

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría en Relaciones Internacionales

Mención en Economía y Finanzas

**El nuevo enfoque de la política comercial de EE. UU. en el período
2017-2019 y sus implicancias para las negociaciones comerciales del
Ecuador**

Iván Andrés Ortiz Wilchez

Tutor: Marco Aurelio Romero Cevallos

Quito, 2020



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Iván Andrés Ortiz Wilchez, autor de la tesis intitulada “El nuevo enfoque de la política comercial de EE.UU. en el período 2017-2019 y sus implicancias para las negociaciones comerciales del Ecuador”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Relaciones Internacionales en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Quito, 06 de enero de 2020

Firma:

Resumen

El triunfo de Donald Trump en las elecciones presidenciales de EE. UU. de 2016 abrió la puerta a la aplicación de un programa económico heterodoxo, que se aparta en gran medida de las líneas por las que ha discurrido la política económica de EE. UU. en los últimos 30 años. Los cuestionamientos por parte de Trump a la participación de los EE.UU. en la Organización Mundial de Comercio (OMC), siendo bastante crítico de las reglas que rigen a los estados miembros en relación al comercio internacional, renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), calificado como el peor error de los EE.UU., la retaliación con aranceles a China y otros países, echaban al piso todo el proceso de apertura comercial mundial impulsado por ese país, modelo que desde entonces ha sido seguido por gran parte del mundo.

Un análisis serio de los términos en los cuales se están realizando las negociaciones de EE.UU. con Canadá, México, China y el resto de sus socios estratégicos más importantes, y el papel asignado a los tratados, convenios y acuerdos comerciales, puede dejar un conjunto de experiencias y enseñanzas importantes, para que el Ecuador pueda generar una posición coherente e informada, en el momento en que surjan las condiciones adecuadas para negociar con EE.UU. un tratado de libre comercio, considerando que se trata del principal socio comercial del país.

En el primer capítulo se analizarán los principales cambios en la política comercial de los Estados Unidos y cómo ellos podrían afectar el relacionamiento con sus principales socios comerciales.

Y en el segundo capítulo evaluaré las consideraciones que generan esos cambios en la política comercial estadounidense frente a la posible negociación de un tratado de libre comercio por parte del Ecuador, bajo ese contexto.

Palabras clave: comercio exterior, comercio internacional, negociaciones comerciales, Trump, política comercial, relaciones internacionales, Estados Unidos

Agradecimientos

A pesar de que son muchas las personas que han contribuido a mi formación académica, debo iniciar agradeciendo a Dios por permitirme culminar con este proceso. Agradezco a mi tutor y profesor, el economista Marco Romero, por su guía y esfuerzo para la realización y conclusión de este trabajo, a los lectores por sus aportes, a la Universidad, en particular a los profesores y asistentes del programa de Maestría.

Un agradecimiento especial merece toda mi familia por su apoyo, ustedes, los motores de mi vida que me han empujado a concluir esta etapa, que no ha sido fácil. Un *gracias* a mis padres, por siempre anhelar y desear lo mejor para mi vida, por sus consejos y guía.

Dedicatoria

Dedico este trabajo a mi esposa e hijas, *María Helena, Camila e Isabella*, que son los motores de mi vida y que me impulsan a alcanzar mis metas.

El ejemplo siempre ha sido una de las mejores formas de educar a los hijos, por lo que especialmente dedico este logro a mis hijas y mis sobrinos, como un ejemplo de que la preparación, dedicación, esfuerzo y constancia permiten conseguir los anhelos en la vida.

Tabla de contenidos

Introducción	13
Capítulo primero	17
Cambios en la política comercial de EE.UU. aplicados por Donald Trump	17
1. Bases de la política comercial de EE.UU. en las últimas décadas.	17
2. Cambio en la política comercial de EE.UU. en el periodo 2016 -2019.	31
3. Plan de trabajo del gobierno de Donald Trump	45
4. Estado de las relaciones comerciales de los EE.UU. con sus principales socios.	47
4.1. Relaciones comerciales entre EE.UU. y China.....	50
4.2. Relaciones comerciales entre EE.UU. y Canadá.....	54
4.3. Relaciones comerciales entre EE.UU. y México.....	56
4.4. Relaciones comerciales entre EE.UU. y Corea del Sur.....	58
4.5. Relaciones comerciales entre EE.UU. y Japón	59
4.6. Relaciones comerciales entre EE.UU. y la Unión Europea.....	61
4.7. Relaciones comerciales entre EE.UU. y América Latina.....	63
Capítulo segundo.....	67
Experiencias derivadas de la nueva posición comercial implementada por EE.UU. de la mano de Donald Trump	67
1. Implementación de la nueva política comercial de EE.UU.....	67
2. Principales acuerdos comerciales por la administración de Donald Trump.....	81
3. Consecuencias derivadas de la política proteccionista de Donald Trump.	87
4. Acercamiento comercial de los EE.UU. con los países de la región andina, en el gobierno de Donald Trump.	89
4.1. Perú y Estados Unidos.....	89
4.2. Colombia y Estados Unidos	90
4.3. Ecuador y Estados Unidos.....	92
5. Estructuración de estrategias comerciales para el abordaje de las negociaciones con EE.UU., de cara a un posible tratado de libre comercio.....	94
5.1. Preparación de la negociación por parte de Ecuador.....	95
5.3. Planteamiento de la negociación	103
Conclusiones	105
Lista de Referencias	112

Introducción

El triunfo de Donald Trump en las elecciones presidenciales de EE. UU. de 2016 abrió la puerta a la aplicación de un programa económico heterodoxo, que se aparta en gran medida de las líneas por las que ha discurrido la política económica de EE.UU. en los últimos 30 años. Además, dado el peso de la economía estadounidense a nivel mundial y sus profundas interrelaciones comerciales y financieras con el resto del mundo, los impactos globales de este cambio de visión son difíciles de estimar. Según datos del Banco Mundial a 2018 (Tugores 2006), los EE. UU. representan el 24% del PIB, el 11% del comercio mundial, el 12% de los flujos bancarios transfronterizos y el 35% de la capitalización bursátil, siendo, además el principal acreedor y deudor a nivel global (Berganza 2018, 97 - 103).

Valorar las consecuencias de las políticas anunciadas por Donald Trump sobre las perspectivas económicas de EE. UU. y del mundo no es una tarea sencilla y en tan corto periodo, debido a la profundidad de los cambios anunciados y a la incertidumbre sobre cómo y cuándo se concretarán finalmente, además de la reacción de los países. Por el momento, lo que se espera es que en el terreno económico la acción gire en torno al ámbito fiscal (resultado de bajadas impositivas y de un mayor gasto en infraestructura y defensa) y en la puesta en práctica de medidas proteccionistas, principalmente aranceles y renegociaciones de acuerdos, en el terreno comercial y ajustes en la política migratoria (Berganza 2018, 97).

Este conjunto de políticas han apuntado particularmente hacia el cuestionamiento de las estructuras aperturistas que han caracterizado a los gobiernos estadounidenses, muestra de esto es el cuestionamiento por parte de Trump a la participación de los EE.UU. en la Organización Mundial del Comercio (OMC), siendo bastante crítico de las reglas que rigen a los estados miembros en relación al comercio internacional; y, adicionalmente, definió como un error el haber suscrito el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), consecuentemente, estas declaraciones echaban al piso todo el proceso de apertura comercial mundial impulsado por ese país en la década de los 90, modelo que desde entonces ha sido seguido por gran parte del mundo (Merino 2019, 69).

Consecuentemente, el objetivo de Trump se tradujo en la determinación de una nueva política comercial de EE. UU. en torno a los acuerdos comerciales y las bases que rigen el comercio internacional, en las que los intereses y el mercado norteamericano establecerán progresivamente las pautas para el relacionamiento con el resto de sus socios comerciales. En tal sentido, este cambio de perspectiva podría configurar un nuevo ordenamiento del comercio internacional, a nivel bilateral y multilateral, por un lado, afectando directamente a aquellas economías que dependen en gran parte del comercio bilateral con este país; y, por otro, a los países en desarrollo dependientes del ordenamiento jurídico multilateral de comercio (Castonera 2018, 11).

Trump ha definido una política comercial unilateral, aislacionista y proteccionista. Incluso marcando un retroceso casi similar al que persigue el BREXIT, también apoyado por Trump en sus discursos. Esta política se ha plasmado en algunas acciones concretas, como anunciar la modernización (renegociación) del TLCAN, amenazando a México y Canadá que, si no llegaren a un acuerdo beneficioso para los EE. UU., este país dejaría el Acuerdo y gravaría las exportaciones de estos socios con un 35% de arancel (Roncal 2018, 19). En cuanto al TLCAN, su renegociación implicó la definición de un nuevo modelo de acuerdos comerciales que los EE.UU. impulsaría en su agenda con el resto de los países como Reino Unido, Japón, la Unión Europea; es previsible que aplique la misma receta con países latinoamericanos con los que ya tiene suscritos Tratados de Libre Comercio (Colombia, Perú y Chile) y otros que no como el Ecuador pero que dentro de su agenda comercial contempla la suscripción de un acuerdo con los EEUU (Roncal 2018, 19).

China, uno de los países más competitivos del mundo, con una economía centralmente planificada y con el cual EE. UU. mantiene un amplio déficit comercial, la aproximación en esta relación por parte de EE. UU. ha sido más compleja y tensa, debido, entre otros aspectos, al tamaño propio de ambas economías en el mundo, sin embargo, la restricción del comercio ha sido la receta para seguirse.

Siendo entonces el déficit comercial un tema macroeconómico, si no se enfrenta la baja tasa de ahorro estadounidense, es posible que mediante su proteccionismo Trump pueda reducir el déficit bilateral con China, pero no conseguirá reducir el déficit global. En ese caso, el déficit comercial provendrá del intercambio con otros países, lo que se conoce como desviación de comercio. La diferencia es que en esa situación

Estados Unidos pagará más por sus importaciones y recibirá menos dólares por sus exportaciones orientadas a China. Debido a esta situación, EE. UU. ha iniciado una guerra comercial que ha llevado a aplicar aranceles a productos provenientes de China que oscila entre el 10 y el 35%, protegiendo de esta manera a las industrias estadounidenses consideradas estratégicas para ese país (Berganza 2018, 106).

Consecuentemente, con el presidente de EE. UU., Donald Trump, poniendo en marcha ofensivos aranceles sobre las importaciones de China, evidencia que la decisión del gobierno norteamericano riñe con los principios de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y podría incluso perjudicar a la propia economía estadounidense. Estas sobretasas, que han tenido como objetivo a China, confirman que la administración Trump pretende saltarse el proceso de solución de diferencias de la OMC y decidir unilateralmente la actual disputa comercial con China, según su definición de los intereses norteamericanos (Roncal 2018, 31).

En tal forma la estrategia del presidente Trump echa por tierra los acuerdos comerciales suscritos por Washington después de la Segunda Guerra Mundial y podría provocar una disputa comercial sin precedentes. Paralelamente, su desdén por organismos multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), remonta las acciones del presidente a décadas pasadas, cuando EE. UU. presumía de su hegemonía. En este contexto, se puede decir que en un mundo donde la globalización es irreversible por la libertad comercial consagrada en el alto número de acuerdos comerciales suscritos en el mundo, el gran desarrollo tecnológico y donde el comercio multilateral es el que impera, Trump ha decidido imponer la agenda de intereses estadounidenses con métodos totalmente contrarios, y al final todo podría revertirse en la economía americana y afectar a la población estadounidense y muy probablemente a países como el Ecuador que no posee un acuerdo comercial con los Estados Unidos y que su relacionamiento se rige por la normas de la OMC (XINHUA 2019, 2).

Consecuentemente, al ser EE. UU. uno de los consumidores y exportadores más grandes del mundo, sus relaciones comerciales internacionales afectan a todos sus socios comerciales, entre los cuales se encuentra Ecuador. En términos comerciales, el país debe entender que con Trump no habrá condiciones flexibles para un Tratado de Libre Comercio, ya que no es partidario de los mismos, y ha manifestado que protegerá

a la industria estadounidense. Es tal la oposición de Trump al libre comercio que inclusive ha anunciado que podría retirarse del TLC con Canadá y México, y ha iniciado una guerra comercial con China, imponiendo tarifas a buena parte de las importaciones que realiza a ese país. Esto significa que, para el Ecuador, un TLC con EE. UU., no es una alternativa viable por el momento y de mantenerse rígida esta política plantearía serios desafíos. No obstante, un análisis serio de los términos en los cuales se están realizando las negociaciones de EE.UU. con Canadá, México, China y el resto de sus socios estratégicos más importantes, y el papel asignado a los tratados, convenios y acuerdos comerciales, puede dejar un conjunto de experiencias y enseñanzas importantes, para que el Ecuador pueda generar una posición coherente e informada, en el momento en que surjan las condiciones adecuadas para negociar con EE.UU. un tratado de libre comercio, considerando que se trata de uno de los socios más importantes que tiene el país en el mercado internacional.

En este contexto, el presente trabajo de investigación tiene como principal propósito analizar la política comercial aplicada por el gobierno de Donald Trump y sus implicaciones para la dinámica del comercio exterior y el desarrollo económico de sus principales socios comerciales; los resultados encontrados, pueden orientarnos a comprender los ejes de interés que los EE.UU. impulsará en la negociación, los resultados de las primeras acciones comerciales adoptadas para disminuir el déficit con China y de las renegociaciones del TLCAN, para extraer las experiencias que puedan aplicarse al contexto ecuatoriano de cara al establecimiento de un tratado de libre comercio con EE.UU.

En el primer capítulo se analizarán los principales cambios en la política comercial de los Estados Unidos y cómo ellos podrían afectar el relacionamiento con sus principales socios comerciales.

Y en el segundo capítulo evaluaré las consideraciones que generan esos cambios en la política comercial estadounidense frente a la posible negociación de un tratado de libre comercio por parte del Ecuador, bajo ese contexto.

Capítulo primero¹

Cambios en la política comercial de EE. UU. aplicados por Donald Trump

1. Bases de la política comercial de EE. UU. en las últimas décadas.

Desde mediados del siglo XX, Estados Unidos se ha convertido en la potencia más grande del mundo. Aprovechando sus recursos naturales y humanos, los líderes estadounidenses utilizaron su inmenso poder político, económico, militar y cultural para tratar de moldear el comportamiento de otros estados y crear un orden internacional que salvaguarde los intereses estadounidenses. La estrategia para lograr estos objetivos variaba según cada administración (Berganza 2018, 105). Sin embargo, a pesar de las diferencias, todos los presidentes y sus administraciones compartieron un compromiso común para sostener un proyecto global liderado por Estados Unidos. Conscientes de que el mundo era cada vez más interdependiente en términos económicos y de seguridad, los líderes estadounidenses de la posguerra creían que la mejor manera de asegurar el interés nacional era promoviendo un modelo basado en el internacionalismo. Más concretamente, la seguridad y la prosperidad estadounidenses solo podrían beneficiarse de la creación y el mantenimiento de un orden internacional bajo el liderazgo y la tutela estadounidenses (Berganza 2018, 106).

El orden internacional liberal comenzó a establecerse después de la Segunda Guerra Mundial y se ha consolidado en los últimos 75 años. A través de la cooperación europea y de otros estados democráticos, Estados Unidos ha logrado integrar un número cada vez mayor de estados en una red compleja de organizaciones e instituciones que promueven un conjunto de principios y reglas, que incluyen el libre comercio, la cooperación multilateral, la democracia y el cosmopolitismo (Merino 2019, 85).

El liderazgo del orden liberal implicaba costos importantes para los Estados Unidos. Liderar exige mayores costos militares para defender y promover el orden liberal, así como algunas restricciones políticas y económicas. Sin embargo, los beneficios resultantes en general han sido importantes igualmente. Los partidarios del orden liberal señalan los beneficios económicos y políticos que Estados Unidos ha

¹ Para efectos de este trabajo debe entenderse que cuando se mencione billones de dólares equivale a miles de millones de dólares.

cosechado durante estas décadas (Berganza 2018, 115). El crecimiento económico de los Estados Unidos se debe en gran medida a la continua apertura de los mercados como resultado de la creciente integración de los países en el orden liberal. Igualmente, las alianzas y acuerdos internacionales de seguridad han contribuido a suprimir conflictos importantes, al menos entre las principales potencias. El poder y la influencia estadounidenses se han multiplicado a través de la promoción de instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y Las Naciones Unidas (ONU). Como aclara Hal Brands “El internacionalismo estadounidense nunca ha sido una cuestión de caridad. Simplemente representaba una forma de nacionalismo ilustrado de suma positiva, basada en la idea de que Estados Unidos puede lograr mejor su propia seguridad y prosperidad ayudando a otros a ser seguros y prósperos” (Roncal 2018, 57).

Este consenso se ha debilitado desde el final de la Guerra Fría y más bien se ha focalizado en países estratégicos para los Estados Unidos, en parte debido al desarrollo económico de las naciones. La elección de Donald Trump en 2016 ha perturbado a muchos investigadores y comentaristas de política exterior. Muchos temen que Trump pueda embarcarse en un cambio temporal pero inverso del internacionalismo estadounidense tradicional, relegando el liderazgo internacional a otros estados. Otros son más aprensivos y temen que Trump pueda hipotecar el propio orden liberal global (Roncal 2018, 58).

Según este razonamiento, la agenda política de Trump y su materialización inicial corren el riesgo de alienar a los aliados y socios estadounidenses, exponiendo a los estadounidenses a la inestabilidad global y a represalias económicas, acelerando el fin del mundo que Estados Unidos construyó. Otros, sin embargo, son optimistas sobre la política exterior de Trump. El académico Matthew Kroenig refleja esta esperanza cuando afirma que los primeros meses de la administración Trump ya revelan una rectificación de los fracasos de la administración Obama y un reposicionamiento para enfrentar efectivamente los desafíos internacionales (Pigman 2017, 11).

Sin embargo, los primeros años de la presidencia de Trump muestran una política exterior marcada por un cambio de enfoque internacional y sobre todo comercial. En las siguientes secciones, analizamos las principales características de la

política exterior de la Administración Trump, comenzando por identificar las propuestas más relevantes de la campaña presidencial de 2016. Posteriormente, evaluamos cómo la Administración ha intentado implementar su agenda política. Finalmente, analizamos el estilo de liderazgo de Trump en un intento de explicar su política bajo el contexto de lo que tradicionalmente ha impulsado los Estados Unidos (Woodward 2018, 27).

Comúnmente, las políticas comerciales de los gobiernos y sus métodos para ejecutarlos son el producto del choque de las fuerzas políticas internas, de sus equilibrios inestables y sus articulaciones con las estructuras gubernamentales de otros Estados. Por supuesto que en cada estado actúan igualmente los grupos económicos y de intereses, que presionan por ciertas decisiones. Con el propósito de tener control sobre el comercio, los Estados recurren a herramientas que legalizan su poder, integrando la utilización del concepto de soberanía y las determinaciones de los sistemas legales que estructuran el control de la actividad económica (Smith 2017, 14). No obstante, la política económica actual evidencia que los países han disminuido su soberanía a cambio de mayor globalización y acuerdos internacionales que han fomentado los flujos comerciales y el capital transnacional y las organizaciones internacionales.

Uno de los impactos más importantes de este crecimiento exponencial de las transacciones de productos (bienes y servicios) y capital, mediante los habituales límites estatales al término del siglo XX, ha sido la discusión sobre la naturaleza del Estado y su soberanía. Contrariamente, a este conjunto de transformaciones, el Estado sigue siendo una herramienta clave de intervención política, al sistematizar los intereses políticos en disputa y producir las políticas comerciales y su interacción internacional (Smith 2017, 15).

La idea para considerar es que el Estado se está debilitando mientras que por otra parte el capital privado se potencia y genera una confusión con respecto al rol adecuado del Estado y el mercado, en base a los parámetros del sistema de intercambio de productos, que representa el comercio transfronterizo. Esto es mucho más evidente e importante en Estados Unidos, debido a que este país, como asegurador del sistema mundial y de la praxis del libre comercio, demuestra una fuerte contradicción respecto de cómo realinear esos propósitos con su objetivo nacional (Gibbs 2007, 33).

De manera formal, Estados Unidos ha apoyado retóricamente las bondades del libre comercio y su institucionalidad, pero su propia práctica se ha distanciado significativamente de las directrices del liberalismo económico que teóricamente promueve. Toda política nacional que se distancia de dicha orientación ha sido cuestionada, alegándose que no cuenta con objetivos productivos de largo plazo y, generalmente, no ayuda al sistema comercial mundial y, por ende, tampoco a los intereses estadounidenses. Actualmente, este problema se evidencia en Estados Unidos, cambio de timón, jugando un rol diferente al del generador y patrocinador del libre comercio, y vigilante sistémico del sistema de comercio del mundo (Gibbs 2007, 34).

Según el Examen de Políticas Comerciales de los Estados Unidos de la OMC, la política comercial de ese país siempre ha practicado procurar un “entorno comercial cada vez más abierto a nivel mundial y una expansión del comercio desde la primera Ley sobre Acuerdos Comerciales Recíprocos ratificada por el Congreso de los Estados Unidos en 1934”. Ya en esta época la política comercial de ese país estaba centrada en la negociación de acuerdos de reducción arancelaria recíproca con otros países del hemisferio occidental. Sin embargo, inmediatamente después de la segunda guerra mundial, la política norteamericana priorizó la creación de un sistema de comercio auténticamente multilateral y basado en normas, orientado a la eliminación de barreras comerciales.

Esta política dio origen a varias instituciones internacionales, entre ellas, en 1994, luego de casi 8 rondas de negociación durante 50 años, basadas en el Acuerdo Generalizado de Comercio y Tarifas (GATT) y el Acuerdo Generalizado de Comercio de Servicios (GATS), alcanzó, en la Ronda de Uruguay, la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), institución creada bajo los lineamientos estadounidenses, que moldearon ese organismo internacional. Hay que recordar que las principales disciplinas que hoy son parte fundamental de las normas de la OMC son los textos del GATT y GATS, generados en la post segunda guerra mundial, por los Acuerdos de Breton Woods, es decir, reglas de juego impulsadas por los Estados Unidos y vigentes hasta la presente fecha.

En 1996, en el Examen de Políticas Comerciales de los Estados Unidos de la OMC, en el informe de Gobierno (Examen de Políticas Comerciales EE. UU., 1996), establecían los objetivos que perseguía su política comercial considerada clave para la

“extensión de las oportunidades económicas nacionales”. Asimismo, los ejes centrales de su política comercial estaban sentados los objetivos de la recién creada OMC:

“Los países de ingresos altos como los Estados Unidos y las economías de ingresos medianos y bajos persiguen todos gran parte de los mismos objetivos económicos: una expansión más rápida de la productividad, puestos de trabajo mejor remunerados, un aumento de los niveles de vida y un mayor crecimiento económico. Estas aspiraciones compartidas por todos crean un interés común entre los Estados Unidos y demás Miembros de la Organización Mundial del Comercio por aplicar fielmente los Acuerdos ya alcanzados y dentro de lo posible avanzar al mismo tiempo en la eliminación de las distorsiones e impedimentos que subsisten al comercio global y a las corrientes de inversiones.” (énfasis añadido)

La política comercial de los EE.UU. en esta época, consolidada desde los años treinta ha perseguido la expansión del comercio mediante la eliminación de obstáculos y distorsiones, basados en que existiría de este libre flujo de bienes y servicios y capitales un resultado positivo, ya que se aprovecharían los recursos nacionales y la potenciación de las inversiones y del crecimiento están al alcance de cada país, pero no a costa de otros, sino más bien en añadidura a los beneficios que otros recogen (Examen de Políticas Comerciales EE.UU., 1996).

Entendiéndose que mayores exportaciones e importaciones a nivel mundial aumentan la productividad media de la mano de obra, y en particular de los estadounidenses, incrementan el poder adquisitivo nacional, elevan los niveles de vida internos y multiplican las oportunidades de crear empleo y atraer inversiones, es decir, crecimiento económico (Examen de Políticas Comerciales EE. UU., 1996).

Sin embargo, la política comercial tendía a ser más activa y las negociaciones en la OMC no se producían al ritmo necesario para la consecución de un modelo de apertura globalizado, por lo que establecen su programa de expansión del comercio en mercados emergentes.

Este programa de expansión comercial de los Estados Unidos pretendió la suscripción de nuevos acuerdos comerciales en Asia, América del Sur y Europa. Se impulsaron entonces en la década de los noventa las iniciativas regionales que incluyeron el TLCAN, el ALCA, el APEC y la Transatlántica.

Estas negociaciones tenían como base las disciplinas contempladas en la OMC y además que promuevan la liberalización económica, en concordancia, con el Art. XXIV del GATT de 1994 que está permitido la suscripción de acuerdos comerciales bilaterales o regionales que aumenten la libertad del comercio. Incluso estos acuerdos regionales o bilaterales los consideraban como retos al sistema multilateral, ya que estos verdaderamente servían a los intereses de los países involucrados, debido a que servían de refuerzo y profundización de las disciplinas establecidas en la OMC e incluían la negociación de nuevas temáticas como servicios, inversiones, normas medioambientales y laborales.

En 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México. En diciembre del mismo año se impulsó el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que sin embargo terminaría con la suscripción de acuerdos comerciales regionales y bilaterales. En los que se destacan en América del Sur los suscritos bilateralmente con Chile, Colombia y Perú.

El Foro de Cooperación Económica Asia – Pacífico (APEC) fue un espacio clave para crear una estructura económica que permita el fomento de la prosperidad en la región, incluye a las económicas más grandes del Pacífico, a pesar de que al momento no tienen acuerdos comerciales vinculantes, promueve las actividades de comercio e inversiones entre sus miembros, así como también han establecido declaraciones conjuntas en referencia a los beneficios de la libertad económica.

La Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión, propuesta de una zona de libre comercio entre Estados Unidos y Europa que pretendía consolidar los años de tradición y estabilidad comercial, económica y de cooperación.

Estas últimas iniciativas, no consolidadas de forma regional o bilateral, han sido detenidas por el Gobierno de Donald Trump. La reunión prevista de la APEC en 2018 fue cancelada y se anunció la salida de los Estados Unidos de la iniciativa Transatlántica.

