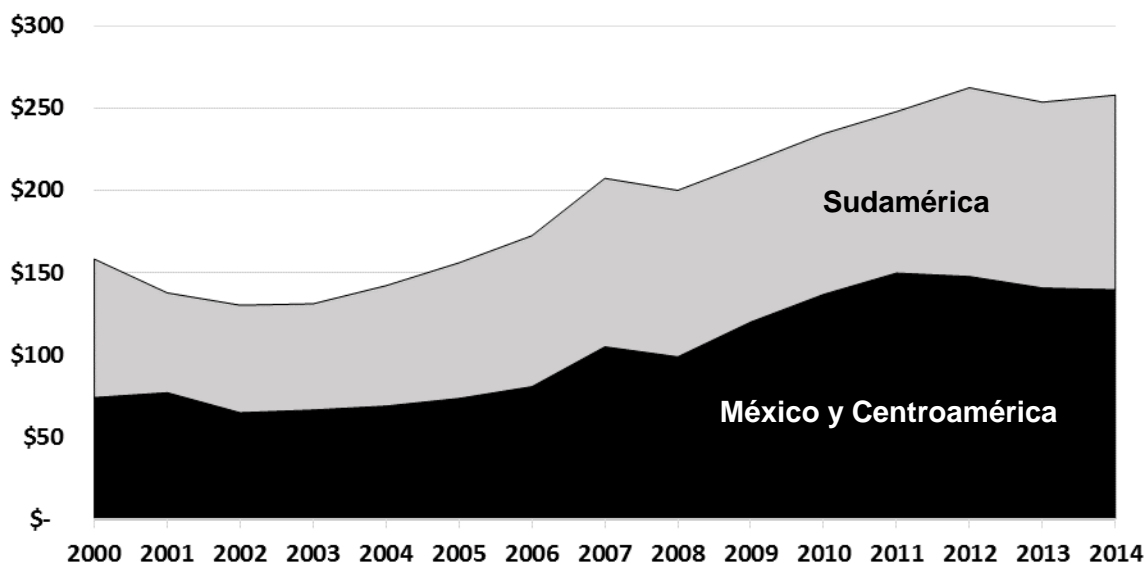
Miles de millones de euros



Fuente: Cálculo basado en estadísticas de la Unión Europea consultadas en <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00094&plugin=1>.

GRÁFICO 4:
Posición de la inversión extranjera directa de Estados Unidos en América Latina, 2000-2014

Miles de millones de dólares



Fuente: Cálculo basado en estadísticas de Estados Unidos consultadas en <http://bea.gov/>.

GRÁFICO 5

Posición de la inversión extranjera directa de Estados Unidos en los países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe, 2000-2014