En referencia a la OMC, varias voces de oposición, del Congreso principalmente, impugnaban la aceptación de la jurisdicción de la OMC en los problemas comerciales, pues podría establecer precedentes sobre la normatividad de

comercio internacional. En otras palabras, se ponía en duda la soberanía de dicho país frente a la entidad creada y sus aspiraciones (Krugman 2017).

El concepto de soberanía en la discusión sobre el ingreso de Estados Unidos a la OMC representa uno de sus principales temores respecto a los nuevos cambios en el entorno del sistema comercial internacional. Regularmente, esta contradicción también se hace presente en la dimensión interna de la política comercial (Krugman 2017).

Desde la visión tradicional del liberalismo económico, las necesidades que abarca el interés nacional se circunscriben a la seguridad militar y geopolítica. El mercado cubre los intereses del consumidor, por la vía del libre comercio. No obstante, sectores industriales, asociaciones y representantes del Congreso han pugnado para que se resguarde a determinados grupos económicos internos (como el siderúrgico o el agroindustrial), frente a la competencia internacional, por su importancia para el mercado laboral que influye en los niveles de trabajo y en las remuneraciones, así como en las condiciones laborales y ambientales. Estas negociaciones entre sectores de interés evidencian la falta de unanimidad en cuanto a los beneficios que se derivan del libre comercio y a las contradicciones en que incurre Estados Unidos, cuando estos grupos entran en pugna (Krugman 2017, 42).

Erróneamente el manejo de los países de sus políticas comerciales usualmente ha sido ubicado en extremos innecesarios, entre políticas proteccionistas y políticas aperturistas, a pesar de que se desenvuelven y ejecutan en un contexto totalmente diferente en el que incluso el proteccionismo ha sido reglado multilateral y bilateralmente mediante los acuerdos comerciales, por lo que no calzaría dentro del concepto tradicional de proteccionismo.

Estos dos enfoques claramente definidos y opuestos: los defensores del libre comercio y los defensores de la protección de la economía cuyo argumento es el comercio justo y el cuidado de la industria local (Pigman 2017, 19). Paradójicamente estas discusiones se producen en cada país el momento de definir su política comercial. Las dos corrientes están representadas por grupos de interés que utilizan su poder dentro y fuera del gobierno, en las dimensiones académicas, laborales, productivas llegando hasta la opinión pública. Los primeros privilegian el rol hegemónico mundial de Estados Unidos, históricamente una de las más importantes potencias; los segundos

están a favor de la protección del mercado laboral y del desarrollo productivo nacional (Donoban 2017, 28).

En tal sentido, los procesos de debates entre ambas posiciones derivan en políticas comerciales totalmente contradictorias. Las cuales se ajustan continuamente y en el mediano plazo desgastan al Gobierno, ponen la imagen del país en deterioro internacional y alejan la verdadera posición de la nación en referencia a los valores de libertad de comercio que han promulgado mundialmente por décadas.

Paralelamente, existe un doble rasero en la política exterior de los Estados Unidos al examinar de forma unilateral y juzgar las políticas comerciales de otros países que no permitan el flujo comercial, en particular de los Estados Unidos. En una era de globalización no se puede solo exportar sin importar, los flujos comerciales son de doble vía.

Estas tendencias generan problemas en el relacionamiento comercial e impulsan a la retaliación, también unilateral, siendo cada vez más recurrentes, evidenciándose, desde la conformación de la OMC, en el número de disputas llevadas a cabo contra políticas comerciales discriminatorias y proteccionistas injustificadas, bajo el paraguas del Órgano de Solución de Controversias de este organismo, que sin embargo Estados Unidos hoy critica debido a la tibieza de sus fallos.

Este entorno que se vuelve más complejo cada vez pone al país norteamericano en una encrucijada: ¿cómo modificar la política comercial sin menospreciar los problemas de cada uno de los sectores en conflicto? En otras palabras, cómo encontrar métodos que favorezcan la generación de empleos y, paralelamente, se mantengan dentro de los preceptos básicos de la libertad de movilidad de bienes y servicios. Desde otra perspectiva, cómo sustentar el rol del asegurador mundial del libre comercio sin desestimar las políticas de desarrollo productivo interno. Los propósitos de los dos grupos, desde su posición, son válidos; no obstante, al presentar prácticas irreconciliables; Estados Unidos se ubica permanentemente en una contradicción, que se hace cada vez más costosa y onerosa para los intereses del país (Donoban 2017, 29).

Esta situación se ha hecho mucho más evidente en el gobierno de Donald Trump que ha apostado a proteger a la industria nacional y liberarse progresivamente de la dependencia de las importaciones. En este sentido, la posición proteccionista interna de

Estados Unidos ha ganado espacio y se hace presente a través de restricciones que limitan el libre comercio, que viene promulgando en el último siglo, y sobre todo en el que se han asentado, en parte, sus bases de desarrollo económico (Woodward 2018, 33).

1.1.Las primeras promesas

El republicano Donald Trump gana la presidencia de los Estados Unidos en unas controversiales elecciones el 9 de noviembre de 2016 y el 20 de enero de 2017 asume formalmente el poder, convirtiéndose en el 45° presidente de esa nación. Trump lo consigue, de acuerdo con el sistema del Colegio Electoral, con 306 votos frente a los 232 conseguidos por su contendora Hillary Clinton, es decir, con una votación del 55% a favor. Sin embargo, si la votación fuese por voto popular únicamente, Clinton hubiera ganado las elecciones por 2,5 millones de votos (Lowenthal, 2017)

Ganó la presidencia con una agenda con puntos disruptivos. Trump se presentó como el candidato antisistema, criticando y denunciando ferozmente la ineficacia, incompetencia y corrupción de Washington. Mantuvo a lo largo de su campaña un discurso populista, nacionalista y xenófobo. Con un estilo poco ortodoxo Trump atacó a los candidatos demócratas y republicanos a lo largo de su campaña. En su larga lista de críticas, Trump señaló el declive del poder global de los Estados Unidos y su explotación por parte de aliados y adversarios (Woodward 2018, 34). Trump articuló un programa de política exterior en línea con su narrativa populista y se basó en un discurso de desconfianza hacia el conocimiento técnico y científico; y, un fuerte sentido de filiación nacional.

Durante su campaña política Trump aseguró que restablecería una política que era principalmente para los estadounidenses: América primero será el tema principal de mi administración y presentó lo que sería su plan de trabajo de sus primeros 100 días en caso de llegar a la Casa Blanca, basado en esta idea nacionalista a la que llamó “el contrato de Donald Trump con los votantes americanos”. Los ejes principales de este plan de trabajo, que marcan sus promesas de campaña y el enfoque general de su administración, se muestran a continuación:

1. Seis medidas para limpiar la corrupción y el interés de conspiración en Washington DC, aquí las principales (Donald Trumps's Contract with the American Voter, 2016):
 1. Proponer una enmienda constitucional para imponer límites en el tiempo de mandato de los miembros del Congreso.
 2. Congelar la contratación de empleados federales, excluyendo a los militares y trabajadores de la salud.
 3. Exigir que por cada nueva regulación federal se eliminen otras dos existentes.
 4. Vetar de por vida que lobistas extranjeros puedan recaudar dinero para elecciones en Estados Unidos.
2. Siete acciones para proteger el trabajo de los estadounidenses (Donald Trumps's Contract with the American Voter, 2016):
 1. Anunciar una renegociación del TLCAN o retirarse del mismo, basado en el artículo 2205.
 2. Anunciar el retiro del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), un acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y 11 países de la costa del Pacífico.
 3. Pedir al Secretario de Comercio de los Estados Unidos que catalogue a China como manipulador de divisa, considerar esta manipulación como una práctica desleal en el comercio internacional.
 4. Ordenar al Secretario de Comercio y al Representante de Comercio de los Estados Unidos abusos de las relaciones comerciales que ocasionen injustamente una afectación en los empleos estadounidenses y utilicen las normas internacionales y nacionales para terminar con tales abusos.
 5. Reactivar el potencial, valorado en 50 millones de millones de dólares, de las reservas de energía de Estados Unidos, incluido petróleo, gas natural y carbón.

6. Acabar con los obstáculos de la administración Obama para hacer proyectos de infraestructura y reactivar el gigante oleoducto Keystone.
 7. Cancelar el pago de miles a millones de dólares a programas contra el cambio climático de la ONU y utilizar ese dinero para arreglar las instalaciones de agua y de medio ambiente.
3. Cinco acciones que restaurarían la seguridad y el estado de derecho constitucional, las principales a continuación (Donald Trump's Contract with the American Voter, 2016):
1. Cancelar cada acción ejecutiva "inconstitucional" memorándum y orden del presidente Obama.
 2. Comenzar a eliminar a más de dos millones de criminales "ilegales" inmigrantes del país y cancelar las visas a los países extranjeros que no los acepten.
 3. Suspender la inmigración de las zonas propensas al terrorismo donde el escrutinio no puede hacerse con seguridad. Todo el escrutinio de las personas que entren en nuestro país será "escrutinio extremo".
4. Trabajar con el Congreso en la introducción de leyes sobre los siguientes aspectos, a continuación, las principales (Donald Trump's Contract with the American Voter, 2016):
1. Desgravación fiscal y una ley de simplificación que permita un plan económico para hacer crecer la economía en 4% y la generación de 25 millones de nuevos empleos a través de una reducción masiva de impuestos, reformas en materia comercial, alivio regulatorio y el levantamiento de restricciones en la energía americana. La tasa comercial impositiva se reducirá del 35% al 15%, y los billones de dólares de empresas estadounidenses en el extranjero ahora puede ser traído de regreso al país con una tasa del 10%.
 2. Establecer tarifas para evitar que las empresas reubiquen a sus empleados en otros países para que envíen sus productos a Estados Unidos libres de impuestos.

3. Derogar totalmente Obamacare y reemplazarlo con cuentas de Health Savings, que ayuden a comprar seguros de salud estatal y permitan a los estados administrar los fondos de Medicaid. La reforma también incluirá una reducción de la burocracia en la Agencia de Alimentos y Medicamentos: hay más de 4,000 medicamentos en espera de aprobación, y queremos acelerar la aprobación de medicamentos que salvan vidas.
4. Incentivar la industria energética de Estados Unidos a través de acuerdos público-privados y de inversión privada gracias a incentivos fiscales para inyectar 1 millón de millones en infraestructura.
5. Promulgar una ley que permita financiar completamente la construcción de un muro en la frontera sur de Estados Unidos, especificando que México debe reembolsar el costo total de ese muro.
6. La misma ley migratoria debe establecer una pena de dos años de prisión para aquellos que reingresen ilegalmente al país luego de una deportación, y otra pena de mínimo cinco años de cárcel para aquellos que vuelvan al país luego de dos o más deportaciones o hayan cometido delitos.
7. Reformar las reglas referentes a visas para establecer castigos a aquellos que violen la fecha de su estadía en el país y permanezcan más tiempo del permitido.
8. Expandir la inversión militar.

Los ejes de su administración se basan en: i) la lucha contra la inmigración ilegal, establecimiento del muro en la frontera sur y el endurecimiento de la leyes migratorias ii) lucha contra la corrupción del Gobierno Federal, iii) salud, reemplazar Obamacare por cuentas de ahorro para salud, reformas de libre mercado para reducir costos, iv) seguridad nacional, acabar con el Estado Islámico (ISIS); y, v) economía y comercio, incrementar sueldos federales, reducir impuestos, impulsar inversión en infraestructura y relaciones comerciales con estilo proteccionista (Miguel 2018, 11-18).

Los problemas políticos que Trump ha abordado en su campaña no han cambiado mucho en las últimas décadas. En materia de política exterior sus propuestas tienen un corte proteccionista, nacionalista, antiglobalizadora y aislacionista. Estableciendo una priorización a los aspectos internos de su economía y un relacionamiento *pragmático* con sus aliados, a base de músculo como la clave de la negociación (Wolff 2018, 41).

Trump ha denunciado el fracaso de la política exterior de Estados Unidos desde el final de la Guerra Fría. Según el candidato, los líderes políticos, de ambos partidos, no pudieron desarrollar una "nueva visión" para enfrentar los desafíos de la nueva coyuntura internacional. Trump fue particularmente crítico con las políticas que promueven instituciones y regímenes democráticos cuyos resultados finales solo contribuyeron a un estallido de guerras civiles y fanatismo religioso, así como a la pérdida de vidas y recursos financieros estadounidenses.

Ha prometido en su campaña que incrementar el gasto en fuerzas militares, un objetivo fundamental será la destrucción del Estado Islámico y el rechazo de acuerdos comerciales que a su criterio han destruido empleos.

Un problema que Trump analiza es el debilitamiento económico provocado por las políticas de Obama. Otro problema proviene de la mala conducta de los aliados que no cumplen con sus compromisos financieros, políticos y humanos. El tercer revés se refleja en la desconfianza de los aliados tradicionales en el liderazgo estadounidense. Según Trump, la Administración de Obama ha abandonado y acosado a varios países aliados. A su vez, la irresolución política de la administración anterior también ha significado que los opositores no respeten el poder de los Estados Unidos. Finalmente, Trump denuncia la falta de objetivos claros de Obama en la conducción de la política exterior (Krugman 2017).

Trump propuso implementar una política exterior coherente basada en los intereses estadounidenses y en los intereses compartidos con nuestros aliados. La lucha contra el islam radical era la primera prioridad. Frenar la amenaza del radicalismo islámico se haría juntamente con los aliados en el extranjero, así como a nivel nacional cambiando las políticas de inmigración. Con respecto a la inmigración, Trump ha esbozado una política mucho más agresiva para proteger las fronteras estadounidenses,

lo que implica una suspensión temporal de la inmigración de las regiones más peligrosas y volátiles del mundo que tienen un historial de exportación de terrorismo (Ashford 2018, 417).

Trump planea mantener una buena relación con Rusia y critica a países europeos y asiáticos por no preocuparse de su propia seguridad. Planea revisar la OTAN y equilibrar los acuerdos de seguridad nuclear con Japón y Corea del Sur.

Las promesas respecto a política comercial internacional se basan en proteger los empleos estadounidenses atentados por lo injustas de las relaciones comerciales actuales y la institucionalidad nacional y multilateral que lo ha permitido y ampliamente justificadas en el déficit de balanza comercial de los EE. UU. con el mundo y en particular con los principales socios comerciales. En este sentido, las promesas de su campaña incluyeron:

1. Retirarse del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés).
2. Reconstrucción de la política comercial de los Estados Unidos, poniendo a hombres con experiencia en negociaciones comerciales. Que le permita renegociar los acuerdos comerciales suscritos y entablar negociaciones con socios comerciales en las que las relaciones actuales se consideren injustas para los intereses estadounidenses.
3. Identificar abusos en la aplicación de los acuerdos comerciales de los países con mayores flujos de comercio con EE. UU. y en el marco de las normas locales e internacionales eliminar esos abusos que han causado daño a las fábricas norteamericanas.
4. Criticó los objetivos de la Organización Mundial de Comercio, al no estar al servicio de los intereses de sus miembros. Estableciendo una intensión de introducir reformas.
5. La renegociación del TLCAN o el retiro de este si no se consigue un acuerdo con sus países signatarios, Canadá y México.

6. Calificar internacionalmente a China como manipulador de divisas, causando problemas en las fábricas norteamericanas, por lo que se adoptarían medidas correctivas.
7. Utilizar la sección 301 de la Ley de Comercio de 1974 que le permitiría a Trump imponer medidas por prácticas comerciales injustificables

Promesas que causan un giro en el manejo y enfoque tradicional de la política comercial de los Estados Unidos, un esquema de ruptura frente al impulso de décadas de un estilo de política comercial de apertura generalizada del comercio internacional. Política que se enmarca en el unilateralismo, en el antisistema y en posturas mercantilistas (Porter, 2017).

En síntesis, sus promesas de campaña en materia comercial implican el desafío al sistema internacional de las relaciones comerciales, desafía los acuerdos comerciales suscritos, cuestiona la institucionalidad de la Organización Mundial de Comercio y arreglaría lo nefastas de las políticas comerciales impulsadas por los EE. UU., modificando o acordando nuevos acuerdos comerciales.

2. Cambio en la política comercial de EE. UU. en el periodo 2016 -2019.

A pesar de que hemos visto sus promesas de campaña y planes de gobierno anunciados durante el 2016, el electo presidente Trump establece lo que sería su línea de gestión en su discurso de posesión en enero de 2017:

“Desde este día en adelante, a partir de este momento, va a ser América primero. Cada decisión sobre temas de comercio, impuestos, inmigración, asuntos exteriores, se tomará en beneficio de los trabajadores y las familias americanas. Debemos proteger nuestras fronteras de la devastación de otros países que fabrican nuestros productos, se roban nuestras industrias y acaban con nuestros empleos. El proteccionismo nos brindará una gran fuerza y prosperidad” (Discurso de Donald Trump del 20 de enero de 2017; énfasis añadido)

Palabras poco ortodoxas para un presidente norteamericano que causaron preocupación y asombro en el mundo y esperanza para las industrias y familias dependientes de la manufactura estadounidense. El “proteccionismo” marca la línea de acción de la política comercial estadounidense, hacer de América grande, simboliza la recuperación del empleo, industria y riqueza de los EE. UU. (Wolf 2018, 27)

En la presentación de las propuestas económicas de Trump se enfatizan en el aumento de la pobreza para indicar el objetivo de la política económica durante su administración será orientado a facilitar la contratación, inversión, construcción, crecimiento y producción en Estados Unidos, creando un campo de juego nivelado para nuestros trabajadores y empresas en la competencia global, y creando empleos aquí, no en el extranjero. Es decir, la economía mundial se entiende como un juego de suma cero y los problemas económicos se presentan como una disputa entre los estadounidenses y el resto del mundo (Hawley 2018, 22).

Un poco de historia para contextualizar. La percepción de la disminución relativa de los Estados Unidos en el contexto mundial no es un nuevo fenómeno; desde el fin de la convertibilidad del dólar al oro en 1971 terminando el sistema de Bretton Woods, han habido ciclos repetidos de declive durante la década de 1970, la inestabilidad del tipo de cambio del dólar generó un aumento en la demanda de la moneda alemana y el yen, en un contexto de bajo crecimiento del PIB y alta inflación en los Estados Unidos, lo que alimentó el discurso sobre el declive de la hegemonía en occidente, en medio de la Guerra Fría. El aumento de la tasa de interés en EE. UU. a fines de la década de 1970 y la llegada de Ronald Reagan (1981-1989) al poder reafirmó el poder de los Estados Unidos en los planos monetario, financiero y militar (Ashford 2018, 17).

Sin embargo, a mediados de la década de 1980, el discurso sobre el declive de Estados Unidos vuelve a ganar atractivo en los medios y en la academia, debido al aumento de compras de compañías estadounidenses por compañías japonesas; resultados excepcionales de la industria automotriz nipón, comparados con la americana. En general, las empresas estadounidenses parecían estar en desventaja en la competencia con el modelo japonés. Los Estados Unidos responden pidiendo una revisión de las políticas comerciales de Japón y de los nuevos países industrializados.

Paralelamente a las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, Estados Unidos toma varias decisiones unilaterales para impulsar cambios en las políticas comerciales de los competidores (Ashford 2018, 17). Las difíciles negociaciones comerciales con Japón marcan el final de esos intentos a principios de 1990. Cuando las negociaciones concluyen en el Primer mandato de Clinton (1993-1997), a nivel bilateral como multilateral con la creación de la OMC, el escenario ya había cambiado, el Japón

ya estaba en crisis, Alemania se enfrentaba el desafío de la reunificación, la Unión Soviética había llegado a su fin, y los Estados Unidos aparecieron como el ganador de la Guerra Fría y el constructor de un nuevo orden internacional (Ashford 2018, 18).

La segunda mitad de la década de 1990 estuvo marcada por un alto crecimiento, la recuperación económica y un liderazgo tecnológico de EE. UU., esas tendencias prevalecen hasta el estallido de la burbuja financiera que rodeaba a la expansión de las empresas de tecnología de información y del internet. Se sentirían los efectos del estallido de la burbuja financiera en 2001 al mismo tiempo que las consecuencias de los ataques terroristas de 11 septiembre La reacción estadounidense dirigida por George W. Bush (2001-2009) frente a los ataques terroristas, se materializó con la ofensiva en Afganistán e Irak, tratando de apuntalar y reafirmar el poder estadounidense, luego de la demostración de fragilidad e inseguridad que la destrucción de las torres gemelas en el corazón del país habrían evidenciado. La crisis financiera de 2008 y los extraordinarios resultados económicos logrados por China y otros países emergentes, principalmente de Asia, reavivan el debate sobre el declive de los Estados Unidos, señalando que el origen de la crisis económica estaría básicamente en la estructura financiera interna (Hawley. 2018, 21).

En materia comercial, sus antecesores han tenido una postura de libertad económica, los más recientes como por ejemplo George W. Bush, muy convencido en sus ideas de libre comercio. Una línea similar comandó Bill Clinton, que fue duramente cuestionado cuando impuso restricciones comerciales debido a intereses que favorecerían su agenda política, mostrando esta contradicción, apertura y proteccionismo, pero fiel al neoliberalismo (Pollin, 2005, p. 127-128).

La estrategia para promover el libre comercio y la apertura económica, se dio a partir de varios hitos; sin embargo, los dos principales fueron el Consenso de Washington que dio origen al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1947 y luego la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), estos acuerdos originaron el establecimiento de normativas comunes a escala global enfocadas en la liberalización comercial, se permite la suscripción de acuerdos de libre comercio regionales o bilaterales que profundicen lo establecido, al tiempo de imponer un estándar mundial para la suscripción de acuerdos comerciales. Estos acontecimientos le permitieron a EE.UU. redirigir su política comercial al ámbito regional y bilateral,

que dio origen a la iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés), además de acuerdos comerciales con Chile y Singapur, y posteriormente a que fracasase el ALCA a la suscripción de acuerdos comerciales bilaterales con Colombia, Panamá y Perú.

La estrategia de EE.UU. se focalizó en avanzar en conseguir liberalizar las economías a una escala bilateral o regional, ya que, a nivel multilateral, es decir la OMC, el ritmo de liberalización no era el adecuado para los objetivos estadounidenses, este programa se enmarcó en la Agenda de Promoción Comercial, impulsada por EE.UU. (Bush) en 2002. Evadió así la agenda multilateral lenta para impulsar una bilateral agresiva y con mayor profundidad en el libre comercio, incluyendo además nuevas temáticas a las discutidas a nivel multilateral (laboral, ambiente, inversiones, compras públicas, entre otros)

Según los catedráticos Gerald Solano, Jorge Rivera y Geovanny Blanco en la Revista Relaciones Internacionales de la Universidad de Costa Rica (Solano 2019):

“A nivel de América Latina, también se obtuvieron una serie de resultados importantes para la política comercial durante la era Bush. El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Chile fue el primero concluido bajo la nueva Autoridad de Promoción Comercial (TPA) en 2002 (...) concluir el CAFTA-DR, significó una acción clave de la política comercial de los EE. UU. (...) constituyó una herramienta para el fomento del comercio intrarregional, al consolidar la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) (...). Asimismo, (...) avance en torno a los acuerdos con Panamá, Perú y Colombia, en tanto que en el nivel de la región del Caribe se expandieron las posibilidades económicas a través de la ampliación de la ICC”.

Por su parte Barak Obama no tenía dentro de su plan de gobierno una agenda con líneas de acción que priorizaran una política comercial, a diferencia de sus antecesores que se mantuvieron fieles a la globalización y al libre mercado; sin embargo, Obama avanzó de manera cauta en los acuerdos comerciales con Panamá Colombia, Corea del Sur y Panamá. En esta administración también se acepta a China como miembro de la OMC.

Bajo la administración de Donald Trump, en marzo de 2017, la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés) que tiene responsabilidad primaria y es la voz del presidente en comercio internacional,

elaboró la Agenda Nacional de Política Comercial 2017 y el Informe Anual 2016 del Presidente de los Estados Unidos sobre el Programa de Acuerdos Comerciales, que se remiten al Congreso americano anualmente. En él se pueden establecer algunos elementos claves de la política comercial y agenda de la administración Trump que abordaremos a continuación.

En la Agenda menciona que los votantes, de ambos partidos políticos, llamaron a dar un giro en el rumbo de la política comercial americana, debido a que el estadounidense se siente frustrado por la política comercial anterior, no porque hayan dejado de creer en el libre comercio y los mercados abiertos, sino porque no todos vieron beneficios claros de los acuerdos comerciales internacionales. Por lo que las acciones que se ejecuten “(...) estará diseñada para aumentar nuestro crecimiento económico, promover la creación de empleo en los Estados Unidos, promover la reciprocidad con nuestros socios comerciales, fortalecer nuestra manufactura y nuestra capacidad de defendernos, y, expandir nuestra industria agrícola y la industria de exportación de servicios” (USTR, 2017, 1).

Por otro lado, el modo de aproximación para cumplir estos objetivos también difiere de la política anterior de corte tradicionalmente diplomático, centrándose más bien en el unilateralismo, aprovechando el “músculo” norteamericano como una de las economías más grandes del mundo, centrándose “(...) en negociaciones bilaterales en lugar de negociaciones multilaterales, y renegociando y revisando los acuerdos comerciales cuando no se cumplen nuestros objetivos” menciona el USTR.

Trump ha establecido elementos claves de la política comercial, a saber: (1) defender la soberanía nacional de EE. UU. sobre la política comercial; (2) hacer cumplir estrictamente las leyes comerciales de los Estados Unidos; (3) utilizar todas las fuentes posibles de apalancamiento para alentar a otros países a abrir sus mercados a las exportaciones estadounidenses de bienes y servicios, y proporcionar una protección y aplicación adecuada y efectiva de los derechos de propiedad intelectual de los Estados Unidos; y (4) negociar nuevos y mejores acuerdos comerciales con países en mercados clave de todo el mundo. (USTR, 2017)

Estos ejes de política comercial de forma más amplia el USTR los define así:

- Asegurar que los trabajadores y las empresas de EE. UU. tengan una oportunidad justa de competir por los negocios tanto localmente como internacionalmente.

- Eliminar las barreras comerciales injustas en otros mercados que bloquean las exportaciones estadounidenses, incluidas las exportaciones de productos agrícolas. Fundamentalmente, en el marco de los acuerdos comerciales suscritos por los Estados Unidos, enfatizar en el cumplimiento de las disposiciones de esos acuerdos de libre comercio en el sector agrícola, proponiendo a las partes signatarias la eliminación de restricciones a las importaciones de productos agrícolas como cupos, licencias de importación, etc.

- Garantizar que los propietarios estadounidenses de propiedad intelectual (IP) tengan una oportunidad plena y justa de usar y beneficiarse de su creación. Los Estados Unidos emiten anualmente el “Special Report 301” en el cual analizan las regulaciones, acciones y políticas dirigidas a precautelar los derechos de propiedad intelectual, de los principales países. Este reporte contiene listas de países, los cuales a criterio de los Estados Unidos existen debilidades en sus sistemas de control supervisión y sanción para hacer efectiva la protección de la propiedad intelectual.

- Evitar que el mercado estadounidense se vea distorsionado por las importaciones objeto de dumping o subvencionadas que perjudican a las industrias y los trabajadores estadounidenses. Los Estados Unidos han encaminado una política comercial dirigida a corregir estas prácticas desleales, que se desarrolla más adelante

- Hacer cumplir las disposiciones laborales en los acuerdos existentes y hacer cumplir la prohibición contra la importación y venta de bienes hechos con trabajo forzado. Siendo uno de los objetivos principales en la política comercial norteamericana, además de evitar la transgresión de normas laborales, que la competitividad del precio de las exportaciones dirigidas a los Estados Unidos de algunos países no se base en la precarización laboral.

- Hacer frente a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en avanzar interpretaciones que debilitarían los derechos y los beneficios o incrementan las obligaciones de las diversas disposiciones de los acuerdos comerciales de los que Estados Unidos es parte.

- Actualizar los acuerdos comerciales vigentes según sea necesario para reflejar los tiempos cambiantes y las condiciones del mercado y asegurar que la política comercial contribuya a la fortaleza económica y a la base manufacturera necesaria para mantener y mejorar la seguridad nacional de los Estados Unidos.

Hay un cambio de enfoque evidente en varios de los ejes de esta política comercial y principalmente ese sentido de nacionalismo y de protección a la industria estadounidense marca el rumbo del nuevo enfoque de política comercial, que rebasa ampliamente la aplicación legítima y bajo las normas internacionales de aranceles para corregir las prácticas desleales en el comercio internacional.

El primer elemento guiador de la política comercial de Trump es defender la soberanía nacional de EE. UU. sobre la política comercial, este aspecto tiene relación directa con la Organización Mundial de Comercio (OMC), cuya creación fuera impulsado por la política comercial de los Estados Unidos en su momento, actualmente cuenta con 164 países Miembros y representa cerca del 98% del comercio mundial. Los Acuerdos de la OMC establecen las reglas del relacionamiento comercial mundial, es el foro para la resolución de disputas comerciales y de negociación para la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, aunque sin mayores avances en este último aspecto, salvo el Acuerdo de Facilitación de Comercio desde la Ronda de Doha.

En particular, el USTR en su agenda política menciona que el Congreso dejó claro que los EE. UU. no están directamente sujetos a las decisiones de la OMC, con relación a los resultados de las disputas de Solución de Controversias y el Órgano de la Apelación de la OMC, es decir, si existiría un fallo en contra de los Estados Unidos, tal decisión no conduce automáticamente a un cambio en la ley o la práctica estadounidense (USTR, 2017). En marzo de 2020, la Administración de Trump finalmente cumple su cometido de desestabilizar el funcionamiento de la OMC, particularmente el Órgano de Apelación, al impedir la designación de nuevos árbitros que resuelvan las disputas comerciales en esa organización.

En la práctica, si un país considera que otro país está incumpliendo los compromisos asumidos en la OMC, el país perjudicado podría presentar una demanda siguiendo el procedimiento del Órgano de Solución de Diferencias de la propia OMC y

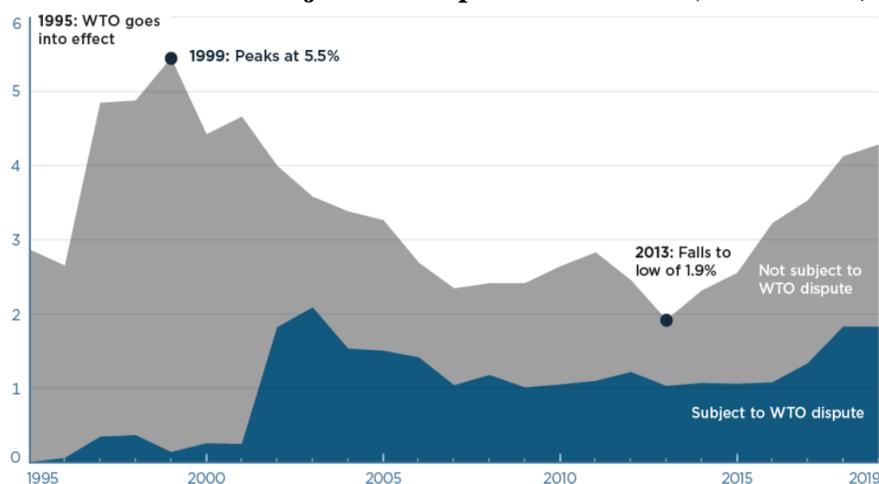
cualquiera de los países involucrados podría apelar ante el Órgano de Apelación también de la OMC que emitiría el veredicto.

Bajo las normas de la OMC los países miembros no pueden elevar sus aranceles (“más allá de” o “por encima de”) cierto techo máximo establecido el momento de entrada a esta organización, una de las formas de incrementar estos aranceles es a través de la imposición de salvaguardias y/o derechos arancelarios antidumping o derechos compensatorios a las subvenciones para contrarrestar importaciones baratas y proteger a la industria nacional, conocidos como “remedios comerciales”.

Para el Instituto de Economía Internacional Peterson la razón fundamental para este eje de política comercial de Trump es la acumulación de varios procesos de remedios comerciales en los cuales EE. UU. es demandado y juzgado ante la OMC. En 1999 el 5,5% de las importaciones estadounidenses estaban sujetas a remedios comerciales, en 2013 este porcentaje bajó al 1,9%. Esta situación comenzó a revertirse e intensificarse el uso de estos instrumentos por parte de EE. UU., a 2019 alcanza más del 4%, pero también las demandas ante la OMC (ver gráfico 1.).

Estos números podrían llamar la atención ya que desde 1999 a 2013 la industria nacional estadounidense se expuso a mayor competencia internacional debido al acceso de China a la OMC, la estabilidad del TLCAN y la crisis financiera de 2009, por lo que hubiera hecho que la aplicación de remedios comerciales se incremente. Actualmente el 60% de los remedios comerciales impuestos por EE. UU. ha sido sujetos de disputa en la OMC. El USTR acusa al sistema de Apelación de la OMC por el desuso de la aplicación de remedios comerciales debido a sus fallos y la proliferación de nuevas demandas debido a dichos precedentes, actuando más allá de sus poderes (Peterson, 2020 marzo).

Gráfico 1
Porcentaje de importaciones de EE. UU. sujetas de remedios comerciales y
subsecuentemente sujetas de disputa en la OMC (1995 – 2019).



Fuente y elaboración: Peterson Institute for International Economics

Giro completo de la política comercial estadounidense, el nuevo enfoque es no acatar los fallos establecidos por la OMC en los que EE. UU. pueda ser demandado por las medidas comerciales adoptadas. Se aleja de los mecanismos establecidos en la OMC para hacer cumplir las normas comerciales a nivel mundial, independientemente del tamaño de las economías.

Los mayores perdedores al no contar con un sistema de soluciones de diferencias como el de la OMC son los países en desarrollo y menos adelantados que no tienen el peso económico y político suficiente para poder corregir los efectos negativos de la adopción de medidas de países de mayor tamaño económico y político.

Hacer cumplir estrictamente las leyes comerciales de los Estados Unidos, el segundo eje de política comercial de Trump tiene tres mecanismos de acción, el primero ya abordado y que ha sido tradicionalmente aplicado para corregir las prácticas desleales de comercio, teniendo como objetivo en su mayoría a los países asiáticos, señalando que por décadas el Congreso americano ha mantenido leyes para asegurarse que se corrijan las prácticas de dumping o subvenciones mediante la aplicación de aranceles a las importaciones y los productores han recurrido al Departamento de Comercio estadounidense por su aplicación. Las leyes norteamericanas de esta materia incluso sirvieron de base para las de la OMC (USTR, 2017).

Por otro lado, está la Sección 201 de la Ley de Comercio de 1974 que corresponde a salvaguardias que pueden aplicarse a las importaciones que causen daño a la industria nacional y que a criterio del USTR pueden servir de alivio a la producción nacional afectada por importaciones más competitivas. Si bien este instrumento ha sido utilizado pocas veces por los EE. UU. hoy se convierte en un mecanismo importante de la política comercial. Tanto es así que los Estados Unidos desde la existencia de la OMC, según datos de esta organización, ha aplicado 8 medidas de salvaguardia (1996-2019), siendo la última vez de la aplicación de una medida similar el año 2002 (acero) que fue cuestionada por la OMC y retirada por el presidente Bush, mientras que con la administración de Trump en 2018 se aplicaron dos medidas (lavadoras y paneles solares).

Otro par de instrumentos no utilizados por los Estados Unidos, establecidos en la Guerra Fría como la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974 y la Sección 232 de la Ley de Expansión de Comercio de 1962. La primera permite suspender concesiones o imponer restricciones a las importaciones a cualquier práctica extranjera injustificada que restrinja el comercio estadounidense, la última vez que fue usada fue en el año 1992. La segunda le permite restringir importaciones por cuestiones de seguridad nacional y fue utilizada por última vez en 1986. Ambas disposiciones fueron claramente reemplazadas con mecanismos modernos de resolución de disputas multilateral y cláusulas más transparentes y limitadas contenidas en las excepciones por cuestiones de seguridad nacional en la OMC (Congressional Research Service, 2019).

El USTR establece que la aplicación de estas últimas normativas tiene un efecto importante en persuadir a los países de adoptar políticas amigables con el mercado y la libre competencia.

El tercer eje de política comercial, utilizar todas las fuentes posibles de apalancamiento para alentar a otros países a abrir sus mercados a las exportaciones estadounidenses de bienes y servicios, y proporcionar una protección y aplicación adecuada y efectiva de los derechos de propiedad intelectual de los Estados Unidos. Es claro lo importante para cualquier país del mundo que resultan las exportaciones, por lo que EE. UU. quiere incrementarlas y que compitan en un mercado justo y abierto, sin embargo, estas exportaciones enfrentan barreras de acceso a determinados mercados

importantes. Preocupa de manera especial los aranceles altos y las barreras no arancelarias impuestas a manufacturas y bienes agrícolas (USTR, 2017)

Producciones que se benefician de subsidios que hacen productos más baratos, otros países han optado por perjudicar a las empresas norteamericanas restringiéndoles el flujo digital de datos o servicios o robándoles los secretos comerciales, y otros imponen barreras técnicas injustificadas a ciertos productos para reducir la competencia internacional en sus mercados y hacen uso de prácticas devaluatorias de las monedas que afectan la competitividad de los productos y servicios estadounidenses, ocasionando todos estos factores que se pierdan empleos y negocios en EE.UU. (USTR, 2017).

Los Estados Unidos identifica dos desafíos en la implementación de su política, el primero es que las normas de la OMC y las normas de los demás acuerdos comerciales están establecidas bajo el principio de que los países que los implementan persiguen una economía de libre mercado, pero no pasa siempre eso en países que ahora son grandes potencias del comercio internacional. Sin duda esta problemática hace referencia a países con una economía no de mercado como China, que ingresaron a la OMC en el año 2001 bajo la condición que se le otorgaría un periodo de transición para eliminar las distorsiones propias de una economía centralmente planificada, fundamentalmente, los programas gubernamentales de subsidios directos a la exportación y transferencia obligatoria de tecnología a compañías extranjeras. Ha pasado ese tiempo de adaptación y la China continúa con una economía bajo principios opuestos al libre mercado.

Otro asunto es que esas mismas normas derivadas de los acuerdos multilaterales, regionales o bilaterales son implementadas en sistemas legales nacionales no transparentes, lo que hace difícil su seguimiento y su vigilancia de cumplimiento, por lo que afecta a las empresas que desean exportar a esos mercados al no conocer sobre la realidad y alcance de implementación de las normas. Uno de los casos que encajaría en esta descripción son las licencias de importación y los contingentes arancelarios para productos agrícolas en el Ecuador.

Este enfoque de política comercial no es nuevo del todo a la tradición de los Estados Unidos de vigilar el cumplimiento de las normas internacionales, sin embargo, ante tal o cual incumplimiento los mecanismos diplomáticos y la activación de los

esquemas de solución de controversias bajo los acuerdos comerciales fueron el camino escogido por la política comercial estadounidense para su resolución, más no la imposición de restricciones unilaterales a los flujos comerciales como acción motivadora de cambios.

El último pilar de la política es negociar nuevos y mejores acuerdos comerciales con países clave en todo el mundo. El USTR establece que, desde los últimos años de la década de los años 80, los Estados Unidos configuraron una serie de acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales, mismos que han creado un marco para la globalización, que gobierna el comercio e inversiones norteamericanas. Sin embargo, el impacto de estos acuerdos comerciales no le ha sido totalmente favorable en los últimos años. Desde el acceso de China a la OMC, el crecimiento del PIB de los Estados Unidos se ha ralentizado, un débil crecimiento del empleo y una pérdida de empleos en la manufactura.

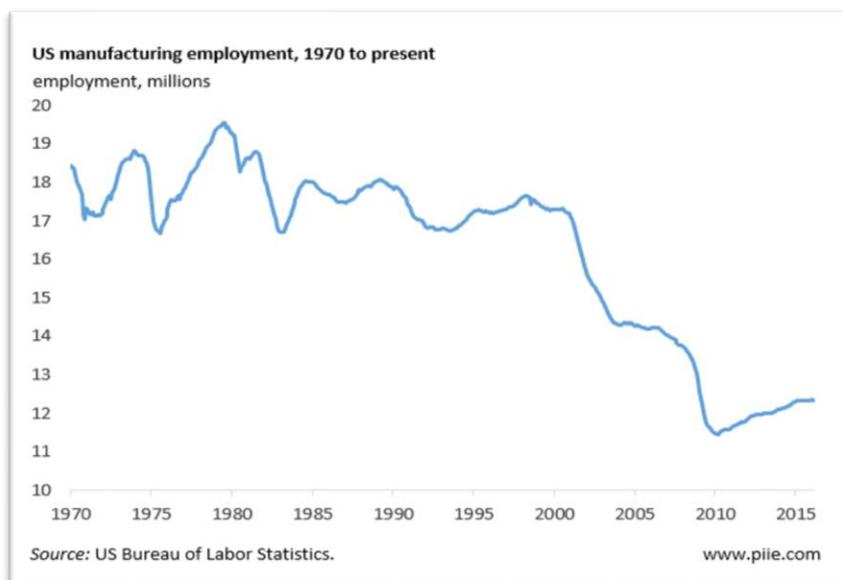
En términos comerciales. i) el déficit en bienes para los Estados Unidos pasó, en el año 2000, de USD 317 mil millones a USD 648 mil millones en 2016, crecimiento de 100%, ii) el déficit de bienes con China creció en más de 300% pasando de USD 81,9 mil millones en 2000 a USD 334 mil millones, en 2015, iii) el ingreso promedio de los hogares en el año 2000 alcanzó los USD 57.790, mientras que en el año 2015 alcanzó USD 56.516, valor menor que hace 15 años, iv) en enero del 2000 el empleo en la manufactura bordeaba los 17,2 millones, en enero del año 2017 este rubro de empleo alcanzó los 12,3 millones, y v) en el periodo 1984 al 2000 la producción industrial creció en 71%, y desde que China ingresó a la OMC, en el periodo 2000 a 2016, la producción industrial solo creció en 9%, vi) el déficit con México y Canadá en el 2016 alcanzó los USD 74 mil millones, desde que entró en vigor el TLCAN siempre ha habido déficit en bienes, vii) finalmente, déficit con Corea del Sur profundizado por el acuerdo de libre comercio en vigor en el año 2012, en más del doble a 2016, las exportaciones estadounidense a Corea cayeron en USD 1,2 mil millones y las importaciones desde Corea crecieron en USD 13 mil millones. (USTR, 2017).

China no sufrió de los efectos de la crisis estadounidense en la misma escala que otras regiones y países del mundo. Por el contrario, su poder económico crece, aumentando su participación en el comercio mundial, lo que lo convierte en el mayor exportador del mundo (En 2019, China exportó 2,4 trillones de dólares, el segundo país

es los EE. UU. con 1,6 trillones de dólares), y uno de los principales socios comerciales de los países del mundo; y, aumentó el superávit comercial en relación con los Estados Unidos (ver Capítulo 2). China ahora ocupa el papel que antes ocupaba Japón, desafiando el poder de los Estados Unidos, con un agravante adicional, a la posibilidad de desafiar también desde el punto de vista político-militar y no solo a través de la competencia económica, aunque esta es la dimensión más destacada públicamente (Hawley. 2018, 21).

En el Gráfico 2 tenemos una serie histórica del empleo en la manufactura de los Estados Unidos, si tomamos en cuenta dos elementos claves de la política comercial de Trump, por un lado, no existe mayor evidencia que el TLCAN haya causado problemas en estos empleos a raíz de su entrada en vigor (1994), al menos en términos generales, quizá habría que analizar las canastas de desgravación dentro de ese acuerdo comercial para establecer una correlación cuando llegó a extinguirse el arancel.

Gráfico 2
Empleo en la manufactura de los estados Unidos (1970 – 2019).



Fuente y elaboración: Peterson Institute for International Economics

Por otro lado, el ingreso de China a la OMC se produjo en el 2001, expandiendo sus exportaciones de manufactura por el mundo, y por ende el crecimiento acelerado de las importaciones de los Estados Unidos desde China, notamos que es coincidente con el punto de inflexión de la curva en la cual se produce una pérdida de empleos importante (Ver Gráfico 2).

Sin embargo, según el Instituto de Economía Internacional Peterson el efecto neto de pérdida de empleo es bajo, los acuerdos comerciales crean trabajo en sectores de mejores remuneraciones a los perdidos, los sectores con mejor paga en los que se crearon empleos (software, finanzas, consultoría, tecnología, equipos médicos, aeronáutica) compensan a los perdidos, usualmente de industrias menores remuneradas como textiles y muebles (Peterson, 2016).

En este sentido, la justificación de los Estados Unidos que marca un cambio de timón en la política tradicional es la renegociación de acuerdos comerciales suscritos con los países que estén causando problemas similares a los mencionados y la negociación para la corrección de estas “abusos comerciales” que originan estos resultados negativos para la economía de los EE.UU. con los países con los que no tienen un acuerdo comercial y para ello utilizarían todos los instrumentos de persuasión necesarios.

Otra de las preocupaciones de Trump, dentro de las prácticas injustas son los bajos costos laborales en países como México y China que les han permitido tener precios más bajos en sus productos de exportación, problemáticas que también pretende corregir en las negociaciones con esos países, como por ejemplo, lo acordado en la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, al introducirse cláusulas específicas en materia salarial (salario mínimo) para que productos mexicanos exportados de la industria automotriz se acojan a la preferencia arancelaria, que se desarrolla en el siguiente Capítulo

Un aspecto que ha marcado un antes y después de la política comercial norteamericana son los criterios de Trump frente a las depreciaciones (devaluaciones) monetarias de los socios comerciales estadounidenses y cómo enfrentar estas acciones. Durante sus intervenciones ha criticado duramente la manipulación monetaria conducida por China (2018), Corea del Sur (2018), Unión Europea (2019) y recientemente a Brasil y Argentina (2019).

El factor común de sus críticas tiene que ver con que la depreciación de las monedas genera competitividad en los productos de exportación, ocasionando dos efectos, perjudicando las exportaciones estadounidenses que compiten en estos mercados y afectando a la producción nacional norteamericana que compite en su mercado con estas importaciones a menores precios.

Obviamente, la solución es revertir estos procesos, y también celebrar acuerdos de comercio que permitan equilibrar las relaciones comerciales con Estados Unidos, mejorar el déficit comercial, un objetivo de la Administración Trump, en esta línea, es la renegociación del TLCAN, actualizarlo y mejorarlo, poniendo los intereses de América en primer lugar (Schott 2018).

Pero las propuestas indican la necesidad de imponer restricciones a cualquier país que intente manipular el comercio internacional a su favor, y utilizar todos los instrumentos legales para responder a las violaciones comerciales. El Gobierno americano espera que el cambio en las políticas comerciales signifique creación de empleo, ya que los acuerdos de liberalización serían la causa de la reducción del empleo en los Estados Unidos (Donoban 2017, 36).

3. Plan de trabajo del gobierno de Donald Trump

El plan de trabajo Donald Trump del periodo 2017 -2021 busca hacer de Estados Unidos grande y potente nuevamente, para ello prioriza los temas comerciales, de seguridad nacional, de control migratorio, de medio ambiente, entre otros, para lo cual implementa políticas que siguen el nacionalismo económico y que coadyuven a resolver la problemática del país a nivel nacional como catapulta para retomar espacios a escala mundial (Donoban 2017, 47).

La estrategia de Trump busca recuperar el acceso a los mercados de otros países y ampliar la liberalización de las actividades económicas de forma transfronteriza que permita mejorar el déficit comercial por medio de la presión a los socios comerciales. (Donoban 2017, 48). Promover el mercantilismo, para ello deben tomarse medidas como las que se señalan a continuación:

1. Renegociación del acuerdo comercial con Corea del Sur.
2. Abandono de las negociaciones de la Asociación Transpacífico (TPP).
3. Negociación de acuerdos comerciales bilaterales, con Japón, Reino Unido, Kenia y la Unión Europea, pensado en conseguir el incremento de las exportaciones de más bienes y alimentos estadounidenses.

4. Renegociar el Tratado de Libre Comercio de América de Norte (TLCAN) con Canadá y México. Amenazó con retirarse del Acuerdo y gravar las importaciones mexicanas con un arancel de hasta un 35%. (Dussel 2018).
5. Negociaciones con China enfocadas en corregir las barreras de entrada en su mercado, los altos subsidios estatales, la manipulación de su moneda, el dumping en sus productos de exportación, las transferencias forzadas de tecnología y el robo de propiedad intelectual.
6. En el mediano plazo, la renegociación comercial y la negociación de “tratos comerciales” para corregir las distorsiones, corregir el déficit comercial o apertura el mercado, será el plan para conducirse de la mano del USTR y del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

Para el diseño y ejecución de este Plan tiene que contar con personas que crean, impulsen y tenga la influencia adecuada para enrumbar la política comercial en Washington, conforme los discursos de campaña. Trump ha decidido nombrar para comandar las instituciones encargadas de generar y ejecutar la política comercial a los llamados “caballeros del proteccionismo” creadores del “América primero”, a saber:

1. Peter Navarro, director de la Oficina de la Política de Comercio y Manufactura de la Casa Blanca, doctorado en economía de la Universidad de Harvard, es el mayor crítico de las prácticas y políticas chinas para ganar mercado internacional y personaje con influencia política en Washington.
2. Wilbur Ross, empresario multimillonario, cuya principal actividad es la compra de empresas en banca rota para reestructurarlas y venderlas nuevamente, los sectores de su interés son el siderúrgico, telecomunicaciones y textil. Empresario influyente en los EE. UU.
3. Robert Lighthizer, Represente de la Oficina de Comercio de los Estados Unidos (USTR) encargado, fundamentalmente, de las negociaciones comerciales, Embajador de carrera, vinculado a la industria siderúrgica y ex funcionario del gobierno del presidente republicano Ronald Reagan. Trump se refirió a él como un hombre de experiencia en acuerdos que protegen a algunos de los sectores más importantes de la economía estadounidense y que “(...) hará un trabajo

formidable para dar vuelta a la página de las políticas comerciales que privaron a tantos estadounidenses de la prosperidad”.

Para el presidente Trump, en su discurso en la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2019: “[...] el globalismo ejerció una influencia religiosa sobre los líderes del pasado, haciéndolos ignorar sus propios intereses nacionales [...] en Estados Unidos, el resultado fue 4,2 millones de empleos industriales perdidos y USD 15.000 millones en déficit comerciales durante el último cuarto de siglo” (Discurso del Presidente Trump Ante la 74^a Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas). Claramente un enfoque diferente de la política comercial tradicional norteamericana, cargada de nacionalismo, unilateralismo y proteccionismo.

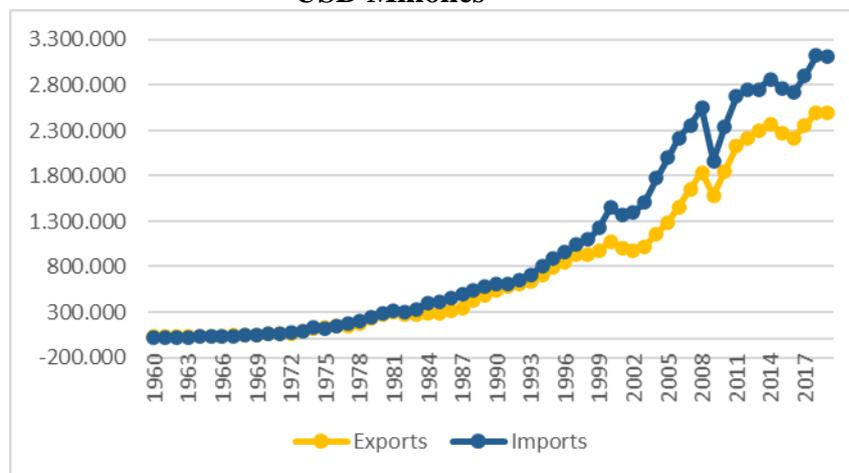
4. Estado de las relaciones comerciales de los EE. UU. con sus principales socios.