Miles de millones de dólares

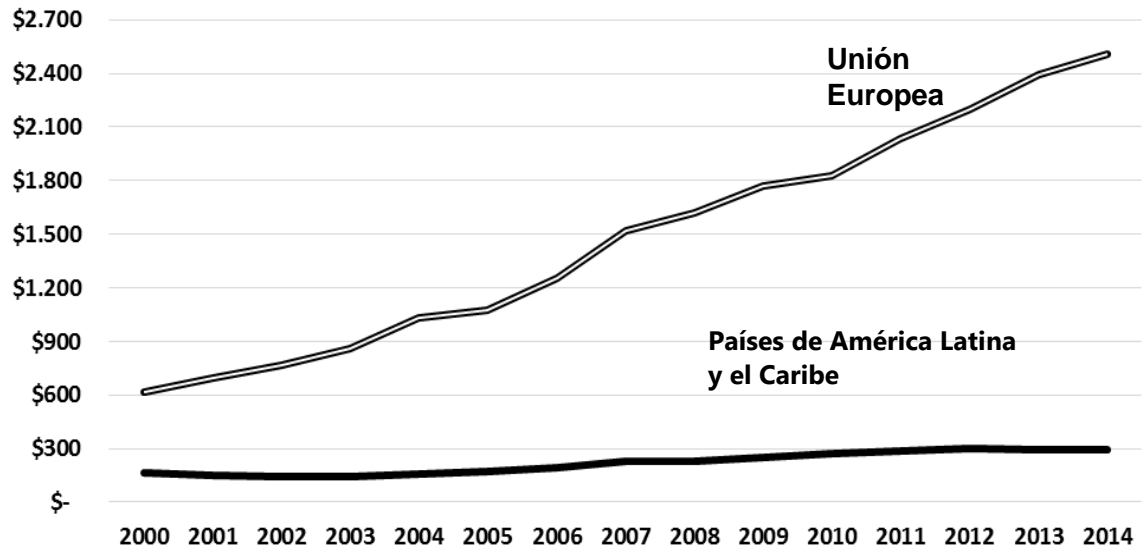
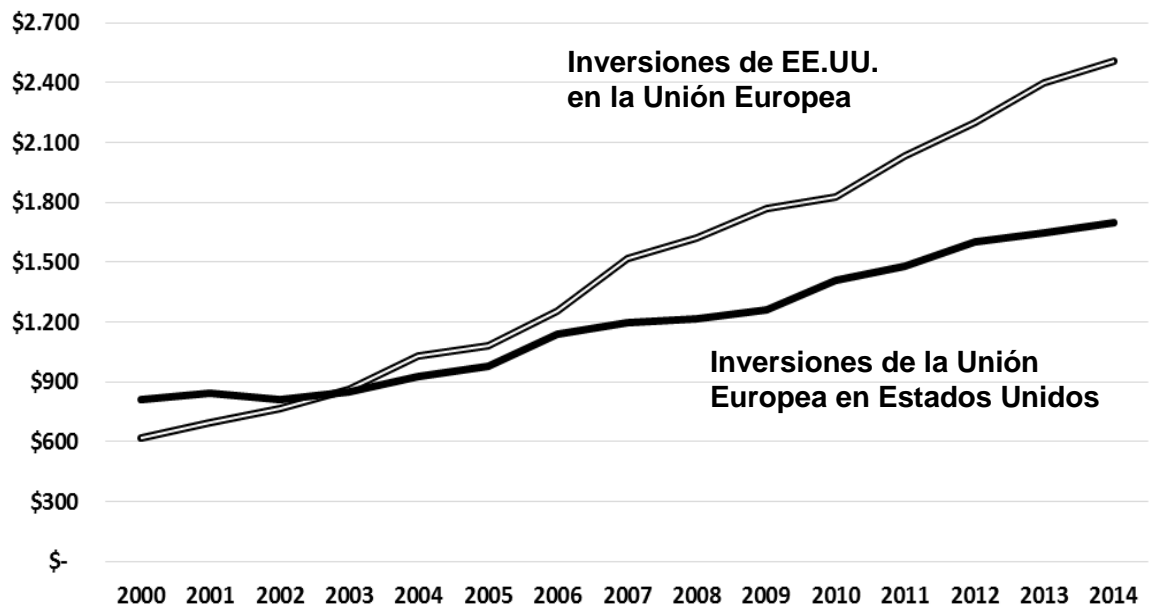


GRÁFICO 6: Inversión extranjera directa entre Unión Europea y Estados Unidos, 2000-2014

Miles de millones de dólares



Fuente: Los Gráficos 5 y 6 se basan en estadísticas de Estados Unidos consultadas en <http://bea.gov/>.

CONCLUSIONES

El presente análisis ha tratado un asunto que está en pleno desarrollo y cuyo porvenir sigue siendo borroso. Existen muchas posibilidades de que en el futuro los historiadores consideren que las negociaciones del TTIP fueron un evento fundamental en la evolución del sistema de comercio internacional, y que ha tenido amplios impactos no solo en los dos socios sino también en una pléyade de terceros países. También es muy posible que esta iniciativa sea relegada junto con otras enormemente ambiciones que han sido finalmente descartadas. Simplemente no podemos saber en el presente si estas negociaciones se parecerán más a la Ronda de Uruguay, que abrió nuevos campos a diversidad de temas y deshizo algunas barreras de comercio que habían permanecido largo tiempo, o si se parecerá más al ALCA, al APEC y la Ronda de Doha.

Lo mejor que podemos hacer en las presentes circunstancias es identificar los hitos para mirar hacia el corto y el mediano plazo. En el mediano plazo, hay dos eventos en el año 2016 que podrían tener inmenso impacto en los prospectos que se hacen sobre los TTIP: el referéndum del 23 de junio sobre la salida del Reino Unido de la Unión Europea y las elecciones presidenciales de Estados Unidos el 8 de noviembre. Ninguno de estos acontecimientos será decidido sobre la base de cómo afectarán las negociaciones del TTIP, pero cada uno de ellos tiene la capacidad de lanzar estas negociaciones (y mucho más) al caos. El debate interno de Estados Unidos sobre la aprobación del TPP también merece una mirada atenta, en tanto que su rechazo probablemente ponga fin al TTIP.