Una de las variables más importantes para la administración de Trump es el déficit comercial resultado de los acuerdos comerciales y/o de las prácticas injustas que algunos países utilizan para otorgar competitividad a su sector exportador o proteger su mercado de las exportaciones estadounidenses.

En este sentido, resulta relevante conocer la dinámica comercial y el estado de los saldos comerciales de los Estados Unidos con sus principales socios, que permita orientar, en la visión de los Estados Unidos, si la política comercial ejecutada por la administración de Trump está siendo efectiva.

Iniciamos con establecer los flujos comerciales de los Estados Unidos con el mundo en el período 1960 a 2019. En el Gráfico 2 se muestran las exportaciones de bienes y servicios, estas en promedio, en el periodo completo, han crecido en un promedio anual de 8%, igual que en el periodo 1994 a 2000 (entrada en vigor del TLCAN y creación de la OMC), mientras que en el 2001 a 2019 (año 2000 acceso de China a la OMC) estas crecen al 5%. Por su parte las importaciones totales, lo hicieron en un promedio anual de 9, 11 y 5%, respectivamente. A nivel global se puede decir que las importaciones han crecido ligeramente más rápido que las exportaciones.

Gráfico 3
Exportaciones e Importaciones de bienes y servicios de los Estados Unidos
USD Millones



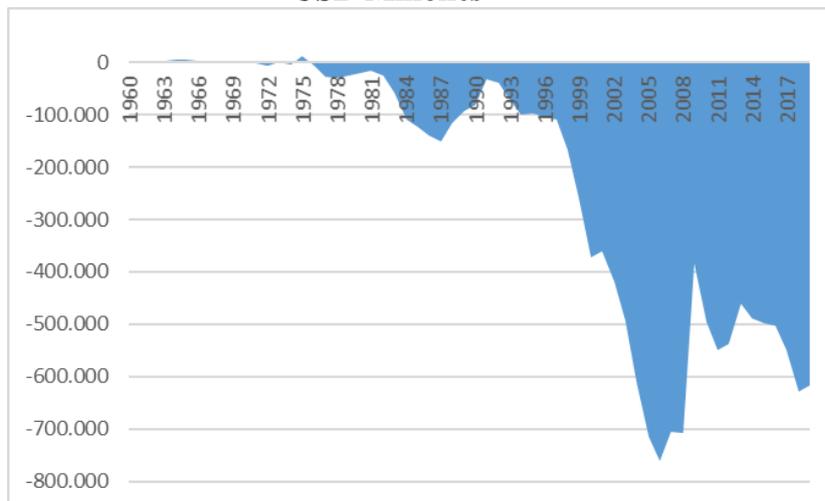
Fuente: United States Census Bureau (2019)

Hasta 1973 los Estados Unidos arrojaron un superávit de la Balanza Comercial Total (bienes y servicios), USD 1,9 mil millones. En la balanza de servicios muestran siempre un superávit, lo que implica que los déficits de la Balanza Total corresponden fundamentalmente al resultado del intercambio de bienes. El mayor déficit total registrado corresponde al año 2006, con USD 761 mil millones.

A 2019 las exportaciones de bienes al mundo ascendieron a USD 1.652 mil millones, mientras que las importaciones de bienes fueron de USD 2.519 mil millones, arrojando un resultado negativo de la balanza comercial de bienes de USD 866 mil millones (para tener una referencia de la magnitud, equivaldría a más de 8 veces el PIB del Ecuador).

Si evaluamos la gestión de la Administración Trump en estos 3 primeros años (2017-2019) tomando como referencia el crecimiento o no del déficit comercial, tenemos que la Administración anterior fue más eficiente en este cometido. En el período actual, las exportaciones totales crecieron en un 4%, las de bienes y servicios lo hicieron al mismo valor, las importaciones totales lo hicieron al 5%, igual porcentaje lo hicieron las importaciones de bienes y servicios; y, el déficit de bienes creció en un 5%, mientras que el total lo hizo en un 7%, mientras que el déficit en el periodo 2014-2016 creció en bienes en un 2% y el total en 3% (todos promedios anuales).

Gráfico 4
Balanza Comercial Total (bienes y servicios) de los Estados Unidos
USD Millones



Fuente: United States Census Bureau, 2019
 (https://www.census.gov/foreign-trade/data/index.html)

Entrando en el estado de los flujos comerciales, a continuación, se muestran los principales proveedores de Estados Unidos en términos de bienes. Resalta la China con una participación del 18%, seguido de México con el 14%, Canadá con el 13% y el Japón con el 6% a 2019.

Tabla 1
Top 10 principales proveedores de bienes de Estados Unidos (USD Miles)

#	Proveedor	2019	Participación
1	China	472.473.187	18%
2	México	361.332.089	14%
3	Canadá	327.148.117	13%
4	Japón	146.975.707	6%
5	Alemania	129.866.306	5%
6	Corea, República de	79.975.187	3%
7	Viet Nam	69.385.267	3%
8	Reino Unido	64.247.561	3%
9	Irlanda	61.989.368	2%
10	India	59.917.192	2%

Fuente: Trademap, 2020 (www.trademap.org)

Elaboración: El autor

Mientras que los principales mercados de los productos estadounidenses son. Canadá con el 18%, México 16%, China con el 6%, Japón con el 5% y Reino Unido con el 4%.

Tabla 2
Top 10 principales mercados de los bienes de Estados Unidos (USD miles)

#	Importadores	2019	Participación
1	Canadá	292.381.890	18%
2	México	256.374.085	16%
3	China	106.626.775	6%
4	Japón	74.652.745	5%
5	Reino Unido	69.156.508	4%
6	Alemania	60.296.235	4%
7	Corea, República de	56.897.327	3%
8	Países Bajos	51.232.694	3%
9	Brasil	43.083.296	3%
10	Francia	38.757.932	2%

Fuente: Trademap, 2020 (www.trademap.org) / Elaboración: El autor

Se analizará a continuación los flujos comerciales de los principales socios, causa de preocupación principal por parte de los Estados Unidos, a saber: China, Corea del Sur, México y Canadá (países miembros del TLCAN) y Unión Europea.

4.1. Relaciones comerciales entre EE. UU. y China

A medida que los lazos económicos entre EE. UU y China han crecido, también ha generado preocupaciones sobre el entorno empresarial y las prácticas comerciales, poco competitivas, de China; entre las principales preocupaciones del estado estadounidense es el papel de China, cada vez más directo y poderoso dentro de la economía mundial y las políticas de fomento de su comercio internacional.

Tabla 3. Balanza Comercial Estados Unidos – China / (USD Miles)

Flujo	2015	2016	2017	2018	2019
Exportaciones	115.931.978	115.594.784	129.803.172	120.148.141	106.626.775
% Var.		0%	12%	-7%	-11%
Importaciones	504.028.317	481.369.890	525.801.231	563.234.622	472.473.187
% Var.		-4%	9%	7%	-16%
Balanza Comercial	-388.096.339	-365.775.106	-395.998.059	-443.086.481	-365.846.412
% Var.		-6%	8%	12%	-17%

Fuente: Trademap, 2020 (www.trademap.org)

Elaboración: El autor

Conforme a las cifras establecidas en la Tabla 3., la balanza comercial de bienes es deficitaria en alrededor de USD 391 billones. En los últimos 3 años el déficit comercial se incrementó en 1%, pero en 2019 el déficit decreció un 17%, explicado por una reducción de las importaciones en una tasa mayor que las exportaciones.

Si comparamos las importaciones y las exportaciones un año antes de la proclamación de Donald Trump como presidente, las compras norteamericanas se

redujeron en un 4% en el 2016, mientras que para 2017 crecieron en 9% y en 2018 crecieron en un 7%. Las exportaciones se mantuvieron estables en el 2016, para 2017 las exportaciones crecieron un 12% resultado de la recuperación del año anterior. Para el 2018, las importaciones crecieron en 7%, mientras que las exportaciones se redujeron en ese mismo valor.

En 2016, resultado de la crisis mundial desatada por la baja del precio del petróleo redujo la capacidad de compra en Estados Unidos, reduciéndose el déficit comercial en un 6%. No obstante, en el año 2017 y 2018, con Trump en el poder, se incrementa el déficit comercial en un 8% y 12%, respectivamente, para el 2019, la corrección es mayor, la reducción del déficit alcanza un 17%. Este último valor representa el resultado de las medidas aplicadas de ambos lados, las estadounidenses, de alrededor de 336 billones de dólares y la retaliación china a más de 100 billones de dólares de importaciones de EE. UU., más detalle en el Capítulo siguiente (Servicio de Investigación del Congreso EE.UU., 2019).

Tabla 4. Principales Productos Exportados a China / (USD Miles)

Producto	2015	2016	2017	2018	2019	% Part.
Soja	10.501.088	14.202.579	12.231.603	3.119.229	7.988.877	7%
Circuitos electrónicos integrados tales como procesadores y controladores	3.474.334	3.846.954	3.106.358	3.929.473	6.537.397	6%
Automóviles de turismo, incl. los del tipo familiar "break" o "station wagon"	6.605.672	6.951.588	6.522.901	4.029.535	4.342.934	4%
Máquinas y aparatos para la manufactura de mecanismos semiconductores o circuitos electrónicos	1.422.744	1.743.276	2.003.621	2.965.106	2.981.602	3%
Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso	15.354	360.620	4.378.736	5.430.627	2.901.414	3%
Autos eléctricos	-	-	1.375.096	1.106.722	1.827.054	2%
Productos inmunológicos dosificados o acondicionados para la venta al por menor	-	-	193.387	339.048	1.561.506	1%
Instrumentos y aparatos de medicina, cirugía o veterinaria	586.131	751.674	806.383	870.998	1.249.173	1%
Medicamentos constituidos por productos mezclados o sin mezclar, preparados para usos terapéuticos	746.203	720.490	978.771	1.069.908	1.189.749	1%
Circuitos electrónicos integrados	736.874	777.265	1.209.699	1.301.457	1.097.662	1%

Fuente: Trademap, 2020 (www.trademap.org) / Elaboración: El autor

En la Tabla 4. se encuentran los principales productos exportados a China, estos 10 productos representan el 30% del total exportado al país asiático. En estos 10 productos están productos como la Soja, del cual EE. UU. es el segundo proveedor luego de Brasil, cuyos valores de exportación han descendido considerablemente al igual que los autos, debido a la retaliación china. De manera general en varios productos existe una tendencia a incrementarse, pero los niveles totales de estos principales productos en 2019 son similares a los registrados en el año 2017.

**Tabla 5. Principales Productos Importados desde China
(USD Miles)**

Producto	2015	2016	2017	2018	2019	% Partc.
Telefonía celular "teléfonos móviles"	40.713.202	37.367.587	44.954.301	44.266.845	39.601.022	8%
Máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos, digitales, portátiles	37.197.170	34.072.362	37.678.737	38.008.148	37.915.750	8%
Máquinas para la recepción, conversación y transmisión o regeneradores de voz, imágenes	17.087.700	19.317.167	23.206.869	23.879.058	17.269.705	4%
Triciclos, patinetes, coches de pedal y juguetes similares con ruedas; coches y sillas de ruedas	12.180.785	12.629.019	12.874.952	12.533.826	12.989.423	3%
Partes y accesorios para máquinas automáticas para tratamiento de información y demás máquinas	11.018.718	10.410.536	15.209.463	16.668.132	5.727.274	1%
Aparatos para ser conectados directamente y diseñados para ser utilizados con una máquina automática ...	-	-	4.713.694	4.740.873	5.202.828	1%
Convertidores estáticos	4.884.525	4.564.175	4.742.370	5.229.821	4.023.425	1%
Artículos de plástico y manufacturas	2.548.907	2.602.111	2.893.967	3.462.210	3.829.171	1%
Muebles de metal (exc. de los tipos utilizados en oficinas, asientos y mobiliario para	3.432.333	3.501.612	3.881.918	4.503.415	3.566.119	1%
Consolas de videojuegos	4.741.462	3.572.996	4.531.716	5.401.497	3.504.584	1%

Fuente: Trademap, 2020 (www.trademap.org) / Elaboración: El autor

En la Tabla 5. se encuentran los principales productos importados desde la China, estos 10 productos representan el 28% del total importado al país asiático. Los productos tecnológicos en su mayoría han experimentado una reducción en el 2019. El efecto de las medidas comerciales contra la China se ven reflejadas en este último año. Uno de los productos icono de esta guerra comercial han sido los celulares, cuya reducción alcanzó el 11% a 2019. En estos 10 productos los montos de importación se reducen un 16% en 2019 en relación con 2018.

Sin embargo, el incremento de aranceles a los productos chinos no ha generado una reducción de la demanda de bienes importados, sino que esa demanda se desviará a productos de otros países, debido a calidad, precio y disponibilidad en el mercado, recordemos que el déficit de bienes aumento en 2019 un 5%. Por otro lado, habrá que establecer si las importaciones, materias primas o bienes de capital, se están dirigiendo al aparato productivo estadounidense que pudiera satisfacer esa necesidad de bienes con producto estadounidense, lo que permitirá reducir la brecha estructural del déficit norteamericano.

La relación comercial bilateral es relevante porque permite tener un conocimiento aproximado de los costos y beneficios del comercio de los Estados Unidos con China. El saldo comercial actual que tiene los Estados Unidos es producto de las restricciones a las importaciones chinas.

El modelo económico de China representa un desafío dentro de la competencia y los mercados, debido a que se fundamenta en el control estatal y la coordinación entre el gobierno y las empresas estatales de forma estrecha, permitiendo la generación de un sistema de subsidios y ayudas para mejorar sus posibilidades de ocupar los mercados internacionales.

Según las estadísticas de la OMC, desde la creación de este organismo se han aplicado aproximadamente 3.887 derechos antidumping y 303 derechos compensatorios a las subvenciones, el principal país a quien se le ha aplicado estas medidas es a la China, con el 26% de las medidas antidumping mundiales y el 36% de los derechos compensatorios. Los sectores con mayor énfasis en la corrección de estas prácticas son las manufacturas de metal, productos químicos y máquinas.

La manipulación cambiaria es un tema que también afecta la relación comercial bilateral debido a que los Estados Unidos lo considera como una acción intencionada de mantener el costo del Yuan bajo a fin de impulsar sus exportaciones haciéndolas más baratas. En septiembre de 2019 el valor de la moneda asiática se depreció, alcanzando los 7 yuanes por dólar, el costo más bajo desde 2008. Estrategia de Pekín para hacer frente a los efectos de los aranceles impuestos por Trump, licuándolos con la depreciación de la moneda.

Los costos laborales bajos, presionados aún más con los movimientos monetarios, generan mayor competitividad a las exportaciones chinas. Según las estadísticas publicadas en Trading Economics, tomadas del Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social de la China, a 2019, el salario mínimo mensual en ese país es de 2.480 yuanes, equivalentes a USD 351, mientras que en los Estados Unidos el mínimo mensual es de USD 1.160. Es decir, que las actividades que son más intensivas en mano de obra van a tener menos costo en la China, por ende, comercializadas en EE. UU. a menor precio.

A partir de información estadística descriptiva de comercio exterior es posible entender la dinámica de la aplicación de la política proteccionista de Donald Trump, a pesar de que el periodo de evaluación es muy corto para emitir conclusiones contundentes. Estados Unidos ha mantenido una balanza comercial de bienes deficitaria

con la China. Hay que recordar que China es el principal proveedor del país del norte y el tercer destino de las exportaciones estadounidenses.

4.2. Relaciones comerciales entre EE. UU. y Canadá

Canadá es el primer socio comercial para los Estados Unidos, representa el 18% de sus exportaciones totales de bienes y es el tercer proveedor con el 13% de las importaciones estadounidenses.

Es parte signataria del TLCAN, que entró en vigor en 1994, desde entonces ha tenido Estados Unidos una balanza comercial deficitaria en bienes. A pesar de que los cronogramas de desgravación del TLCAN fueron completados el 1 de enero de 2008, Canadá mantiene aranceles para lácteos, pollo y huevos, mientras que EE. UU. también en lácteos, azúcar y maní (USTR,2020).

Tabla 6. Balanza Comercial Estados Unidos – Canadá / (USD Miles)

Flujo	2015	2016	2017	2018	2019
Exportaciones	280.855.169	266.734.465	282.458.772	299.768.502	292.381.890
% Var.		-5%	6%	6%	-2%
Importaciones	303.166.330	284.181.632	306.234.188	326.203.901	327.148.117
% Var.		-6%	8%	7%	0%
Balanza Comercial	-22.311.161	-17.447.167	-23.775.416	-26.435.399	-34.766.227
% Var.		-22%	36%	11%	32%

Fuente: Trademap, 2020 (www.trademap.org) / Elaboración: El autor

Conforme a las cifras establecidas en la Tabla 6., la balanza comercial de bienes es deficitaria, con tendencia creciente -26% en la era Trump- situándose en 2019 en alrededor de USD 34,7 billones. Sin embargo, los montos de importación desde EE. UU. crecieron, se mantuvieron en un nivel similar al 2018, USD 327 billones. Las exportaciones estadounidenses se redujeron un 2%.

En lo referente a servicios, los Estados Unidos exportaron alrededor de USD 64,1 billones e importaron de Canadá USD 35,9 billones a 2018. Arrojando una balanza comercial positiva para EE. UU. de USD 29 billones, 12,6% más que el 2017 (USTR 2020).

En materia de inversiones, las estadounidenses se incrementaron en un 2,7% en 2018 con relación al 2017, alcanzando un stock de USD 401,9 billones, fundamentalmente ubicadas en manufactura, finanzas y seguros. Las inversiones directas canadienses en EE.UU. crecieron en un 12,8% en 2018, el stock a ese año fue

de USD 511,2 billones, invertidas en seguros, finanzas y grandes distribuidoras comerciales.

Tabla 7. Principales Productos Exportados a Canadá /(USD Miles)

Producto	2015	2016	2017	2018	2019	% Partc.
Aceites crudos de petróleo	8.158.897	5.634.364	6.678.819	10.385.093	10.082.528	3%
Vehículos automóbiles para transporte de mercancías	6.242.972	7.419.957	8.530.219	7.550.084	9.373.460	3%
Automóviles de turismo, ind. los del tipo familiar "break" o "station wagon" alta cilindrada	6.652.747	7.445.588	8.578.437	8.274.875	6.820.995	2%
Aceites ligeros y preparaciones	5.044.232	5.208.054	5.541.064	7.745.577	5.746.627	2%
Partes y accesorios de carrocerías de tractores, vehículos automóbiles para transporte	4.753.171	5.186.886	4.978.325	4.869.354	4.699.699	2%
Automóviles de turismo, ind. los del tipo familiar "break" o "station wagon"	6.272.696	5.660.854	4.274.404	3.798.594	4.622.347	2%
Aceites medios y preparaciones	4.032.305	2.785.920	2.954.262	4.207.459	4.076.737	1%
Motores de émbolo "pistón"	3.005.470	3.922.095	3.848.919	3.329.958	3.293.746	1%
Partes y accesorios de tractores, vehículos automóbiles para transporte de >= 10 personas, ...	2.757.006	2.819.550	2.814.413	2.685.769	2.567.139	1%
Tractores de carretera para semirremolques	1.968.659	1.269.435	1.404.672	2.235.070	2.519.291	1%

Fuente: Trademap, 2020 (www.trademap.org) / Elaboración: El autor

Los principales productos exportados son petróleo, aceites lubricantes, vehículos, camiones y tractores. Estos 10 principales productos representan el 18% del total exportado, se exportan alrededor de 5.037 productos a Canadá. Las exportaciones se han reducido debido fundamentalmente a los menores precios del petróleo y sus derivados. Estos principales productos se redujeron en un 2% en 2019. Las perspectivas son que para 2020 se reduzca su valor aún más debido al desplome de los precios del petróleo.

Tabla 8. Principales Productos Importados desde Canadá /(USD Miles)

Producto	2015	2016	2017	2018	2019	% Partc.
Aceites crudos de petróleo	49.894.878	38.935.523	53.304.591	64.316.218	66.340.508	20%
Automóviles de turismo, incl. los del tipo familiar "break" o "station wagon" mayor cilindrada	21.166.837	21.953.385	21.459.008	17.901.513	14.595.703	4%
Automóviles de turismo, incl. los del tipo familiar "break" o "station wagon"	21.110.936	21.587.592	15.125.958	12.925.330	14.497.612	4%
Gas natural	7.917.146	6.512.884	7.933.253	7.453.670	6.938.938	2%
Aceites medios y preparaciones	6.050.862	3.560.598	5.044.504	6.495.764	6.844.073	2%
Automóviles de turismo, incl. los del tipo familiar "break" o "station wagon" baja cilindrada	89.752	1.317.839	5.498.563	5.474.430	5.919.583	2%
Aceites ligeros y preparaciones	4.855.753	3.837.098	4.899.437	4.496.809	4.628.110	1%
Madera aserrada	-	-	-	1.050.120	4.449.302	1%
Partes y accesorios de carrocerías de tractores, vehículos automóbiles para transporte	3.763.771	3.502.886	3.357.430	3.841.954	3.759.794	1%
Medicamentos constituidos por productos mezclados o sin mezclar, preparados para usos terapéuticos	3.726.683	3.426.227	2.320.056	2.652.058	2.573.885	1%

Fuente: Trademap, 2020 (www.trademap.org) / Elaboración: El autor

En la Tabla 8. se muestran las principales importaciones provenientes de Canadá, estos 10 productos representan el 40% de las importaciones totales. El principal

producto importado es el petróleo. Este grupo de productos importados han crecido en la era Trump en promedio un 5% anualmente.

En resumen, se puede indicar que los principales productos comercializados entre ambas naciones se concentran, fundamentalmente, en petróleo, gas y equipo de transporte (vehículos, camiones, tractores). Hay un déficit en la balanza de bienes sostenido por parte de Estados Unidos. En términos de flujos o cuenta corriente, se puede indicar que la relación es positiva para los Estados Unidos, ya que recibe mayor inversión extranjera directa por parte de Canadá y es superavitario en la balanza de servicios. El déficit en la era Trump se ha mantenido creciente.

4.3. Relaciones comerciales entre EE. UU. y México

México es parte del TLCAN, representa para EE. UU. el segundo origen de las importaciones y el segundo mercado para sus exportaciones. A partir del 1 de enero de 2008 existe una zona completa de libre comercio entre ambos países.

Tabla 9. Balanza Comercial Estados Unidos – México /(USD Miles)

Flujo	2015	2016	2017	2018	2019
Exportaciones	236.204.022	230.228.834	243.498.516	265.442.787	256.374.085
% Var.		-3%	6%	9%	-3%
Importaciones	299.193.961	296.223.311	315.742.021	349.204.419	361.332.089
% Var.		-1%	7%	11%	3%
Balanza Comercial	-62.989.939	-65.994.477	-72.243.505	-83.761.632	-104.958.004
% Var.		5%	9%	16%	25%

Fuente: Trademap, 2020 (www.trademap.org) / Elaboración: El autor

Estados Unidos tiene un déficit en materia de bienes con México desde la entrada en vigor del TLCAN (1994), mismo que ha ido incrementándose a lo largo de los años como se pueden ver en la Tabla 7., en los últimos 4 años, el déficit de bienes se ha incrementado en un 14% y en la era Trump en un 17%. A 2019 el déficit crece en un 25%, alcanzando USD 104 billones. En el comercio de servicios en 2018, EE. UU. exportó USD 33,8 billones e importó desde México USD 25,8 billones, arrojando un superávit para Estados Unidos de USD 8 billones, 13,7% más que en el 2017.

Según el reporte del USTR, las exportaciones de bienes y servicios a México mantienen alrededor de 1,2 millones de empleos (2015).

La inversión directa de los Estados Unidos en México, en stock, alcanzó los USD 114,9 billones en 2018, incrementándose en un 4,7% respecto a 2017, en sectores

como seguros, finanzas y holding de compañías. La inversión mexicana en los EE. UU. registró en 2018 USD 18,7 billones, un 3,8% más que en 2017. El neto de la relación comercial total, en términos de valores, es negativo para los Estados Unidos.

Tabla 10. Principales Productos Exportados a México / (USD Miles)

Producto	2015	2016	2017	2018	2019	% Part.
Aceites ligeros y preparaciones	9.090.135	9.551.357	11.994.099	15.536.097	15.184.126	6%
Aceites medios	5.687.301	6.066.904	9.039.885	12.303.280	11.825.196	5%
Partes y accesorios para máquinas automáticas para tratamiento de información	10.660.731	10.856.407	10.440.848	11.621.176	11.147.777	4%
Circuitos electrónicos integrados tales como procesadores y controladores	2.773.458	3.309.995	3.617.822	3.912.278	6.632.539	3%
Motores diesel o semi-diesel	2.665.530	2.507.137	3.580.945	4.473.903	4.839.365	2%
Gas natural	2.172.716	2.058.548	2.053.145	2.376.212	3.668.030	1%
Partes y accesorios de carrocerías de tractores, vehículos automóviles para transporte	3.237.622	3.119.283	3.278.676	3.577.186	3.274.631	1%
Partes y accesorios de tractores, vehículos automóviles para transporte de >= 10 personas	4.992.590	3.668.492	3.033.201	3.031.516	3.091.849	1%
Cajas de cambio para tractores, vehículos automóviles para transporte de >= 10 personas	2.370.731	2.554.354	2.843.265	3.056.755	2.953.679	1%
Unidades de memoria para máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos, digitales	2.306.032	2.810.207	2.882.323	3.211.433	2.760.131	1%
Maíz	2.325.378	2.574.940	2.662.015	3.087.281	2.749.422	1%

Fuente: Trademap, 2020 (www.trademap.org) / Elaboración: El autor

Los principales productos de exportación de EE. UU. a México son aceites lubricantes, partes y accesorios de computadoras, gas, repuestos de vehículos y camiones, y maíz. Estos 10 productos de la Tabla 10., representan el 27% del total exportado. En 2019 se exportaron alrededor de 4.983 productos (6 dígitos del Sistema Armonizado).

Las exportaciones en 2019 de este grupo de productos crecieron en un 3% y en el 2018 lo hicieron en 19%. El precio del petróleo afectó el valor de las exportaciones derivadas. En 2018, México fue el segundo destino de las exportaciones agropecuarias de EE. UU. con un monto de USD 20 billones, entre maíz, soja, lácteos, carne de cerdo y derivados y carne vacuna y sus derivados.

Los servicios que exporta EE. UU están relacionados con el sector turismo, transporte y propiedad intelectual (procesos industriales y licencias).

Tabla 11. Principales Productos Importados desde México / (USD Miles)

Productos	2015	2016	2017	2018	2019	% Partc.
Unidades de proceso digitales	13.454.217	15.161.889	17.494.553	24.218.243	25.236.123	7%
Automóviles de turismo, incl. los del tipo familiar "break" o "station wagon"	16.460.121	18.041.737	20.487.099	22.850.841	22.976.846	6%
Vehículos automóbiles para transporte de mercancías	12.856.542	15.454.856	15.426.940	15.473.926	16.983.993	5%
Aceites crudos de petróleo	12.794.704	7.801.758	10.265.999	14.399.675	12.255.695	3%
Automóviles de turismo, incl. los del tipo familiar "break" o "station wagon"	2.273.833	3.624.391	5.970.745	8.031.850	9.237.378	3%
Tractores de carretera para semirremolques	8.041.473	4.777.674	5.776.007	8.514.006	9.179.608	3%
Aparatos receptores para televisión en color	11.060.907	8.729.434	8.412.248	8.129.644	8.777.095	2%
Juegos de cables para bujías de encendido	7.262.139	7.036.671	6.754.199	7.949.443	8.181.865	2%
Máquinas para la recepción, conversación y transmisión o regeneradores de voz, imágenes, incl. ...	10.194.313	11.066.925	9.530.169	9.120.894	6.701.443	2%
Partes de asientos	6.465.564	6.705.776	6.207.251	6.239.432	5.955.365	2%

Fuente: Trademap, 2020 (www.trademap.org) / Elaboración: El autor

El principal producto importado son las unidades de procesamiento, utilizadas para computadoras, televisores, equipos, etc. En 2019 este grupo de productos representó el 35% del total importado por EE. UU. Estas importaciones crecieron en un 17,5% en 2018 y en un 0,4% en 2019.

México es el mayor proveedor de productos agropecuarios a EE. UU., se importa vegetales y frutas frescas, vino y cerveza, snacks y alimentos procesados.

Las importaciones de servicios se encuentran en los sectores de turismo, transporte y consultoría técnica. Las importaciones no han decrecido, salvo en 2019, en el que las importaciones crecen ligeramente, sin embargo, las exportaciones estadounidenses disminuyen, incrementándose el déficit comercial con México.

4.4. Relaciones comerciales entre EE. UU. y Corea del Sur

Las relaciones comerciales con Corea del Sur se desarrollan en el marco del Acuerdo de Libre Comercio EE. UU. – Corea, que entró en vigor el 15 de marzo de 2012. Corea es el sexto proveedor de los Estados Unidos y el séptimo origen de sus exportaciones, representando en ambos casos el 3%.

Tabla12. Balanza Comercial Estados Unidos – Corea del Sur / (USD Miles)

Flujo	2015	2016	2017	2018	2019
Exportaciones	43.484.321	42.262.187	48.350.483	56.506.611	56.897.327
% Var.		-3%	14%	17%	1%
Importaciones	74.045.752	71.888.186	73.422.999	76.207.522	79.975.187
% Var.		-3%	2%	4%	5%
Balanza Comercial	-30.561.431	-29.625.999	-25.072.516	-19.700.911	-23.077.860
% Var.		-3%	-15%	-21%	17%

Fuente: Trademap, 2020 (www.trademap.org) / Elaboración: El autor

Tradicionalmente la balanza comercial de bienes ha sido deficitaria en promedio 2015-2019 en USD 25 billones. Las exportaciones durante la Administración Trump crecían a un buen ritmo, 14% en 2017 y 17% en 2018, mientras que las importaciones lo hicieron en 2 y 4% y se redujo el déficit en 15 y 21%, respectivamente, sin embargo, en 2019, el crecimiento de las exportaciones cae a 1% y las importaciones lo hicieron en 5%, incrementando el déficit comercial en un 17%.

Los principales productos de exportación a Corea son: el petróleo, circuitos electrónicos, máquinas, gas, automóviles y carne de bovinos. Es el quinto mercado para los productos agropecuarios norteamericanos, carne de bovino y cerdo, maíz, frutas frescas y cereales.

La exportación de servicios alcanzó USD 24,6 billones, mientras que las importaciones fueron de USD 12,4 billones, arrojando un superávit para EE. UU. de USD 12,3 billones en 2018. Los principales servicios exportados están relacionados al sector de turismo, propiedad intelectual (procesos industriales) y transporte.

En importaciones los principales productos son vehículos, partes de máquinas procesadoras de datos, lubricantes, celulares y medicamentos. Las importaciones agropecuarias corresponden a alimentos procesados, lácteos, snacks y frutas y vegetales frescos. En materia de servicios los más importantes se encuentran en transporte, turismo y procesos industriales intangibles.

La inversión estadounidense en Corea, en stock, se incrementó a USD 41,6 billones (2017) un 8,1% más que 2016, los sectores de inversión son manufactura, finanzas y seguros y centros de distribución. La inversión coreana en EE. UU., en stock, alcanzo los USD 51,8 billones en manufactura, centros de distribución y entidades de depósito. Al año 2019 el déficit vuelve a los niveles usuales, se importó a una tasa de crecimiento mayor que las exportaciones se incrementó el déficit comercial de bienes.

4.5. Relaciones comerciales entre EE. UU. y Japón

Japón es el cuarto proveedor de Estados Unidos con una representación del 6% y se encuentra en el mismo puesto como destino de las exportaciones estadounidenses con el 5%. Estas relaciones se producen en un marco multilateral ya que no tienen un

acuerdo comercial bilateral, por lo que este país sería uno con los cuales EE. UU. inicie negociaciones.

Tabla 13. Balanza Comercial Estados Unidos – Japón / (USD Miles)

Flujo	2015	2016	2017	2018	2019
Exportaciones	62.393.096	63.247.049	67.587.237	75.229.208	74.652.745
% Var.		1%	7%	11%	-1%
Importaciones	135.042.892	135.071.179	139.733.073	145.902.282	146.975.707
% Var.		0%	3%	4%	1%
Balanza Comercial	-72.649.796	-71.824.130	-72.145.836	-70.673.074	-72.322.962
% Var.		-1%	0%	-2%	2%

Fuente: Trademap, 2020 (www.trademap.org) / Elaboración: El autor

La balanza comercial de bienes con Japón también es deficitaria y se ha mantenido en un promedio anual de USD 71 billones, a lo largo de los últimos años. En la era Trump el déficit se ha mantenido relativamente estable, en 2019 el déficit se incrementó en 2% retomando los niveles de años anteriores. Las exportaciones de bienes alcanzaron los USD 74 billones, 1% menos que el 2018. Las importaciones crecieron un 1%, registrando un valor de USD 146 billones. En los últimos años, en la era Trump, ha habido un incremento de los montos de las exportaciones de bienes ligeramente mayor a la ratio de las importaciones (6% exportaciones, 3% importaciones).

La balanza de servicios es positiva para los Estados Unidos en USD 12,7 billones, las exportaciones alcanzaron los USD 48,7 billones y las importaciones USD 36 billones.

Los principales productos de exportación a Japón corresponden a propano, carbón, petróleo y gas natural, maíz, medicamentos, carne de bovino y maquinaria. Japón representa el cuarto origen de las exportaciones agropecuarias con un total de USD 12 billones, entre ellas se destacan carnes, maíz, soja y cereales.

Respecto a las importaciones, las principales son vehículos, maquinaria pesada, partes de aviones, máquinas y sus partes, equipos médicos y medicinas. En el ámbito agropecuario, vino y cerveza, snacks, té, aceites vegetales y fruta y vegetales procesados, estas importaciones fueron de USD 767 millones en 2019.

Las exportaciones de servicios crecieron 7,7% en relación con el 2018, en sectores como el turismo, transporte y licencias y software. Las importaciones de

servicios crecieron un 3,6% con relación al 2018 en sectores como transporte, procesos industriales y turismo.

La inversión extranjera estadounidense en Japón, en stock, se incrementó en un 2,8% en relación con el 2017, llegando a los USD 125,5 billones en 2018, los sectores de inversión corresponden a los sectores de finanzas y seguros, manufactura, servicios de información. La inversión japonesa por su parte alcanzó un stock de USD 484,4 billones en 2018, un crecimiento de 3,3% en relación con 2017, los sectores de estas inversiones se encuentran en manufactura, centros de distribución, finanzas y seguros.

4.6. Relaciones comerciales entre EE. UU. y la Unión Europea

Las relaciones comerciales con la Unión Europea se producen bajo las normas multilaterales de comercio y ha sido una de las relaciones más estables, tanto en el campo económico como político.

Tabla 14. Balanza Comercial Estados Unidos – Unión Europea* /(USD Miles)

Flujo	2015	2016	2017	2018	2019
Exportaciones	273.277.705	271.145.010	283.886.619	319.413.555	338.039.365
% Var.		-1%	5%	13%	6%
Importaciones	437.111.084	425.452.381	444.876.727	498.459.444	525.960.581
% Var.		-3%	5%	12%	6%
Balanza Comercial	-163.574.092	-154.073.492	-160.987.717	-179.180.080	-188.070.214
% Var.		-6%	4%	11%	5%

Fuente: Trademap, 2020 (www.trademap.org) / Elaboración: El autor

* 28 países Miembros, incluye a Reino Unido.

Estados Unidos mantiene un déficit comercial de bienes en 2019 de USD 188 billones, saldo negativo que ha venido incrementándose año tras año, registrándose el valor más alto del periodo en análisis (2015-2019) en este último año. En la era Trump el déficit creció en un 7% en promedio anualmente, sin embargo, las importaciones han registrado una tasa ligeramente inferior, 7%, a las exportaciones con 8%.

El comercio de servicios es positivo para los Estados Unidos en USD 60 billones a 2018. Las exportaciones de servicios a la Unión Europea fueron de USD 256 billones y las importaciones de USD 196 billones.

Las exportaciones de bienes a la Unión Europea, como bloque, representarían el primer destino para Estados Unidos. A 2019 y a nivel bilateral los principales destinos

son: Reino Unido con USD 69 billones, Alemania USD 60 billones, Países Bajos USD 51 billones, Francia USD 38 billones y Bélgica USD 34 billones.

Los principales productos exportados son petróleo, oro, medicamentos, máquinas, entre otros. La Unión Europea sería el tercer destino de los productos agropecuarios, con exportaciones de soja, nueces, vino y cerveza y alimento procesado. Las exportaciones de servicios se relacionan con el sector de servicios profesionales, propiedad intelectual y turismo y educación.

Respecto a las importaciones, el bloque europeo sería el segundo proveedor de bienes a EE. UU., los principales proveedores son Alemania con USD 129 billones, Reino Unido USD 64 billones, Irlanda USD 61 billones, Italia USD 58 billones y Francia USD 58,4 billones.

Las principales importaciones corresponden a medicamentos, aceites y lubricantes, aviones y partes de aviones, vehículos, maquinaria, entre otros. Las importaciones agropecuarias europeas ocuparían en segundo lugar como proveedor, los principales productos importados son: vino y cerveza, aceites vegetales, snacks y frutas y vegetales procesados. Las importaciones de servicios corresponden a turismo, transporte y propiedad intelectual.

Si observamos los saldos comerciales de bienes de forma bilateral, que se muestra a continuación, se establecen los principales países con superávit y déficit para EE. UU.

Tabla 15. Principales saldos comerciales

País	Saldo Comercial 2019 USD billones
Países Bajos	23,4
Bélgica	13,5
Reino Unido	4,4
Alemania	-69,5
Irlanda	-52,9
Italia	-34,9
Francia	-19,7

Fuente: Trademap, 2020 (www.trademap.org) / Elaboración: El autor

Alemania es considerada como uno de los aliados más fuertes y cercanos de Estados Unidos; a lo largo de los años, estas dos naciones han mantenido una relación

cercana y vital que ha permitido mantener un apego como socios comerciales y aliados estratégicos que además han sabido compartir instituciones comunes, también han trabajado codo a codo para mantener la paz y la libertad en el mundo. Pero a partir de la administración de Donald Trump estas dos naciones atraviesan por un periodo tenso y de desacuerdos que quebrantan la diplomacia entre estas dos naciones por el déficit enorme que tiene Estados Unidos con Alemania, dado a que este país europeo vende dos veces más que EE. UU. (Paz 2017).

4.7. Relaciones comerciales entre EE. UU. y América Latina

Las relaciones comerciales con América Latina se desarrollan sobre la base de los acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales. A continuación, se muestra el paraguas que ampara los flujos comerciales de la Región:

Tabla 16. Base Relacionamiento Comercial

Bloque o País	Acuerdo Comercial
Chile	Bilateral - Libre Comercio
Colombia	Bilateral - Libre Comercio
Perú	Bilateral - Libre Comercio
Panamá	Bilateral – Libre Comercio
Costa Rica	Regional- CAFTA-DR
El Salvador	Regional- CAFTA-DR
Guatemala	Regional- CAFTA-DR
Honduras	Regional- CAFTA-DR
Nicaragua	Regional- CAFTA-DR
República Dominicana	Regional- CAFTA-DR
Ecuador	Reglas OMC - SGP
Bolivia	Reglas OMC - SGP
Argentina	Reglas OMC – SGP
Brasil	Reglas OMC
Uruguay	Reglas OMC – SGP
Paraguay	Reglas OMC – SGP
Venezuela	Reglas OMC - SGP

Fuente: USTR, 2020 (<https://ustr.gov/trade-agreements>) / Elaboración: El autor
 SGP = Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos
 CAFTA – DR= Acuerdo de Libre Comercio Centroamérica + República Dominicana

El presidente Trump con la aplicación de su política comercial tiene objetivos claros y para los países con una menor relevancia en su economía, como los

Latinoamericanos, aunque no son su prioridad, el esquema de política comercial que impulsarían será el relacionamiento recíproco. El respeto a los acuerdos comerciales suscritos, a nivel bilateral y multilateral; y, la implementación completa de los mismos.

A fin de establecer el estado de las relaciones comerciales de Estados Unidos, se establece a continuación los saldos de los flujos comerciales de bienes con los países de la región y su evolución.

Tabla 17. Saldo Comercial para Estados Unidos /USD Miles

Países	2017	2018	2019	Exportaciones 2019	Importaciones 2019
Brasil	6.764.146	7.273.670	11.003.821	43.083.296	32.079.475
Chile	2.336.871	3.176.142	4.625.231	15.776.204	11.150.973
Colombia	-752.175	848.809	74.465	14.780.136	14.705.671
Perú	1.040.825	1.452.064	3.172.968	9.687.251	6.514.283
República Dominicana	2.981.530	3.502.458	3.503.450	9.207.769	5.704.319
Argentina	4.599.240	4.895.143	2.958.783	8.078.857	5.120.074
Panamá	5.831.677	6.400.453	7.252.360	7.720.663	468.303
Guatemala	2.467.158	2.090.641	2.520.375	6.830.465	4.310.090
Costa Rica	1.317.471	1.349.628	788.521	6.205.931	5.417.410
Ecuador	-1.926.842	-1.184.982	-1.821.456	5.533.287	7.354.743
Honduras	255.043	653.047	407.831	5.475.096	5.067.265
El Salvador	536.710	816.308	824.761	3.378.781	2.554.020
Paraguay	2.578.839	2.118.761	1.944.860	2.118.084	173.224
Uruguay	979.827	853.800	1.167.902	1.710.620	542.718
Nicaragua	-1.756.546	-2.054.928	-2.341.432	1.652.456	3.993.888
Venezuela	-8.623.346	-7.396.041	-743.614	1.272.231	2.015.845
Bolivia	20.748	67.255	75.883	537.975	462.092

Fuente: Trademap, 2020 (www.trademap.org) / Elaboración: El autor

El saldo comercial con la Región en la era Trump ha sido positivo para los Estados Unidos, de 2017 a 2019, el superávit creció en un 38% en promedio anualmente. El superávit global en 2019 ascendió a USD 35 billones. Las exportaciones de los EE. UU. a la región en 2019 fueron de USD 143 billones, mientras que las importaciones a USD 107 billones.

De manera bilateral, los Estados Unidos mantienen un saldo positivo con los países de la región, a excepción de, en orden de montos de déficit, Venezuela, Nicaragua y Ecuador. En el caso de Venezuela y Ecuador, las importaciones de petróleo influyen en el saldo comercial y en el caso de Nicaragua, las importaciones de textiles y oro en bruto.

Sin embargo, los principales destinos de las exportaciones estadounidenses son: Brasil (30%), Chile (11%), Colombia (10%), Perú (7%), República Dominicana y Argentina (6%), Panamá y Guatemala (5%), Costa Rica, Ecuador y Honduras (4%).

Por el lado de las importaciones, Brasil (30%), Colombia (14%), Chile (10%), Ecuador (7%), Perú (6%), República Dominicana, Argentina y Costa Rica (5%).

La relación comercial con Brasil sería la de mayor interés de los Estados Unidos, por ser el primer socio de la región y el noveno a nivel mundial, a pesar de que la economía brasileña ha sido tradicionalmente renuente a la apertura comercial. Esto se evidencia en que el 2011 ambos países suscribieron un Acuerdo de Cooperación Económica y Comercio como mecanismo de establecer un marco para la profundización del comercio e inversiones y los ámbitos principales de este acuerdo son la facilitación de comercio y los obstáculos técnicos al comercio.

Las inversiones en Brasil han crecido en un 3,8% en 2018 y alcanzan un stock de USD 70,9 billones. El segundo mercado en la región y el número veinte para Estados Unidos es Chile, con el que suscribió el primer acuerdo de libre comercio de la región, que entró en vigor en enero de 2004. Las exportaciones agropecuarias en 2018 fueron de USD 979 millones, mientras que las importaciones de EE. UU. alcanzaron a USD 3.1 billones.

El stock de las inversiones estadounidenses en Chile, en 2017, ascendieron a USD 25,9 billones, 10,6% más que en el 2016, mientras que el stock de las inversiones de chilenos en EE. UU. fueron de USD 2,1 billones, 1,9% más que en 2016.

La relación con Colombia se basa en el Acuerdo de Promoción Comercial, suscrito en 2006 y en vigor desde 2012. Colombia es el mercado número veintiuno para las exportaciones de los Estados Unidos y el número veintiséis como proveedor.

El stock de la inversión norteamericana en Colombia, en 2018, alcanzó los USD 7,7 billones, un 7,1% más que en el 2017. La inversión colombiana en los Estados Unidos es marginal.

El Perú es el mercado número treinta y el proveedor número treinta y ocho, estas relaciones se desarrollan en el marco del Acuerdo de Promoción Comercial bilateral, suscrito en el 2006 y en vigor desde el 2009. Es stock de las inversiones de los Estados Unidos en Perú fue de USD 6.4 billones en el 2018, un 0,5% más que el 2017, mientras que las inversiones peruanas en suelo norteamericano alcanzaron los USD 198 millones un 21,3% más que en el 2017.

Ecuador es el único de los sudamericanos pertenecientes a la cuenca del Pacífico que no tiene un acuerdo comercial. Las relaciones se basan en los acuerdos multilaterales de la OMC. El país andino es el número cuarenta para los Estados Unidos y el cuarenta y uno como proveedor. La inversión norteamericana es baja en Ecuador, con relación al resto de países vecinos, esta alcanza los USD 779 millones, en 2017, un decrecimiento de 24,8% respecto al 2016.

El estado de las relaciones comerciales, en particular de los resultados de los flujos, permite orientar en principio los objetivos de implementación de la política comercial de la Administración de Trump. En el siguiente capítulo se evaluará la implementación de esa política comercial y las lecciones resultantes para la agenda comercial del Ecuador y sus objetivos en materia comercial con los Estados Unidos.

Capítulo segundo

Experiencias derivadas de la nueva posición comercial implementada por EE. UU. de la mano de Donald Trump

1. Implementación de la nueva política comercial de EE. UU.

En el transcurso del año 2015, el magnate Donald Trump manifestaba sus intenciones de competir por la presidencia de los Estados Unidos de América (EE.UU); dicha campaña que empezaba en el año del 2016 fue atípica, pero no decepcionó a nadie; pese a las hostilidades y la polémica electoral fue electo el 8 de noviembre de 2016 como el cuadragésimo quinto presidente de los Estados Unidos de América (Hernández 2019).

Si bien aún es demasiado temprano en el mandato presidencial de Trump para llegar a una evaluación de hasta qué punto la agenda política que describió en su campaña electoral se implementará por completo. Los términos comerciales ofrecidos, corregir los déficits comerciales estructurales como mecanismo de recuperación y generación de empleo, cumpliendo con la estrategia América Primero.

Se ha demostrado que los flujos comerciales y sus saldos muestran poco respecto a la efectividad de sus medidas y la consecución de sus objetivos comerciales. Sin embargo, es necesario identificar los mecanismos de implementación de la política comercial que permitan definir con claridad los intereses norteamericanos en las relaciones comerciales, bilaterales o multilaterales, y los posibles planteamientos al Ecuador en el corto y mediano plazo.

La política comercial de Donald Trump representa una desviación radical de la corriente principal estadounidense en los últimos cuarenta años o más. Este radicalismo consiste no solo en su unilateralismo y sus ecos del mercantilismo, sino también en la naturaleza de su ambición. Esto implica un desafío, radicado en la estructuración de nuevos acuerdos con países que previamente se han mostrado reacios a entrar en ellos, intensificando el uso de los tradicionales remedios comerciales de los Estados Unidos, y poniendo en juego una gama de otros que habían caído en desuso (Gibbon y Vestergaard 2017, 5-6).

El gran obstáculo es la disposición de otras grandes potencias comerciales para jugar, una tendencia que se ha fortalecido por la auto imposición creciente de los Estados Unidos de América, que ha optado por aislarse en otros temas centrales de la política internacional. Estados Unidos no ha ofrecido compensaciones, ni ha evidenciado muestras de modificar su estrategia de retaliación por lo que es difícil predecir cómo se desarrollarán los eventos en el último año de Gobierno de Trump, pero es evidente que la guerra comercial internacional seguirá, manteniéndose la aplicación de los aranceles.

De esta manera el gobierno Trump formuló una política comercial enfocada en expandir el comercio más justo para todos los estadounidenses. Según el USTR esta postura comercial fue diseñada con el fin de aumentar el crecimiento económico, crear empleos, suscitar la reciprocidad entre los socios, fortalecer la base de la industria estadounidense, así como vigorizar la capacidad para defender y expandir las exportaciones de la industria agrícola y de servicios. Una de las diferencias con las políticas comerciales ejercidas por las administraciones anteriores, yace en la creencia de que los objetivos propuestos pueden ser alcanzados a través de negociaciones bilaterales, en lugar de multilaterales, al igual que al renegociar los acuerdos comerciales cuando las metas no se están cumpliendo (USTR 2017).

Bajo esta perspectiva la administración de Trump, en marzo de 2017 remite la “Agenda Comercial” al Congreso norteamericano, estableciendo las principales prioridades y objetivos de la ejecución de la política comercial, a saber:

1. Asegurar que los obreros y las empresas de los Estados Unidos tengan una oportunidad justa de competir por negocios, tanto en el mercado nacional, como en otros mercados internacionales claves de todo el mundo.
2. Derribar las barreras comerciales injustas que bloquean las exportaciones estadounidenses en otros mercados, incluyendo las exportaciones de bienes agrícolas, y de esta manera mejorar la situación de las industrias.
3. Mantener una política equilibrada que defiende los intereses de todos los segmentos de la economía incluida la fabricación, la agricultura y los servicios, así como las pequeñas empresas y los empresarios, con el fin de mejorar la situación de cada uno de los sectores que están involucrados dentro de la economía del país.

4. Garantizar que los propietarios de propiedad intelectual en EE. UU., tengan una oportunidad plena y justa de usar y sacar provecho de esta herramienta, beneficiando a su desarrollo económico y social.
5. Cumplir estrictamente las leyes comerciales de los Estados Unidos, para evitar que el mercado doméstico se distorsione por dumping o importaciones subvencionadas, que perjudican a las industrias y a los trabajadores nacionales en cada uno de los sectores económicos.
6. Cumplir con las disposiciones laborales en los acuerdos existentes, y la prohibición contra la importación y venta de bienes hechos con trabajo forzoso, fomentando el sector industrial.
7. Resistir los esfuerzos de otros países o miembros de organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio, de avanzar en interpretaciones que debiliten los derechos y beneficios de los EE. UU.; o bien, aumentar sus obligaciones, en virtud de los diversos acuerdos comerciales en los que Estados Unidos es parte, contribuyendo al desarrollo de ciertos sectores (tecnología, automotriz, acero, entre otros).
8. Actualizar los acuerdos comerciales que se manejan en la actualidad, según sea necesario, para reflejar los tiempos cambiantes y las condiciones del mercado.
9. Definir y asegurar que la política comercial de los Estados Unidos contribuya al fortalecimiento económico y, a la fabricación de una base necesaria para mantener y desarrollar la seguridad nacional del país, a través del desarrollo de cada Estado.
10. Abogar enérgicamente por todos los trabajadores, granjeros, rancheros, proveedores de servicios y empresas de los Estados Unidos, grandes y pequeños: para garantizar el tratamiento más justo posible de los intereses estadounidenses en el mercado doméstico y en todo el mundo (USTR 2017).

En este sentido, para lograr los objetivos descritos anteriormente, la Administración Trump identifica cuatro prioridades: (1) defender la soberanía nacional de EE. UU. sobre la política comercial impuesta por ese país; (2) hacer cumplir estrictamente las leyes comerciales de los Estados Unidos, relacionado con lo anterior; (3) usar todas los mecanismos posibles para alentar a otros países a abrir sus mercados a las exportaciones estadounidenses de bienes y servicios, y proporcionar una protección y aplicación efectiva de los derechos de propiedad intelectual de los Estados Unidos; y

(4) negociar nuevos y mejores acuerdos comerciales con países en mercados clave de todo el mundo.