Presumiendo que el TTIP sobreviva cada uno de estos desafíos externos, depende de los negociadores elaborar un acuerdo final. Tal como se ha dicho en este trabajo, tienen mucho trabajo por delante. Bien pueden haber sido capaces de concluir su trabajo en este momento si solo estaban tratando los asuntos tradicionales del acceso al mercado, pero la amplitud de los temas que están sobre la mesa de negociación garantiza que los solos temas técnicos requerirán prolongadas deliberaciones. Necesitarán atender no solamente la sustancia de estos asuntos, sino también los aspectos políticos. Puede esperarse que los críticos de la globalización, la integración europea y la economía de mercado se opongan a casi cualquier acuerdo que emerja de las conversaciones, y que los negociadores puedan juzgar desafiante forjar compromisos comercialmente significativos, legalmente adecuados y políticamente adoptables.

Esas son las dificultades que enfrentan los responsables de las políticas en Estados Unidos y en la Unión Europea, pero ¿qué dicen los analistas y políticos de América Latina y el Caribe? El análisis que presentamos aquí sugiere que hay varios terrenos en los que el TTIP puede afectar a la región, incluso si los detalles aún están por elaborarse, y está claro que la iniciativa amerita atención y estudio detenido. Será útil considerar tanto los efectos directos que el acuerdo podría tener sobre los exportadores de la región, así como los efectos indirectos que podría tener sobre las negociaciones en el futuro. La información e interpretación presentadas aquí ofrecen sugerencias acerca de adónde podrían conducir, pero es necesario que sean actualizadas a medida que aparezca nueva información sobre el contenido real de los acuerdos y los prospectos para su aprobación y aplicación.

BIBLIOGRAFÍA

- Akman, M. Sait, Simon J. Evenett, y Patrick Low, Editores. 2015. *Catalyst? TTIP's Impact on the Rest*. London: Centre for Economic Policy Research. Disponible en: http://voxeu.org/sites/default/files/file/TTIP_23march.pdf.
- Bolla, Sophie. 2014. *The European Union and TTIP: How Does it Work?* Washington: National Foreign Trade Council. Disponible en: <http://nftc.org/default/trade/European%20Union%20and%20TTIP.pdf>.
- Cai, Songfengm Yaxiong Zhang, y Bo Meng. 2015. "Spillover Effects of TTIP on BRICS Economies: A Dynamic GVC-Based CGE Model." Institute of Developing Economies Discussion Paper No. 485. Disponible en: <http://www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Dp/pdf/485.pdf>.
- Comisión Europea. 2016. *The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) – State of Play*. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/april/tradoc_154477.pdf.
- Felbermayr, Gabriel, Benedikt Heid, y Sybille Lehwald. 2013. *Who Benefits from a Transatlantic Free Trade Deal? Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), Part 1: Macroeconomic Effects*. Gütersloh, Alemania: Bertelsmann Stiftung. Disponible en: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/who-benefits-from-a-transatlantic-free-trade-deal/>.
- Felbermayr, Gabriel, Benedikt Heid, Mario Larch, y Erdal Yalcin. 2014. *Macroeconomic Potentials of Transatlantic Free Trade: A High Resolution Perspective for Europe and the World*. CESIFO Working Paper No. 5019. N.P. Disponible en: <http://ssrn.stanford.edu>.
- Francois, Joseph, Bernard Hoekman, y Doug Nelson. 2015. "TTIP, Regulatory Diversion and Third Countries." Chapter in Akman *et al.* (2015).
- Lawrence, Robert. 1991. "Emerging Regional Arrangements: Building Blocks of Stumbling Blocks?" Chapter in O'Brien (1991).
- O'Brien, Richard, Editor. 1991. *Finance and the International Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Thorstensen, Vera and Lucas Ferraz. 2014. *The Impacts of TTIP and TPP on Brasil*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas. Disponible en: <http://www.eubrasil.eu/http://www.eubrasil.eu/wp-content/uploads/2014/05/Publications-TTIP-e-TPP-ENG-16-0114.pdf>.