Con estos elementos la Administración de Trump, en enero 2017, decidió retirarse del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés). Acuerdo impulsado por los Estados Unidos, dentro de la agenda de Obama, con un gran despliegue de recursos para su negociación, alcanzó a ser suscrito en 2016, integraba a 12 países de la cuenca del Pacífico, representando más del 40% de la economía mundial. Estratégico para los Estados Unidos, porque no consideraba a China en la iniciativa, lo que le dejaba espacio al país americano para regular las normas de relacionamiento económico en gran parte de la región del Asia, restando liderazgo al gigante asiático. Este acuerdo de libre comercio incluía casi a un tercio del comercio mundial. Y era llamado acuerdo de quinta generación, ya que implicaba una liberalización más profunda y el establecimiento de reglas igualmente más precisas en materia de propiedad intelectual y resolución de controversias.

Trump dejó claro que a los Estados Unidos no le interesa el esquema plurilateral del TPP, pero sí las relaciones bilaterales con esos países, prefiriendo esa vía para asegurar un comercio más justo y mejor para el país norteamericano.

Los Estados Unidos tienen acuerdos comerciales con 6 de los 11 países de esta iniciativa (Canadá, México, Chile, Perú, Australia y Singapur) y la economía más importante de los demás países es Japón, preocupación para Estados Unidos por el déficit con ese país.

Otra de las líneas de trabajo de la Administración Trump es la expansión de las exportaciones agrícolas. Por lo que el USTR y el Departamento de Agricultura (SUDA, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos realizan un seguimiento de las acciones de los socios comerciales y eliminar las barreras comerciales es clave para conseguir expandir las exportaciones, para ello utilizan a las 93 oficinas del USDA en 171 países y el personal diplomático en cerca de 180 países (USTR 2018).

Algunos de sus objetivos son la exportación de carne de cerdo y fruta a Argentina, carne a Australia, carne de vaca y bovina, hortalizas a Japón, arroz a Colombia, Nicaragua y China, resolver los problemas de acceso de carne a la Unión Europea, reabrir el mercado de pollo y abrir el de cerdo en la India, trabajar en las

barreas fitosanitarias basadas en elementos científicos en países del Asia; y, resolver el acceso de soya y maíz en varios países del mundo, entre otros (USTR 2018).

Un país que directamente es motivo de la aplicación de la política comercial es la China, incluso no solo desde el punto de vista defensivo como se verá en los párrafos a continuación, sino removiendo barreas comerciales chinas para productos americanos. Mercado de interés para los Estados Unidos en productos agropecuarios debido al nivel y tamaño de consumo.

Por otro lado, un elemento a considerar es que las empresas chinas han diversificado sus actividades en Estados Unidos, así como a nivel mundial, lo cual ha generado diferencias significativas en las condiciones de operación y principios de los sistemas económicos entre los Estados Unidos y China (economía centralmente planificada).

Estas diferencias se relacionan principalmente con el papel del gobierno en la economía, aplicación de una política enfocada a la libertad de información y expresión, protecciones de privacidad y propiedad intelectual (IP), y enfoques del estado de derecho que generan mayor preocupación a los EE. UU. Por su parte, el uso de represalias por parte de China a las políticas industriales y de innovación de Estados Unidos incentiva la transferencia de conocimiento civil a actividades militares. Un aspecto de preocupación es el requisito exigido por China a las empresas estadounidenses a que divulguen más información tecnológica y sus secretos comerciales como condición previa para operar en ese país (Rosales 2018).

Ante estas preocupaciones, sumadas a todas las prácticas desleales e injustas impulsadas por la China para fomentar sus exportaciones, Donald Trump, basado en el principio de asegurar que los negocios estadounidenses, fuera y dentro del país y que reciban un trato justo y libre para competir, ha revivido mecanismos de restricción de importaciones antiguos y otros si bien más recientes, no han sido mecanismos usados regularmente como parte de la política comercial del Gobierno de Estados Unidos.

Uno de estos mecanismos se describe en la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974 creada para combatir las prácticas injustas de otros países que afectan o limitan el comercio estadounidense. Esta Sección puede ser usada para “incrementar el acceso de bienes y servicios estadounidenses para proveer de condiciones más equitativas para

las inversiones estadounidenses en el extranjero y obtener una protección más efectiva, a nivel mundial, de los derechos de propiedad intelectual de los Estados Unidos” (USTR 2018).

Bajo esta Sección, el USTR podría suspender las concesiones de un acuerdo comercial, imponer aranceles o restricciones a las importaciones, imponer tasa o restricciones a los servicios, iniciar negociaciones con el país infractor para eliminar las prácticas injustas o compensar a los Estados Unidos o restringir las autorizaciones por sectores.

En 2017, el USTR, por pedido del presidente Trump, inició la investigación a la China bajo la Sección 301. En marzo de 2018 EE. UU. tomó medidas en contra del país asiático debido a que determinó que las políticas industriales chinas, amparadas bajo el programa “Hecho en China 2025” le permiten prácticas discriminatorias que presionan y fuerzan a las compañías norteamericanas a la transferencia tecnológica y acusan a la China de conducir intrusiones cibernéticas en las redes estadounidenses para obtener información valiosa de los negocios. El USTR estimó que el costo de estas prácticas para los negocios estadounidenses asciende a USD 50 billones anuales (Servicio de Investigación del Congreso EE. UU., 2019).

Según Sutter los costos económicos para los Estados Unidos de la relación comercial son reales. Las prácticas chinas afectan la producción estadounidense y su desarrollo tecnológico, pone en riesgo el dinamismo de la economía del conocimiento, debido al robo y la transferencia forzada de tecnología. Amenazan los empleos de altos salarios y la fabricación de alto valor agregado en los EE. UU. Detrás de estas prácticas chinas no solo está el interés económico chino sino suplantar el liderazgo de EE. UU en las industrias de alta tecnología, lo cual es aún más preocupante para los norteamericanos (Sutter 2019).

Detrás de la industria tecnológica y la propiedad intelectual se involucran más de 45,5 millones de empleos, alrededor del 38% del PIB estadounidense y significan el 52% de las exportaciones de ese país (USTR 2019)

Entonces, la Administración de Trump impuso aranceles bajo esta Sección a las importaciones de varios productos de origen chino. Se realizó en varias etapas como mecanismo de presión a la China para iniciar negociaciones con ese país:

1. Julio 2018: 25% de arancel a las importaciones de 801 productos chinos, alrededor de USD 32,3 billones en importaciones.
2. Agosto 2018: 25% de arancel a las importaciones de 279 productos chinos por USD 13,7 billones en importaciones.
3. Septiembre 2018: 10% de arancel a 5.745 productos chinos por un valor de USD 188,9 billones y que se incrementaron en mayo de 2019 a 25% de arancel.

Esto impulsó que en diciembre de 2018 se anunciara el inicio de negociaciones bilaterales, con una serie de reuniones entre altos funcionarios de ambos gobiernos, para alcanzar un acuerdo sobre estos aspectos y para corregir el desbalance de la relación comercial bilateral. De acuerdo con lo mencionado por el Servicio de Investigación del Congreso EE.UU. el poco avance y compromiso chino para avanzar positivamente en los intereses agrícolas estadounidenses, el presidente Donald Trump anunció la imposición de la etapa 4, aranceles del 10% para alrededor de 3.229 productos, equivalentes a USD 300 billones, que sería implementada en dos partes, en septiembre y diciembre de 2019 (Servicio de Investigación del Congreso EE. UU. 2020).

En agosto de 2019 subió la escalada de la guerra comercial y Estados Unidos ordenó se incrementen los aranceles de las etapas 1, 2 y 3 a 30% de arancel e incrementar el arancel de la etapa 4 a 15%. En septiembre del mismo año, se implementó la primera fase de la etapa 4. En octubre de 2019, Trump anuncia lo cerca del alcanzar un acuerdo China, “fase uno”. En diciembre suspende la aplicación de los aranceles previstos de la etapa 4, segunda parte y en enero de 2020 reduce los aranceles de la etapa 4 primera parte, de 15 a 7,5%.

El Acuerdo de Economía y Comercio (fase uno) fue suscrito en 15 de enero de 2020 y aborda la protección de la propiedad intelectual, transferencia de tecnología, estándares agrícolas, servicios financieros y aspectos cambiarios. El objetivo principal del acuerdo es corregir las prácticas anticompetitivas de la China (USTR 2020).

Uno de los aspectos más tangibles de este acuerdo es la expansión de las exportaciones estadounidenses, China se ha comprometido a realizar compras de USD 200 billones en los próximos dos años, de manufacturas, agricultura, energía y servicios. Se conservan los aranceles impuestos hasta la fecha, salvo las exclusiones.

Estas exclusiones de productos de las medidas de restricción han sido bastante limitadas en la Administración. Hasta julio de 2020, el USTR ha publicado 37 listas de excepciones. Según el Servicio de Investigación del Congreso americano, el USTR recibió, hasta enero de 2020, más de 52.746 solicitudes de exclusión, de estas, el 84% han sido negadas, el 12% concedidas y el 4% continúa en revisión. Las exclusiones significan alrededor de 77 subpartidas arancelarias, equivalentes a 2.058 productos, fundamentalmente, materias primas, bienes intermedios y bienes de capital provenientes de la China (Zhang 2020, párr. 4-7).

A pesar de que el acuerdo aborda un sistema de resolución de conflictos que permite el seguimiento y pronta respuesta para la implementación de los compromisos asumidos, basado en la retaliación comercial, incluso se ha creado una en los Estados Unidos, la Oficina de Evaluación Bilateral y Resolución de Disputas, la pregunta que surge, que no es ámbito de este trabajo de investigación pero que resulta pertinente, es si este acuerdo llegará a implementarse completamente o será una estrategia china de “paños fríos” para no incrementar la tensión de una guerra comercial durante el periodo Trump.

Otro instrumento es la Sección 201 de la Ley de Comercio de 1974, que corresponde a la aplicación de salvaguardias, incremento de aranceles a las importaciones que afectan a la industria nacional, instrumento que se contempla, usualmente, en los acuerdos comerciales y dentro del abanico de acuerdos de la OMC.

La última vez que los Estados Unidos aplicó la Sección 201 fue en el año 2002, bajo la Administración de Bush, a productos del acero. Trump utiliza este instrumento como mecanismo de presión a sus socios comerciales para eliminar o solucionar disputas comerciales.

Esta Administración, en 2018, impuso dos medidas bajo la Sección 201, una medida de salvaguardia a las importaciones de paneles y módulos solares y otra a las importaciones de lavadoras domésticas, la primera medida consiste en la imposición de un arancel del 30% y en la segunda un arancel adicional del 50% a las importaciones que superen el histórico importado. (USTR 2018).

El principal origen de las importaciones de lavadoras es la China, sin embargo, las principales son marcas coreanas (Samsung y LG) que luego de las medidas

impuestas han anunciado que aceleraran los planes para migrar sus plantas a los Estados Unidos, Samsung en Carolina del Sur y LG en Tennessee.

En el caso de los paneles y módulos solares de origen fundamentalmente chino, las exportaciones de este producto a los EE. UU. son acusadas de haber incurrido en prácticas desleales impulsadas por el Gobierno chino, con el fin de apoderarse del mercado mundial y de toda la cadena productiva, han pasado de representar el 7% del mercado global en 2005 al 61% in 2012, hasta el 2017 la producción china representaba el 61% de paneles solares y el 71% de módulos solares de la producción mundial. Los productores estadounidenses han hecho compromisos de ampliar su capacidad e invertir en investigación y desarrollo con la imposición de la medida (USTR 2018).

Estas dos medidas abarcan un monto de importaciones de USD 7,1 billones, montos a 2017 (Servicio de Investigación del Congreso EE. UU. 2019)

Otra herramienta utilizada que no ha variado a lo largo de los años, salvo su intensificación, son las medidas antidumping y los derechos compensatorios a las subvenciones, que pretenden combatir las prácticas desleales. El principal país objeto de estas medidas son los asiáticos, encabezados por China. En el primer año de Trump estas investigaciones, siempre motivadas por solicitudes de la industria, se han incrementado un 59% respecto al 2016. Estas investigaciones van desde productos de acero, químicos hasta agrícolas. Los Estados Unidos por primera vez en 25 años ha iniciado dos investigaciones de oficio en contra de las importaciones de aluminio de la China (USTR 2018).

La Sección 232 de la Ley de Expansión del Comercio de 1962, normativa de la Guerra Fría, permite restringir las importaciones por cuestiones de seguridad nacional, en 2018 se impusieron las siguientes medidas:

1. Aluminio: 10% de arancel a las importaciones de todo el mundo a excepción de algunos países.
2. Acero: 25% de arancel para algunos países y 50% para las importaciones provenientes de Turquía.

Ambas medidas abarcan un valor de importaciones de USD 40 Billones.

Las importaciones de Australia están excluidas, las importaciones originarias de Argentina no tienen arancel, pero sí una cuota de importación, las importaciones de Brasil y Corea tienen una cuota de importación en acero.

Trump ha ordenado la investigación bajo esta Sección a los automóviles y partes de automóviles, como una medida de presión adicional a las importaciones de la Unión Europea, Japón y China, con quienes desea alcanzar acuerdos comerciales que permitan en los unos mejorar el déficit comercial existente y con este último corregir sus prácticas anticompetitivas. En febrero de 2019 el Secretario de Comercio, Ross, remitió dicho informe a Trump con la recomendación de las medidas, sin embargo, no han sido ejecutadas por el presidente hasta la fecha, pero sí ha motivado las negociaciones comerciales con estos países.

El 4 de julio de 2019, Francia emitió una Ley que grava con un 3% a los ingresos de los servicios digitales de publicidad y servicios de interfaz, a las compañías con ingresos superiores a € 25 millones en Francia y € 750 millones a nivel mundial. Esto ocasionó que la Administración Trump conduzca una investigación bajo la Sección 301 que determinó que el impuesto francés, por su estructura y operación, es discriminatorio a las empresas estadounidenses y de carácter extraterritorial y reducida en el número de empresas sujetas que contraviene los principios internacionales de tributación. El USTR en su proceso de audiencia pública puso a consideración una propuesta de aplicación de aranceles a productos y servicios de origen francés (USTR 2020).

Francia ha decidido no ejecutar el impuesto mientras se produzcan las negociaciones en tributación este 2020 en la OCDE. Uno de los aspectos claves de la Administración es impulsar el comercio digital estadounidense, por lo que ha instruido al USTR realizar investigaciones sobre impuestos similares en otros países.

Sin embargo, las medidas impuestas por Trump también le han significado la imposición o intención de retaliación, guerra comercial. Respecto a las medidas de la Sección 201, China, Corea y Japón han anunciado su intención de adoptar medidas similares a productos norteamericanos. La aplicación de las medidas de la Sección 232 significó la reacción de Canadá China, Unión Europea, México, Rusia y Turquía que impusieron medidas similares al aluminio y acero estadounidenses, medidas que

equivalen a USD 25 billones en exportaciones (Servicio de Investigación del Congreso EE. UU. 2019)

La respuesta china a las medidas bajo la Sección 301 no se hicieron esperar e igual se impusieron aranceles en respuesta a cada etapa de implementación norteamericana, con un impacto en montos exportados de USD 101 billones, datos 2017 (Servicio de Investigación del Congreso EE. UU. 2019).

En la lista de restricción comercial hay miles de productos, incluidos televisores, piezas de aviones, baterías y componentes tecnológicos, sin embargo, también las represalias chinas llegaron rápidamente. El país ha aumentado los aranceles de importación hasta en un 25% para productos de una variedad de sectores estratégicos de Estados Unidos. Pekín apuntó a los productos agrícolas, como la soya, el algodón, las frutas, las nueces y los frutos secos, los vinos, el etanol, el ginseng y la carne de cerdo.

Si eligen el camino del diálogo y la tensión desaparece, las medidas pueden crear la base para futuras negociaciones, mayores concesiones (incluso en agricultura) y una mejor comprensión entre los países. Si la retórica proteccionista persiste, las acciones podrían poner a las dos principales economías mundiales en un gran conflicto comercial, con desbordamientos para todas las demás economías.

El mercado chino es vital para la economía rural estadounidense. Por lo tanto, las reacciones internas en el país pueden ser cruciales para definir la durabilidad de las medidas. Los grupos de interés que forman la base de apoyo de Trump ya se han opuesto firmemente a las acciones del presidente contra China.

Estados Unidos es hoy el principal proveedor de etanol para el país asiático y representa alrededor del 85% de las importaciones. También son el segundo mayor vendedor de carne de cerdo y soja, con el 41% del mercado, solo por detrás de Brasil. La soja es el principal artículo de exportación de los Estados Unidos a China.

La Administración Trump ha sido también intensa en lo que llaman conseguir el respeto de los derechos estadounidenses en referencia al cumplimiento de las obligaciones de algunos países de la OMC. Ha impuesto demandas bajo este organismo en contra de varios países como Indonesia y sus licencias de importación para productos agrícolas, fallando la OMC a favor del país norteamericano; contra China por sus subvenciones a su producción de arroz, trigo y maíz y la administración de las cuotas de mercado para estos productos; contra las prohibiciones de la India para la importación

de pollo, huevos y cerdos vivos; contra Canadá por las restricciones internas para la venta de vino en tiendas (USTR 2018)

Asimismo, los Estados Unidos han realizado críticas sustanciales al sistema multilateral de comercio, la Organización Mundial de Comercio, a saber: i) al Órgano de Solución de Controversias y al Órgano de Apelación cuyas interpretaciones han reducido los derechos o incrementado sus obligaciones, modificando lo realmente acordado en los textos de la OMC; ii) la incapacidad de la OMC para alcanzar acuerdos de importancia para la economía globalizada, los Estados Unidos consideran a la Ronda de Doha como fallida y no continuarán sus negociaciones; iii) no existe un criterio para calificar a un país en desarrollo, la auto declaración como tal le faculta utilizar las disposiciones para países en desarrollo sin necesariamente ser uno, y, iv) la reducida capacidad de la OMC en la supervisión de países en crecimiento, como la China, que se ha beneficiado de los valores del libre comercio y de las reglas, pero intencionalmente ha evadido la aplicación de los mismo compromisos.

Por lo que la respuesta a estas preocupaciones de los Estados Unidos será un proceso largo, que requiere en convencimiento de otras grandes economías dentro de la Organización como la propia China, Unión Europea, Japón, Australia, Canadá, India, Brasil, entre otros, sin embargo, los Estados Unidos ha decidido trabajar en algunos aspectos en la OMC y hacer de esa organización un verdadero foro de las negociaciones comerciales, intensificar los diálogos en las negociaciones agrícolas, reformas para permitir a los agricultores acceder a herramientas tecnológicas, avanzar en los compromisos en contra de los subsidios a la pesca, comercio digital, impulsar una nueva visión de comercio y desarrollo en la que las excepciones a las reglas sean analizadas caso a caso y no generalizadas.

La presión y críticas a la OMC, que se ha desviado de sus objetivos y propósitos, también le ha significado algunas victorias como por ejemplo la autorización de retaliación comercial a la Unión Europea por los subsidios a la industria de aviación, Airbus. En octubre de 2019, los árbitros de la OMC concluyeron que una contra medidas a estas subvenciones es USD 7.5 billones anualmente, la cifra más alta históricamente de compensación en la OMC.

Inmediatamente el USTR aplicó un arancel del 10 al 25% a ciertos productos europeos de algunos orígenes por un monto de comercio equivalente a los USD 7,5 billones.

En 2019, luego de la presión impuesta a las importaciones europeas y los anuncios de mayores medidas restrictivas, con la investigación bajo la Sección 301 que recomienda la aplicación de aranceles a los autos de hasta 100% a USD 119 billones, Trump logró un acuerdo para el acceso de carne vacuna a la Unión Europea en un volumen con un valor equivalente a USD 350 millones a USD 500 millones en siete años de apertura, con ello se resolvió la larga disputa mantenida en la OMC sobre la exigencia de requisitos no basados en estándares mundiales para el acceso de carne al mercado europeo (USTR 2020).

Entrando en el ámbito latinoamericano, la aplicación completa de los compromisos asumidos por los países sea a nivel bilateral o multilateral, dentro de la política de Trump es un factor importante, por lo que ha iniciado varias acciones para este objetivo. En julio de 2019, suspendió las exportaciones de una empresa de madera peruana por incumplir con las disposiciones de prohibición de deforestación. Ha iniciado investigaciones similares contra la pesca ilegal a empresas coreanas (USTR 2020).

Otro eje de acción que afectaría a los países en desarrollo es la revisión de los países beneficiarios del Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias de los Estados Unidos (SGP) a países en desarrollo en ciertos productos. Año a año el USTR conduce investigaciones que permitan identificar si existen prácticas atentatorias a los negocios estadounidenses y/o a los acuerdos comerciales suscritos. India ha sido excluido de este esquema, Turquía por exceder el nivel de ingresos, entendiéndose que no necesita de estas preferencias, ha reducido en un tercio los beneficios a Tailandia por no cumplir con los estándares laborales y están bajo investigación Bolivia, Iraq, Ucrania, Uzbekistán y Ecuador, este último por el caso Chevron (USTR 2020)

Los criterios de revisión son el respeto y cumplimiento de las disposiciones en materia de propiedad intelectual, estándares laborales, acceso a mercado y asuntos arbitrales.

Para algunos países, no todo es malo acerca de esta guerra comercial, el aumento de los aranceles chinos genera una gran euforia en Brasil. Esta reacción puede indicar que existen economías capaces de aprovechar las oportunidades en el corto plazo y mantenerlas en el mediano y largo plazo (caso carne de cerdo y soja para Brasil) será el reto, toda vez que los Estados Unidos avanzan en acuerdos que permiten restituir o incrementar los flujos comerciales.

Brasil y Estados Unidos se encuentran entre los principales productores y exportadores agrícolas del mundo. Ambos países tienen sistemas de producción similares que conducen a una alta competencia en el mercado mundial en varios sectores, especialmente soja, maíz, aves y carne de res. Sin embargo, esto no significa que Brasil pueda llenar de la noche a la mañana la posible brecha que posiblemente dejará Estados Unidos en el mercado chino.

Una cosa es cierta, las medidas proteccionistas no son la mejor manera de resolver el conflicto entre países, ni de aumentar las exportaciones brasileñas o de cualquier otro país con una ventaja competitiva en algún producto. El aumento de la eficiencia de la producción y las políticas comerciales orientadas al libre comercio deberían ser la base de la competitividad y la balanza comercial. Incluso si esperamos que crezcan las olas de proteccionismo, puede volverse contra los países de la región.

Por otro lado, están las preocupaciones de los costos laborales bajos, derivados de los propios modelos económicos de los países, que podrían ser objeto de renegociación y aspectos para corregir esta competitividad de las exportaciones derivadas de los costos laborales bajos. Asimismo, las manipulaciones del tipo de cambio en las economías, como las críticas sobre ello lanzadas contra Argentina y Brasil, es otra variable de preocupación de Trump. Inicialmente, eximió a varios países como Argentina y Brasil de los aranceles de la Sección 232, sin embargo, amenazó con incluirlos a causa de las devaluaciones monetarias incurridas por estos países (factor común en varios países como Colombia, México y Perú).

La implementación de la política comercial de Trump tiene un factor común, el unilateralismo, la aplicación de medidas restrictivas que motiven espacios de negociación que permitan incluir los “nuevos” intereses estadounidenses, proteger su mercado y ampliar sus exportaciones.

En el numeral siguiente evaluaremos estas negociaciones comerciales y los principales intereses norteamericanos en ellas.

2. Principales acuerdos comerciales por la administración de Donald Trump.

Uno de los aspectos relevantes es la negociación y renegociación de acuerdos comerciales. Trump alarmó al mundo cuando anunció en su campaña electoral la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), por considerarlo el peor acuerdo suscrito en la historia de los Estados Unidos. Al tiempo de retirarse del TPP, también anunció la renegociación del acuerdo comercial con Corea del Sur y sus intenciones de entablar nuevos acuerdos con otros países para corregir prácticas anticompetitivas, como el caso de la China, como mejorar o habilitar el acceso a las exportaciones estadounidenses a ese y otros países, presionando al cumplimiento de los compromisos asumidos.

Las razones para el retiro de los Estados Unidos del TPP se basan en preocupaciones respecto a que sus normas comerciales alientan la descolocación de la producción a países con estándares laborales y ambientales más débiles que los estadounidenses, las normas de origen laxas permitían la incorporación elevada de productos de origen chino más que de los propios miembros del TPP, las reglas en materia de propiedad intelectual, laborales, medioambientales y cambiarias no satisfacían las preocupaciones norteamericanas (USTR 2019).

El Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Corea del Sur (KORUS, por sus siglas en inglés) entró en vigor el 15 de marzo de 2012 y la profundización del déficit comercial para el país americano, como vimos en el Capítulo 1. Esto originó que la Administración Trump iniciara acciones en el Comité Conjunto del KORUS para realizarle modificaciones y actualizaciones que entraron en vigor el 1 de enero de 2019 (USTR 2019).

Estas actualizaciones se produjeron fundamentalmente para compensar el déficit en manufacturas y en particular en automóviles y sus partes: i) la desgravación para el arancel de camiones de 25% se extendería al 2041; ii) Corea permitirá incrementar las vetas por marca de vehículos norteamericanos a 50 mil por año; iii) Se reconoce a al estándar de construcción de los autos y partes estadounidenses suficiente para ingresar al mercado coreano; iv) trabajarán en reducir los costos para las

verificaciones de origen que limitan las exportaciones estadounidenses; v) modificará la política coreana sobre reembolsos para asegurar un trato no discriminatorio sobre los farmacéuticos estadounidenses.

El presidente Trump ha asegurado que estas modificaciones se han hecho muy rápido, enfatizando que la importancia y el tamaño de los Estados Unidos le ha traído un apalancamiento en esta negociación, avalando así su política comercial.

Quizá el eje más importante de la política de los Estados Unidos es la renegociación del TLCAN (NAFTA por sus siglas en inglés) y suscribir un nuevo acuerdo comercial el Tratado de México, Estados Unidos y Canadá (USMCA, por sus siglas en inglés).

El TLCAN fue uno de los primeros acuerdos comerciales regionales amplios de libre comercio, entró en vigor el 1 de enero de 1994, sin embargo, a criterio de la Administración Trump no ha sido lo que los americanos han esperado, ha traído desempleo y un déficit comercial en constante crecimiento. El USTR estima que redujo el salario promedio de los estadounidenses de algunas industrias en 16% (USTR 2019).

La presión no se hizo esperar para fomentar los acuerdos en esta renegociación. Trump amenazó que al amparo de la Ley Internacional de Poderes Económicos en Emergencia (IEEPA) proponiendo un arancel del 5% a las importaciones mexicanas para construir el muro fronterizo, USD 346 billones (Servicio de Investigación del Congreso EE.UU., 2020).

El 29 de enero de 2020, el Presidente Trump suscribió la Ley que contiene el USMCA, que guiará a Estados Unidos a un crecimiento más robusto con unas relaciones económicas más justas. Tardó dos años en esta negociación y simboliza la política América Primero de los Estados Unidos y, lo más importante para países que tienen un acuerdo comercio o no, como el Ecuador, el “modelo de los Estados Unidos para futuros acuerdos comerciales” (USTR, 2020)

Los principales aspectos de este “nuevo” acuerdo comercial son:

1. “Aumento del contenido de valor regional: la USMCA fomenta la manufactura EE.UU. y el crecimiento económico, al exigir que el 75% del contenido de automóviles se realice en América del Norte (antes 62,5%).

2. Creación de nuevo contenido de valor laboral: la USMCA utiliza reglas comerciales para incentivar la producción en Estados Unidos, al exigir que entre el 40% y 45% del costo de un automóvil sea realizado por trabajadores que ganen más USD 16 por hora.
3. Disposiciones laborales más estrictas de cualquier acuerdo comercial: USMCA incorpora obligaciones laborales como el núcleo del acuerdo y los hace plenamente aplicables. México acordó revisar su sistema de justicia laboral para que los trabajadores tengan derecho a voto secreto para elegir el liderazgo sindical, desafiar el liderazgo sindical y aprobar acuerdos de negociación colectiva nuevos y existentes. USMCA también incluye un mecanismo de solución de controversias de "respuesta rápida" para garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Capítulo Laboral, incluidos los compromisos de reforma laboral de México.
4. Acceso ampliado al mercado de alimentos y productos agrícolas estadounidenses: los productores de lácteos de Estados Unidos tendrán nuevas oportunidades de exportación para vender productos lácteos a Canadá y este país proporcionará acceso para pollos y huevos estadounidenses y aumentará el acceso para pavos. Todos los demás aranceles sobre productos agrícolas comercializados entre Estados Unidos y México permanecerán en cero.
5. Apoyo efectivo al comercio de bienes manufacturados: el Capítulo de Acceso a Mercado apoya de forma efectiva el comercio de bienes manufacturados, al eliminar las disposiciones del TLCAN que son ya no es relevante, actualiza las referencias clave y reafirma los compromisos que motivaron el TLCAN.
6. Fortalecimiento de las cadenas de suministro para proporcionar nuevas oportunidades de mercado para la industria textil y de la confección: las nuevas disposiciones de USMCA incentivan una mayor producción de América del Norte en comercio de textiles y prendas de vestir, fortalece el control de aduanas y facilita consultas más amplias y cooperación entre las Partes.
7. Protecciones para los innovadores y creadores de EE. UU.: el Capítulo sobre Propiedad Intelectual proporciona una protección fuerte y efectiva y la aplicación de los derechos de propiedad intelectual que son críticos para

conducir innovación, creando crecimiento económico y apoyando empleos estadounidenses.

8. Comercio digital: el USMCA contiene las disciplinas más fuertes sobre comercio digital que cualquier otro acuerdo internacional. El Capítulo de Comercio digital incluye la prohibición de medidas de localización de datos que restrinjan donde los datos se pueden almacenar y procesar, y extiende estas reglas a los proveedores de servicios financieros, en circunstancias en las que un regulador financiero tiene acceso a los datos necesarios para cumplir con su normativa y mandato de supervisión. Estas disciplinas proporcionan una base firme para la expansión del comercio e inversión en productos y servicios innovadores, donde Estados Unidos ya tiene una ventaja competitiva.
9. Prevención de la discriminación contra los servicios financieros de EE. UU.: USMCA contiene fuertes compromisos para facilitar la igualdad de condiciones para los proveedores de servicios de EE. UU. y liberalizar aún más mercados de servicios financieros a través de un sólido capítulo de servicios financieros.
10. Compromisos de transparencia monetaria: el USMCA aborda las prácticas monetarias injustas exigiendo compromisos de alto nivel para abstenerse de devaluaciones competitivas y focalización tipos de cambio, al tiempo que aumenta significativamente la transparencia y proporciona mecanismos de responsabilidad.
11. Obligaciones ambientales más fuertes y exigibles que cualquier acuerdo comercial: similar a las disposiciones laborales, el Capítulo de Medio Ambiente de la USMCA incorpora todas las disposiciones ambientales del acuerdo y las hace exigibles. El USMCA incluye compromisos para implementar acuerdos ambientales multilaterales clave en los que Estados Unidos es parte, como el Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres y el Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Agotan el Ozono. La USMCA también aborda desafíos ambientales como la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y los perjudiciales subsidios a la pesca. El USMCA compromete a Estados Unidos, Canadá y México a tomar medidas para combatir y cooperar para prevenir el tráfico de madera, peces y otros animales salvajes. Por primera vez en un acuerdo comercial de los Estados Unidos, el

USMCA también aborda otros problemas ambientales urgentes como la calidad del aire y la basura marina” (USTR 2020).

Otro mercado importante en la agenda comercial de los Estados Unidos es Japón con el que iniciaron negociaciones en abril de 2019, han alcanzado acuerdos en dos áreas, el acceso a mercado y el comercio digital. En octubre de 2019 suscribieron el Acuerdo de Comercio Estados Unidos – Japón (USJTA, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo de Comercio Digital Estados Unidos – Japón (USJDTA, por sus siglas en inglés), que entraron en vigor el 1 de enero de 2020.

En objetivo principal del USJTA para el país americano es el acceso de productos agrícolas al mercado nipón. Este acuerdo cubre el 90% de las exportaciones agrícolas estadounidenses, que pueden ingresar libres de aranceles, con una reducción de tarifa o por medio de cuotas preferenciales, recibiendo el mismo trato que las exportaciones de los países signatarios del Acuerdo Progresivo de Asociación Transpacífico (CP-TPP, por sus siglas en inglés). Reduce aranceles para carne vacuna y cerdo, una cuota preferencial para trigo y sus derivados y cebada, reducción inmediata de aranceles para brócoli, nueces, almendras, maíz dulce, entre otros; y, una desgravación progresiva para quesos, pollo, cerdo procesado, naranjas, huevos, entre otros (USTR 2020).

El USJDTA, similar al USMCA, contiene altos estándares en materia de comercio digital abordando las barreras a este intercambio, en los que ambos países son líderes a nivel mundial, promoviendo el crecimiento económico, un comercio más justo y equilibrado. Se libera de aranceles a servicios digitales (e-books, videos, música, etc.), no discriminación en el tratamiento a productos digitales, prohibición de la localización de la data, garantías aplicables al consumidor digital, entre otros (USTR 2020).

Reglas que permiten marcar el marco en el que se desarrollaran los intercambios de este tipo de productos que permiten la generación de empleos mejor pagados en ambos países, debido a la tecnología e innovación en este comercio.

El bloque europeo es el siguiente en la lista de prioridades de la Administración Trump, debido al amplio déficit que mantienen con la Unión Europea en su conjunto. En octubre de 2018, la Administración Trump solicitó autorización al Congreso americano para iniciar negociaciones de un acuerdo comercial con el bloque europeo.

Sin embargo, las negociaciones no han avanzado dinámicamente debido a la negativa europea de reducir los aranceles para productos agrícolas. Las regulaciones técnicas son otra de los aspectos que avanza lentamente, homologar las regulaciones es un elemento importante para acrecentar los flujos de comercio, permiten reducir costos y eliminar barreras (USTR 2020).

Otro de los objetivos de la Administración es negociar con Reino Unido, que, a raíz de su salida de la Comunidad Europea, 31 de enero de 2020, recupera el manejo de la política comercial y podría incurrir en negociaciones bilaterales.

En 2017 se estableció un Grupo de Trabajo de Comercio e Inversiones entre ambos países para explorar nuevas formas de profundizar las relaciones comerciales luego del Brexit y en febrero de 2019 el USTR publicó los objetivos de la negociación con el Reino Unido en el acuerdo comercial.

El enfoque del presidente Trump de los acuerdos internacionales está en marcado contraste con el de su predecesor, Barack Obama, quien frecuentemente enfatizó los beneficios de participar en acuerdos multilaterales e instituciones, además de cumplir con los mismos estándares internacionales.

Trump ha realizado acciones que han mostrado un cambio importante en relación con la política comercial de los Estados Unidos tradicional. La política comercial es una de las políticas públicas de mayor difusión, la cual es aplicada por los gobiernos de las naciones y países como EE. UU. por su dimensión son capaces de influir dentro de los comportamientos comerciales internacionales, favoreciendo o no a los procesos productivos y la apertura de la economía. Se puede decir también que una política comercial permite la inserción de la economía nacional dentro de los mercados internacionales, que podrían constituirse como motores que impulsan el crecimiento y desarrollo económico (Bellina 2012).

Es primordial tomar en cuenta que el presidente Trump ha sido coherente con sus promesas de campaña, orientados a la protección de los derechos comerciales de los Estados Unidos, y de igual manera de los trabajadores estadounidenses. Es importante recalcar que antes de posicionarse como nuevo presidente la situación comercial no era la más adecuada, no por el libre comercio o mercados abiertos, sino por la problemática que estaba enmarcada en la falta de claridad de los beneficios derivados de los acuerdos

comerciales y los abusos comerciales por ciertos países en la aplicación de los acuerdos comerciales y también por las asimetrías en los procesos productivos; por lo que el nuevo gobierno de Trump terminó por darle un nuevo enfoque a la política comercial de los Estados Unidos (Grady 2018).

3. Consecuencias derivadas de la política proteccionista de Donald Trump.

Durante los primeros dos años de la Administración Trump, se incrementaron los temores de que la política comercial de EE. UU., adoptará cada vez más un giro proteccionista y unilateral. Se examina el relacionamiento comercial de los Estados Unidos con sus principales socios, una evaluación amplia de los factores que influyen en la competitividad de los productos norteamericanos y su posición en esos mercados.

Se evalúa si las relaciones comerciales son "justas". Si las prácticas de los países socios se clasifican como no competitivas o injustas, la administración de Estados Unidos intentará corregir esas prácticas y para ello utilizará todas las herramientas disponibles, usualmente, la restricción de las importaciones que motiven una negociación para modificar esas prácticas.

El objetivo de la política aislacionista de los Estados Unidos es asegurar empleos e ingresos en los Estados Unidos; sin embargo, tales medidas proteccionistas conducirían a pérdidas de ingresos en todo el mundo. (Felbermayr y Steininger 2018).

El presidente Trump ha impuesto un conjunto de medidas restrictivas reviviendo normativa en de uso y no parte del menú de instrumentos de política comercial tradicional de los Estados Unidos. Sin embargo, estas medidas generaron la reacción de los países afectados que, tomaran medidas de represalia, comenzando una guerra comercial.

El monto de importaciones afectadas por estas medidas asciende a USD 396 billones (2018) y las retaliaciones de los países, fundamentalmente, China a las exportaciones estadounidenses alcanza los USD 97.5 billones. Y las amenazas de los Estados Unidos de ampliar estas medidas, los planes de EE. UU. de medidas restrictivas alcanzan los USD 1.020 billones, para presionar a alcanzar acuerdos y pudiera escalar la guerra comercial incluso a otros ámbitos, por ejemplo, el monetario -agosto 2019, Estados Unidos catalogó de “manipulador cambiario” a la China-.

Sin embargo, este proteccionismo ha impulsado a los Estados Unidos a endurecer su análisis de países de los 119 países elegibles dentro del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) que otorga competitividad a las exportaciones de los países en desarrollo que no tienen un acuerdo comercial con los EE. UU., por lo que podrían excluir a más países en las revisiones futuras.

También ha revisado y excluido productos del SGP por lo que esas exportaciones deberán pagar el arancel NMF para ingresar a ese mercado. A enero de 2020 existen 3.500 productos elegibles para los países en desarrollo y unos 1.500 más solo para los países menos adelantados. El USTR hace una revisión, en función de las solicitudes, para la exclusión o inclusión de productos en el programa. No se ha incluido en esta Administración a ningún producto nuevo y se han excluido varios, por ejemplo, el pez espada.

Esta tendencia de calificar al país también se traslada el momento de otorgarle derechos y beneficios derivados de la norma multilateral del comercio. Las normas de la OMC permiten a un país autocalificarse como en desarrollo y acceder a los tratamientos especiales y diferenciados de la norma. Los Estados Unidos cuestionan esto, incluso han establecido una metodología interna para establecer si un país todavía sigue siendo en vías de desarrollo y aplicar o no eso tratamientos especiales. Ejemplo: exclusión de la aplicación de derechos antidumping, compensatorios a las subvenciones o salvaguardias a países en desarrollo que tengan una participación marginal en las importaciones investigadas.

Este hecho puede generar un efecto sistémico en que los países desarrollados y en desarrollo, califiquen, de acuerdo con sus intereses, si un país se encuentra en vías de desarrollo y por lo tanto es acreedor a un tratamiento diferenciado derivado de las normas internacionales de comercio.

Adicionalmente, existirían otros efectos sistémicos que podrían desafiar las economías de países en desarrollo, la reforma de la OMC impulsada por Estados Unidos, eventualmente, podría derivarse en debilitar institucionalmente a este organismo, otorgando mayor acción a los países para enfrentar las disputas comerciales, permitiéndose la retaliación al antojo para solucionar los conflictos comerciales, en ese escenario las economías con menor tamaño en el comercio mundial tendrían bajas posibilidades de solucionar sus disputas y amplias posibilidades de verse afectadas por

no tener la capacidad de corregir, a lo Estados Unidos, los incumplimientos a las normas multilaterales.

4. Acercamiento comercial de los EE. UU. con los países de la región andina, en el gobierno de Donald Trump.

Es importante aterrizar el análisis al estado de los aspectos de preocupación comercial del nuevo enfoque de la política de la Administración Trump en la relación con los países andinos. Esto nos podrá otorgar mayores elementos de juicio para concluir con el trabajo de investigación e identificar los puntos de interés comercial de Estados Unidos con el Ecuador.

4.1. Perú y Estados Unidos

Desde el año 1991, Perú y Estados Unidos han mantenido relaciones comerciales a través de la Ley de Preferencias Arancelarias de los Países Andinos (ATPA por sus siglas en inglés), pero en el 2006 ambos países firmaron el Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos (PTPA por sus siglas en inglés), que entró en vigor en el año 2009 bajo el gobierno del presidente peruano Alan García (Dirección General de Investigación y Estudios sobre Comercio 2017, 2).

Gran parte de los productos peruanos exportados a los Estados Unidos están exonerados de aranceles. Perú continúa con el proceso de desgravación para ciertos productos agrícolas que se eliminarán en el 2026. El PTPA, un acuerdo de libre comercio que le ha significado anualmente un superávit a los Estados Unidos, en 2019 de USD 3,5 billones. Este acuerdo involucra amplias disciplinas como administración de aduanas y facilitación del comercio, acceso a mercados, obstáculos técnicos al comercio, compras públicas, los servicios, las inversiones, las telecomunicaciones, el comercio electrónico, derechos de propiedad intelectual, laboral y medioambiente (USTR 2020).

Durante el gobierno de Trump, en Perú se ha generado incertidumbre respecto de si los Estados Unidos exigirán algún tipo de modificación o reestructuración en el tratado comercial vigente desde el año 2009; no obstante, aún no se determina un pronunciamiento claro sobre las nuevas políticas de comercio internacional, que deberían adoptarse, pues se reconoce que Perú exporta principalmente minerales como oro, cobre y estaño, así como productos alimenticios como el café, espárragos, uvas y

arándanos, mientras que desde el país del norte arriban bienes de capital como equipos agrícolas, maquinaria industrial, e insumos, entre los que están el petróleo y plásticos elaborados (Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria 2018, 13).

Un aspecto clave de la política comercial de Trump es la implementación y aplicación completa de los acuerdos comerciales. En este sentido, una parte central de estos acuerdos es el Comisión de Comercio, encargada, entre otras cosas, de supervisar la implementación de los compromisos. Un motivo de preocupación de los Estados Unidos son las disposiciones medioambientales, en particular respecto a que el Perú debe fortalecer su gobernanza en el proceso de control y combate a la tala ilegal y comercialización de vida silvestre. Estados Unidos le ha solicitado auditar a productores y exportadores y examinar los envíos de madera. El país del norte ya ha restringido la entrada de una empresa exportadora peruana por esta razón.

Otro de los elementos de preocupación de los Estados Unidos es el laboral y la baja efectividad de asegurar el cumplimiento de las disposiciones laborales del PTPA y proteger los derechos fundamentales de los trabajadores, en particular de las leyes de los sectores de exportación no tradicionales y los contratos temporales de la industria textil y agroindustria. El Departamento Laboral de los Estados Unidos, en su informe 2018 sobre el trabajo infantil estableció que Perú había hecho avances moderados por eliminar las formas de trabajo infantil, pero sigue siendo un aspecto de preocupación para ese país (USTR, 2020). Los ámbitos agrícolas, laborales y medioambientales son los de mayor preocupación para los Estados Unidos en la relación con Perú.

La relación ha sido beneficiosa para ambos países, para el Perú, según un documento de la Cámara de Comercio Ecuatoriano Americano de Ecuador, basada en fuentes oficiales del Estado peruano, el Acuerdo le ha significado un crecimiento del comercio de cerca del 72% (2009 – 2017) y de este valor el 98% pertenece al sector no tradicional peruano. En este mismo periodo se registraron 1.279 nuevos productos exportados. Ingresaron alrededor de 5.372 nuevos exportadores y de ellas el 90% fueron medianas y pequeñas empresas.

4.2. Colombia y Estados Unidos

En el año 2006 se suscribió el Acuerdo de Promoción Comercial entre Estados Unidos y Colombia (CTPA por sus siglas en inglés), cuya finalidad fue la de acordar disciplinas que permitan el fluido intercambio de bienes y servicios. Entró en vigor casi 6 años más tarde, el 15 de mayo de 2012.

Las importaciones colombianas estarán libres de arancel a partir de enero de 2021. Y todos los productos agrícolas estadounidenses que están aún en proceso de desgravación entrarán libres de aranceles a partir del 2026. Este acuerdo es igual de amplio e integral que el suscrito con Perú, contiene similares disciplinas y enfoque. La relación comercial para los Estados Unidos le ha dejado un saldo comercial positiva a lo largo de la vigencia de CTPA.

El acuerdo establece la Comisión de Libre Comercio (FTC siglas en inglés) responsable de supervisar la implementación y operación de la CTPA. Esta Comisión planea reunirse en el 2020. Un aspecto de preocupación para el país del norte es la política colombiana “1x1” en la que un camión debía eliminarse (proceso de chatarrización) para la importación de un reemplazo, sin embargo, esta política fue eliminada en junio de 2019 a pedido de los Estados Unidos. Está pendiente la eliminación del pago de registro, equivalente al 15% del valor del nuevo camión, que en el marco del CTPA la Administración Trump ha solicitado se elimine en 2021 (USTR 2020).

Una preocupación similar a la relación peruana, en lo laboral Estados Unidos recomendó el fortalecimiento del sistema de inspección de las leyes laborales, lucha contra la contratación abusiva y acuerdos colectivos, mejorar el procesamiento de multas a empleadores infractores y de amenazas a sindicalistas. Hay un trabajo cercano entre el Gobierno de Estados Unidos y el colombiano para mejorar la implementación de estos compromisos del acuerdo (USTR 2020).

Adicionalmente, Trump ha planteado críticas al gobierno colombiano por su escasa efectividad para luchar contra las drogas cuyos flujos se expanden desde este territorio, pues según la ONU (Organización de las Naciones Unidas) los cultivos de coca han alcanzado las 171.000 hectáreas sembradas en el año 2017 y que representa un incremento de 17% en el 2018, desde la llegada del presidente de Colombia, Iván Duque (Romero 2019, 3).

A pesar de que existen críticas desde el gobierno norteamericano, Colombia ha extendido sus controles buscando reducir el consumo y la producción de coca, añadiendo también Trump no ha planteado comentarios sobre el Tratado de Libre Comercio vigente con el país sudamericano. Esto en realidad es favorable para las empresas colombianas, ya que las ventas aumentaron de 1,35 millones de dólares a 3,1 millones de dólares durante los diez primeros meses del año 2017, lo que representa un aumento de 127% en comparación con el mismo periodo del año anterior (Rodríguez 2018, 4). Las preocupaciones generales estadounidenses se basan en la implementación del Acuerdo en áreas que preocupan más de esta relación, el laboral y el acceso a mercados.

La relación ha sido beneficiosa para ambos países, para Colombia, según un documento de la Cámara de Comercio Ecuatoriano Americano de Ecuador, basada en fuentes oficiales del Estado colombiano, el Acuerdo le ha significado que 8.700 exporten a Estados Unidos y de ellas 6.400 empresas lo hicieron por primera vez. Las exportaciones no energéticas crecieron un 12.3% (2012 – 2017). Los montos de inversión alcanzaron los USD 12 billones en estos años, 28% más que el quinquenio anterior, generando más de 28.000 puestos de trabajo.

4.3. Ecuador y Estados Unidos

A través de la historia, tanto Ecuador como Estados Unidos han mantenido acercamientos comerciales entre ambas naciones, en 1991 se creó la Ley de Preferencias Arancelarias de los Países Andinos de la que Ecuador ha formado parte, incluye la eliminación o reducción de las tasas arancelarias a los países andinos. Para el año 2002 estas políticas se denominaron Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas (ATPDA), no obstante, con el gobierno del presidente de Ecuador, Rafael Correa, en el año 2013, rechazó este esquema que a su criterio servía de medio extorsionador, perjudicando a varios productos de exportación que ha reducido sus ventas o desaparecieron (Torres 2014, 4).

Ya como presidente de Estados Unidos, se han mantenido amplias conversaciones entre su régimen y Ecuador para la extensión del Sistema General de Preferencias Arancelarias (SPG), que estará en vigor hasta diciembre de 2020.

Actualmente, gran parte de las exportaciones ecuatorianas a los Estados Unidos se realizan bajo este esquema unilateral de preferencias.

Estados Unidos y Ecuador en 1990 constituyeron el Consejo de Comercio e Inversión (TIC por sus siglas en inglés), que estableció un foro para la discusión de asuntos de comercio e inversión entre los dos países. El TIC estuvo totalmente inactivo desde 2009 a 2017. Las relaciones políticas durante el Gobierno de Rafael Correa se inactivaron, consecuentemente las comerciales, a pesar de que, para el Ecuador, los Estados Unidos es el principal socio comercial, el mercado natural de los productos ecuatorianos.

La relación tomó vuelo en el cambio de Gobierno y los discursos de apertura económica del Gobierno de Lenín Moreno. Ambos países reactivaron el TIC y se llevó a cabo la segunda reunión en 2018, con un mandato renovado para profundizar las relaciones comerciales y para ello se establecieron seis mesas de trabajo, a saber: (1) propiedad intelectual; (2) agricultura; (3) acceso al mercado, aduanas y facilitación del comercio; (4) laboral; (5) medioambiente; y (6) inversión, servicios y comercio digital.

La dinámica ha sido regular en el trabajo de estos grupos, manteniendo reuniones por videoconferencia durante el 2019 y una sesión técnica presencial en diciembre de 2019. Estas sesiones de trabajo han sido en su mayoría exploratorias, intercambio de información y legislación nacional de ambos países, para evaluar el estado de evolución desde los últimos intercambios a propósito de la negociación conjunta con Colombia y Perú hace más de 13 años. Se espera que la próxima reunión de TIC se produzca durante el 2020.

Los principales aspectos de preocupación del lado estadounidense radican en cuatro aspectos fundamentalmente: i) el difícil acceso a los contingentes arancelarios² de ciertos productos agrícolas estipulados en la OMC, como compromisos de la adhesión del Ecuador, en 1995, entre ellos, maíz, trigo, carne de pollo y pavo; ii) licencias de importación para productos agrícolas que riñen con los compromisos de la OMC; iii) ausencia de procesos normados para la ejecución de los derechos de

² Aplicación de un menor arancel para un volumen específico y sobre ese volumen se aplica el arancel completo.

propiedad intelectual en frontera; iv) la implementación de las resoluciones arbitrales, caso Chevron.

La sensibilidad de la producción agrícola y la política agropecuaria ecuatoriana sería uno de los mayores retos para las autoridades locales el momento de la profundización de las relaciones comerciales con los Estados Unidos.

La relación política ha avanzado de manera mayormente dinámica que la comercial. Como resultado del nivel de estas relaciones se han suscrito acuerdos de cooperación sobre patrimonio cultural, corporación de Inversión Privada en el Exterior de los Estados Unidos (OPIC) y una entidad financiera de Ecuador (Banco del Pichincha), acordaron en el envío de \$ 150 millones de dólares que se destinarán para préstamos hipotecarios para proyectos urbanísticos, Memorando de Entendimiento de la iniciativa América Crece, acuerdos de seguridad y cooperación, entre otros. (Vera 2019, 3).

Agencias estadounidenses como la de cooperación USAID, la de promoción de exportaciones y financiación de proyectos como USTDA han vuelto al Ecuador. Las relaciones con los Estados Unidos se encuentran en el más alto nivel de los últimos 10 años, luego de la visita no oficial, de febrero de 2020, del presidente Moreno al presidente Trump se consolidó la relación política bilateral. El Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca ha manifestado a su contraparte el USTR la voluntad para la suscripción de un acuerdo comercial bilateral.

Las preocupaciones de los Estados Unidos en los países andinos son similares, el acceso a mercado de productos estadounidenses es la prioridad, el respeto a los derechos de propiedad intelectual, los asuntos laborales y medioambientales que pudieran incumplir los compromisos en estas materias, allí estaría dirigida la política comercial de la Administración Trump. Preocupaciones similares a las de anteriores administraciones, la variante será el modo de abordar las mismas por parte del Gobierno actual estadounidense.

5. Estructuración de estrategias comerciales para el abordaje de las negociaciones con EE. UU., de cara a un posible tratado de libre comercio.

Para acordar la firma de un posible tratado de libre comercio entre Ecuador y los Estados Unidos, resulta indispensable reconocer la situación actual en la que se encuentra el país, un nuevo *momentum* político se originó a raíz de octubre de 2019

(paro social-indígena), por lo que es necesario, adicionalmente a la revisión y definición de una postura comercial, un análisis de aspectos políticos.

El USTR en sus contactos con los funcionarios ecuatorianos, de manera general a todos sus socios comerciales y la estrategia que se ha comentado a lo largo de este trabajo procura abordar (corregir) algunos problemas en sus acuerdos comerciales, renegociar los existentes o suscribir nuevos, pero la tónica sería similar, únicamente considerando las propias características de cada país.

En este sentido, el marco referente para estos acercamientos o procesos de negociación o renegociación sería el nuevo TLCAN (USMCA, por sus siglas en inglés) que detallamos su alcance y propósitos en la sección anterior.

Si consideramos entonces que existe la voluntad de los Estados Unidos de negociar un acuerdo comercial bilateral con Ecuador, este estaría basado en el USMCA. Sin embargo, dentro de la política comercial de los Estados Unidos, el año 2020 será dedicado a las negociaciones con la Unión Europea, Reino Unido y Kenia. A pesar de que el país africano mantiene con los Estados Unidos flujos de comercio inferiores a los ecuatorianos y por ende menores intereses económicos directos, la decisión se fundamenta en aspectos geopolíticos de iniciar una presencia más clara en el continente africano para detener el ímpetu chino en esa región.

Las disciplinas sujetas de negociación serían: acceso a mercado de bienes; medidas sanitarias y fitosanitarias; facilitación de aduanas y comercio; reglas de origen; obstáculos técnicos al comercio; buenas prácticas regulatorias; transparencia, publicación y medidas de administración; acceso a mercado de servicios, telecomunicaciones y servicios financieros; comercio digital y flujos de datos transfronterizos; inversión; propiedad intelectual; empresas públicas; subsidios; competencia; laboral; medioambiente; anti corrupción; defensa comercial; pequeñas y medianas empresas; monetario; y solución de controversias.

5.1. Preparación de la negociación por parte de Ecuador

Un primer punto de partida son los estudios de factibilidad para iniciar los procesos de negociación, que incluso jurídicamente son exigidos por la legislación

ecuatoriana para que el Comité de Comercio Exterior (COMEX) determine formalmente el inicio de la negociación bilateral.

Hay que recordar que el Art. 72, literal b) del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones establece que el COMEX es el órgano competente para emitir dictamen para el inicio de negociaciones de acuerdos y tratados internacionales en materia de comercio e integración económica. Y según el Art. 71, el COMEX es el organismo colegiado que aprueba las políticas públicas en materia de política comercial. Asimismo, el Reglamento al Libro IV del COPCI, en su Art. 4 dispone que el dictamen que adopte contendrá lineamientos, parámetros y estrategias para la negociación que deberán ser debidamente justificados a través de lo dispuesto por la Constitución, el Plan Nacional de Desarrollo y las leyes vigentes; adicionalmente, finalizada la negociación, el COMEX emitirá un dictamen final con las conclusiones de la negociación, con el detalle de las ventajas y desventajas de dicho proceso.

En este sentido, el estudio de factibilidad y de inicio de negociación debe contar con todos los elementos técnicos suficientes, lineamientos y estrategia de negociación para que el COMEX concluya iniciar el proceso de negociación.

El USTR indicó que el USMCA sería el modelo de negociación para futuros acuerdos, en consecuencia, el marco para una negociación con Ecuador, el análisis de este instrumento es determinante para conocer los elementos ofensivos y defensivos para los Estados Unidos, al tiempo de evaluar la viabilidad de dichas propuestas en función de los intereses ecuatorianos.

De lo analizado, es claro que el espíritu de la política comercial de Trump y los elementos esenciales del USMCA apuntan a atender las siguientes preocupaciones norteamericanas, siendo las principales:

1. generar un acceso recíproco a los mercados, exigir el cabal cumplimiento de los compromisos asumidos.
2. eliminar las barreras no arancelarias, considerando claro las normas para precautelar la vida y salud de personas, animales, plantas y medioambiente.
3. eliminar las barreras arancelarias, énfasis en el sector agrícola, interés marcado de los Estados Unidos.

4. garantizar el respecto a la propiedad intelectual y otorgar mecanismos efectivos para ejecutar estos derechos. A criterio de los Estados Unidos fuertes disposiciones para el respeto de estos derechos fomentan la innovación y el crecimiento económico.
5. generar mayores espacios para la economía del conocimiento, digital y comercio electrónico. No gravar de aranceles a productos digitales, impulsar las transacciones y liberar de aranceles a la paquetería de comercio electrónico,
6. corregir cualquier distorsión laboral que genere competitividad injusta en el comercio, se permite la conformación de sindicatos y uniones de empleados y obliga a los Gobiernos a reforzar los controles e inspecciones para garantizar los derechos de los trabajadores.
7. mayor rigidez en el ámbito ambiental, igualmente mayor gobernanza de las instituciones públicas para combatir el comercio de fauna y flora silvestre, y compromisos reales para el combate de la pesca ilegal no reglamentada y eliminar los subsidios a la pesca; y,
8. seguridad jurídica para las inversiones norteamericanas precautelando el arbitraje internacional. Disposiciones claras de instancias de arbitraje internacional para resolución de conflictos.
9. Evitar la manipulación monetaria. Estas disposiciones abordan las prácticas monetarias injustas, devaluaciones de las monedas competitivas, enfocándose en la transparencia.

Para los Estados Unidos existen algunos aspectos que revisten mayor interés consolidar en los acuerdos comerciales y que se abordan en el USMCA:

Propiedad Intelectual, la eficiencia y efectividad en ejecutar los derechos de propiedad intelectual es clave como motor de la innovación y objetivo estratégico de los Estados Unidos, por lo que en el USMCA se exige: i) trato nacional completo a la creaciones, ii) fuerte protección de patentes para los innovadores, iii) fuerte protección para los innovadores farmacéuticos y agrícolas, iv) protección de tiempo de vida del autor más 70 años adicionales y para trabajos que no se base en la vida de una persona, un mínimo de 75 años después de la primera publicación v) normas estrictas contra la

elusión de medidas de protección tecnológica (protección de medios digitales, e-books, videos, música, etc.); vi) procesos seguros para el reconocimiento de indicaciones geográficas (IG) y un mecanismo de consulta para futuras IG; vii) mejorar las disposiciones para proteger las marcas registradas, viii) Autoridades de Gobierno podrán parar mercancía que se sospeche sea de productos falsificados o pirateados; ix) procedimientos penales y sanciones significativas para la grabación no autorizada de películas, robo de señal de satélite y cable; x) protección contra el robo de secretos comerciales, incluso contra empresas estatales (USTR Modernizing NAFTA into a 21st Century Trade Agreement 2020).

Comercio Digital, el interés es crear unas disciplinas robustas para la expansión del comercio y la inversión en productos y servicios innovadores donde los Estados Unidos tienen una ventaja competitiva. Este es un nuevo capítulo en los Acuerdos Comerciales tradicionales: i) prohibir la aplicación de aranceles aduaneros y otras medidas discriminatorias a productos digitales distribuidos electrónicamente (libros electrónicos, videos, música, software, juegos, etc.); ii) los datos se pueden transferir de forma transfronteriza y limitado control sobre dónde se pueden almacenar y procesar los datos; iii) no restricciones en el uso de autenticación electrónica o firmas electrónicas; iv) Garantizar para el consumidor, incluidas la privacidad; v) Limitar la capacidad de los gobiernos de exigir la divulgación del códigos y algoritmos informáticos patentados; vi) para proteger mejor la competitividad de los proveedores digitales; vii) Cooperación en materia de ciberseguridad; viii) acceso abierto a los datos públicos generados por el gobierno; ix) limitar la responsabilidad civil de las plataformas de Internet por el contenido de terceros; x) para facilitar el comercio transfronterizo, establecer un valor mínimo de ingreso de paquetería libre de gravámenes (Perú y Colombia, USD 200) lo que facilitaría que más empresas, especialmente las pequeñas y medianas, sean parte del comercio transfronterizo (USTR Modernizing NAFTA into a 21st Century Trade Agreement 2020).

Normas de origen, pensadas en incrementar el componente regional o bilateral de los productos que se benefician de las preferencias arancelarias del USMCA: i) incrementa el contenido regional, mayores componentes de los Estados Unidos para calificarse como origen “mexicano” y obtener preferencias arancelarias, Ejemplo: autos y sus partes a 75%; ii) creación de una nueva norma de contenido de valor de mano de

obra en los productos para que se consideren originarios, Ejemplo: 40 a 45% del auto debe ser hecho por mano de obra que gane mínimo USD 16 por hora; iii) normas de origen más estrictas para autos, químicos, productos de acero, virio y fibra óptica; v) (USTR Modernizing NAFTA into a 21st Century Trade Agreement 2020).

Otro de los elementos de interés de los Estados Unidos es que se produzca un acceso real a los mercados, han incluido en el USCMA disposiciones prohibir la introducción de otras cargas, distintas a los aranceles, y de exigir transparencia en la aplicación de licencias de importación u otros mecanismos, únicamente si tales mecanismos se contemplan dentro de los compromisos asumidos.

En el ámbito de solución de controversias, además de reglamentar el proceso de pronunciamiento del panel de expertos, si la parte reclamada no llegase a cumplir con el informe final la otra parte podría aplicar medidas compensatorias, retirando concesiones del acuerdo, para lo cual el USMCA define un procedimiento.

Otro elemento importante, comercialmente y geopolítico, es la inclusión en el Capítulo 34, de una disposición que condiciona la suscripción de acuerdos comerciales con una economía de no mercado, que podría ser la China. Si una parte lo suscribe y si este acuerdo perjudica los intereses de alguna otra de las partes, que podría ser Estados Unidos, la parte perjudicada podría en seis meses retirarse del USMCA.

Una vez que se han identificado los elementos más importantes del modelo de acuerdo comercial se deberán establecer los lineamientos y estrategias de negociación que permitan consolidar los intereses ecuatorianos en esa negociación, dentro de los parámetros que exigen la dinámica y evolución del comercio internacional.

Del análisis realizado se pueden identificar algunos aspectos que podrían ser relevantes considerar el momento de planificar la negociación.

10. Objetivos que se tienen que alcanzar por parte del Gobierno:

La conducción de la negociación por parte de Ecuador estaría a cargo del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, que por competencias le corresponde afrontar estos procesos de negociación. Ecuador es tradicionalmente una economía exportadora de bienes, sin embargo, el USMCA es tan amplio que el reto para este Ministerio es enorme, tomando en cuenta que, a la fecha,

Ecuador cuenta con únicamente dos acuerdos amplios recientes, el suscrito con la Unión Europea y con el bloque EFTA, en proceso de ratificación.

Algunos aspectos de la estrategia ofensiva del país deben tomar en cuenta lo siguiente:

1. Equilibrar las condiciones de acceso de los bienes y servicios ecuatorianos en el mercado estadounidense, comparada con la de nuestros socios comerciales competidores (Colombia y Perú).
2. Mantener las reglas de origen adecuadas para que los productos ecuatorianos puedan ser considerados ecuatorianos. Debido a la necesidad de importación de materias primas por parte del aparato nacional ecuatoriano, es necesaria existe acumulación de origen con nuestros socios comerciales.
3. Generación de las listas ofensivas de bienes y servicios, acordes con las necesidades del sector privado.
4. Facilitar los procesos de obtención de permisos sanitarios y fitosanitarios.
5. Incrementar la transferencia de conocimiento y tecnología entre empresas de Ecuador y Estados Unidos, con el fin de mejorar los procesos de producción.
6. Disminuir los costos de logística y transporte para optimizar tiempo y recursos de traslado de bienes y mercancías desde Ecuador hacia Estados Unidos, mediante los esquemas de facilitación de comercio. Se requiere que el eventual acuerdo permita un flujo ágil en las aduanas norteamericanas.
7. Esquemas de cooperación enfocados no solo a aspectos de seguridad y controles, sino a temas productivos y tecnológicos, a fin fortalecer la planificación productiva y de exportación del Ecuador.
8. Fomentar la inversión público – privada para mejorar la producción nacional.

Hay que tomar en cuenta que la negociación de un acuerdo de libre comercio de nueva generación, como el USMCA, implica que el margen de exclusiones de productos es limitado y en algunos casos nula. Por lo que las sensibilidades productivas de un acuerdo como este deben abordarse dentro del mismo. En ese sentido, desde el punto de vista defensivo:

1. Establecer los sectores productivos, de bienes y servicios, sensibles. Que permita atender sus necesidades en los cronogramas del acuerdo comercial. Sobre este tema, según el análisis realizado por AmCham Ecuador, de adoptarse los mismos cronogramas de desgravación para los bienes de los tratados de libre comercio suscrito por Colombia y Perú con los Estados Unidos, se tendría que, tomando el listado colombiano, el 97,9% de la oferta exportable ecuatoriana tendría acceso libre de aranceles y tomando el caso peruano, el 98% de la oferta exportable actual ingresaría libre de aranceles.
2. Los productos agrícolas revisten especial atención e interés de los Estados Unidos, en particular los cereales y cárnicos. La exigencia estadounidense obligaría al Ecuador a depurar y eliminar los mecanismos de restricción no arancelarios y los arancelarios en cronograma más extendidos para llegar a reducir totalmente el arancel, como el caso colombiano a 16 años para los cárnicos.
3. Establecer mecanismos temporales para contrarrestar prácticas desleales de comercio. Es indispensable para el país reforzar su institucionalidad para el combate de las prácticas desleales, como el antidumping y los derechos compensatorios, esta negociación puede crear mecanismo de cooperación.
4. Evaluar a la luz del USMCA el tratamiento a empresas públicas. Pudieran existir disposiciones que tienden a eliminar los tratamientos especiales a empresas estatales (exoneración de impuestos, patentes, preferencia en compras, etc.) que otorgan ventajas y vulneran los principios de competencia.
5. Recordemos que uno de los objetivos de la política de Trump es corregir las distorsiones resultantes de cualquier esquema *injusto* que genere alteración de las condiciones de competencia y que la producción local o exportaciones sean más competitivas. Del análisis realizado, existen condiciones establecidas para

el acceso de la producción automotriz mexicana a Estados Unidos respecto al costo laboral, exigiéndose el pago de salarios similares a los de EE. UU. para una parte de la mano de obra mexicana con el fin de que estos vehículos sean sujetos de las preferencias de aranceles. Estas disposiciones pudieran extenderse a otros sectores de interés defensivo estadounidense.

6. Cabría entonces evaluar los sectores de exportación ecuatorianos que eventualmente podrían causar amenaza a la producción estadounidense y que podrían ser sujetos de propuestas similares a las aplicadas en el caso de México.
7. Propender a la eliminación de subsidios que podrían impulsar la competitividad de los productos estadounidenses.
8. Un ámbito trascendental en el posible acuerdo es el de solución de controversias, hay que recordar que el país denunció los Tratados Bilaterales de Inversión debido a las cláusulas de arbitraje internacional para solucionar disputas entre privados y el Estado, que no estarían siendo compatibles con la Constitución. Más allá de estos elementos políticos, los mecanismos automáticos de retaliación en caso de incumplimiento de los informes de solución de disputas que dispone el USMCA serían perjudiciales para países con una escala menor y una alta concentración de exportaciones como el Ecuador, por lo que se deberían buscar mecanismos que sean proporcionales a los tamaños de las economías involucradas.

Existen otros retos que ameritan ser analizados con mayor precisión y corresponden al ámbito al capítulo digital, ya que establece las condiciones para el comercio de estos productos en los cuales el Ecuador está en sus etapas de crecimiento. Adicionalmente, este capítulo abarca varios temas vinculados, como el comercio electrónico, la protección de datos personales, ciberseguridad, entre otros, aspectos que se están ventilando actualmente a nivel de la función pública ecuatoriana, elaborándose proyectos de leyes.

En materia de propiedad intelectual, la preocupación fundamental es la piratería y las licencias obligatorias, la facultad que tiene un país de permitir el uso de una patente por circunstancias críticas de emergencia, ejemplo medicinas que sin duda implicaría la reforma de las normativas ecuatorianas.

2. Objetivos que con un Acuerdo le gustaría alcanzar al Gobierno
 1. Aumentar la exportación de productos procesados hacia los Estados Unidos fortaleciendo la industria manufactura local, implementando procesos de mejora continua que le permitan a las empresas optimizar los recursos consiguiendo altos estándares de calidad.
 2. Aumentar el superávit comercial entre los productos que se exportan e importan con los Estados Unidos.
 3. Disminuir progresivamente las exportaciones de bienes primarios.
 4. Fortalecer las relaciones comerciales en base a una política orientada hacia la apertura de mercado, la cual genera estabilidad y confianza ante futuras negociaciones.
 5. Atraer inversión extranjera directa.

5.3. Planteamiento de la negociación

Para efectuar el planteamiento de la negociación es fundamental identificar las correspondientes estrategias en base a los objetivos que se hayan establecido al inicio de la negociación. Sin embargo, es importante que se realicen las siguientes acciones:

1. Estudios de factibilidad, a pesar de que las economías de ambos países son complementarias, es necesario una evaluación más amplia que determine una estrategia precisa de negociación.
2. Realizar un análisis normativo del USMCA y de las normas ecuatorianas (constitución, códigos, leyes, etc.) que permita identificar los aspectos que normativamente dificultarían la negociación.
3. Evaluación comercial de los sectores sensibles, para ello se requiere información del sector privado, evaluación de impactos de los Acuerdos actuales y de experiencias regionales como Colombia y Perú.
4. Identificados los sectores ganadores y sensibles plantear una estrategia que permita atender, en lo posible, su sensibilidad vía plazos más largos.

5. Paralelamente, construir una agenda de competitividad y/o programas de conversión productiva para el reordenamiento productivo.
6. Un capítulo que merece atención es el agropecuario, en particular el cárnico y de cereales. Requiere de la definición de una posición, misma que debe responder a un análisis técnico de su sensibilidad.
7. Es deseable que exista una socialización con los diferentes sectores públicos y privados del alcance del acuerdo, sus oportunidades y desafíos.
8. El levantamiento de información es clave para este proceso, tomemos en cuenta que Estados Unidos tiene la información recabada de su sector privado, resultado de las acciones en materia comercial y procesos de negociación en los que esta, mientras que Ecuador no está al mismo nivel de información.
9. La coordinación interinstitucional pública es clave debido a la diversidad de las temáticas sometidas a negociación.

Al reconocer los objetivos y las estrategias que formarán parte de la negociación con los representantes de los Estados Unidos, es aconsejable que las autoridades del Ecuador entre los que están la Presidencia de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Comercio Exterior, estén al tanto del proceso, toda vez que los miedos sociales, que tomaron fuerza a partir de octubre pasado, pueden ser factores que echen abajo la estrategia comercial de Ecuador de llegar a conseguir un acuerdo comercial con los Estados Unidos.

Conclusiones

De acuerdo con los objetivos planteados al inicio de la investigación el trabajo realizado nos permite establecer las siguientes conclusiones:

El cambio de política comercial de Estados Unidos ha sido el resultado de un conjunto de procesos de transición que le han llevado a convertirse en una de las economías con medidas proteccionistas de mayor alcance. Siendo la principal motivación la reducción de déficits de sus principales socios comerciales como China, México, Corea del Sur, Canadá, Japón y la Unión Europea. Si evaluamos la gestión de la Administración Trump en estos 3 primeros años (2017-2019) tomando como referencia el crecimiento o no del déficit comercial, tenemos que la Administración anterior fue más eficiente en este cometido. En el período actual, las exportaciones totales crecieron en un 4%, las de bienes y servicios lo hicieron al mismo valor, las importaciones totales lo hicieron al 5%, igual porcentaje lo hicieron las importaciones de bienes y servicios; y, el déficit de bienes creció en un 5%, mientras que el total lo hizo en un 7%, mientras que el déficit en el periodo 2014-2016 creció en bienes en un 2% y el total en 3% (todos promedios anuales).

Trump ha establecido elementos claves de la política comercial, a saber: (1) defender la soberanía nacional de EE. UU. sobre la política comercial; (2) hacer cumplir estrictamente las leyes comerciales de los Estados Unidos; (3) utilizar todas las fuentes posibles de apalancamiento para alentar a otros países a abrir sus mercados a las exportaciones estadounidenses de bienes y servicios, y proporcionar una protección y aplicación adecuada y efectiva de los derechos de propiedad intelectual de los Estados Unidos; y (4) negociar nuevos y mejores acuerdos comerciales con países en mercados clave de todo el mundo.

Ha cumplido sus promesas de campaña, en lo formal, se retiró del TPP, renegoció el TLCAN y estableció un nuevo modelo para los futuros acuerdos comerciales de los Estados Unidos, enmendó el acuerdo comercial con Corea del Sur y negoció un acuerdo de comercio de bienes y digital con Japón. En su hoja de ruta para el año 2020 se ha establecido la negociación con la Unión Europea y Reino Unidos y Kenia.

China, uno de los países más competitivos del mundo, con una economía centralmente planificada y con el cual EE. UU. mantiene un amplio déficit comercial, la aproximación en esta relación por parte de EE. UU. ha sido más compleja y tensa, debido, entre otros aspectos, al tamaño propio de ambas economías en el mundo, sin embargo, la restricción del comercio ha sido la receta a seguirse.

El presidente Trump ha hecho uso de mecanismos estipulados en leyes antiguas, emitidas antes de la OMC, como la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974 y la Sección 232 de la Ley de Expansión de Comercio de 1962. La primera permite suspender concesiones o imponer restricciones a las importaciones a cualquier práctica extranjera injustificada que restrinja el comercio estadounidense, la última vez que fue usada fue en el año 1992. La segunda le permite restringir importaciones por cuestiones de seguridad nacional y fue utilizada por última vez en 1986. Ambas disposiciones fueron claramente reemplazadas con mecanismos modernos de resolución de disputas multilateral y cláusulas más transparentes y limitadas contenidas en las excepciones por cuestiones de seguridad nacional en la OMC.

Las acciones conducidas por la Casa Blanca de índole proteccionista y aislacionista han iniciado una guerra comercial que traerá consecuencias no solo en las economías involucradas sino a escala mundial, en diferentes grados. El comercio internacional ha sido el motor del PIB mundial en las últimas décadas, su desempeño tiene una correlación con el desempeño de las economías del mundo y esta guerra podría afectar los niveles de los flujos comerciales.

El resultado de la guerra comercial generalizada impulsada por EE. UU., podría desviar el comercio de esos productos restringidos a economías más sensibles y un efecto contagio podría encaminar a un proteccionismo masivo y en economías más débiles por una afluencia de productos competitivos, a precios bajos, desesperados por venderse internacionalmente. El plan de Trump ha generado problemas en la gobernanza global que afecta a muchos países, debido a que su plan orienta a una sensación generalizada de incertidumbre económica a nivel global.

El presidente Trump ha impuesto un conjunto de medidas restrictivas por un monto de importaciones afectadas que asciende a USD 396 billones (2018), reviviendo normativa fuera del menú de instrumentos de política comercial tradicional de los Estados Unidos. Sin embargo, estas medidas generaron la reacción de los países

afectados que, tomaron medidas de represalia, estas retaliaciones, fundamentalmente, de la China alcanzaron un monto de exportaciones estadounidenses de USD 97,5 billones.

Este proteccionismo ha impulsado a los Estados Unidos a endurecer su análisis de países de los 119 países en desarrollo elegibles dentro del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) por lo que este país podría excluir a más países en desarrollo de los beneficios de este esquema, así como productos con preferencias dentro del sistema.

Los Estados Unidos han empezado a calificar si un país se considera en vías de desarrollo, cuestionando que China, Brasil, Turquía, entre otros se consideren en desarrollo gozando de las ventajas derivadas de la norma multilateral del comercio. La OMC permiten a un país autocalificarse como en desarrollo y acceder a los tratamientos especiales y diferenciados del sistema. Los Estados Unidos han establecido una metodología interna para establecer si un país todavía sigue siendo en vías de desarrollo. Este hecho puede generar un efecto sistémico en que los países desarrollados y en desarrollo, califiquen, de acuerdo con sus intereses, si un país se encuentra en vías de desarrollo y por lo tanto es acreedor a un tratamiento diferenciado derivado de las normas internacionales de comercio.

Otros efectos sistémicos e la política de Trump podrían desafiar las economías de países en desarrollo, la reforma de la OMC impulsada por Estados Unidos podría encaminarse en debilitar institucionalmente a este organismo, otorgando mayor acción a los países para enfrentar las disputas comerciales, permitiéndose la retaliación al antojo para solucionar los conflictos comerciales, en ese escenario las economías con menor tamaño en el comercio mundial tendrían bajas posibilidades de solucionar sus disputas y amplias posibilidades de verse afectadas por no tener la capacidad de corregir, a lo Estados Unidos, los incumplimientos a las normas multilaterales de otros países., amenazando con desarmar el sistema de comercio global.

En enero de 2020, se suscribió la Ley que contiene el USMCA, los principales aspectos de este “nuevo” acuerdo comercial son: i) Aumento del contenido de valor regional, ii) creación de nuevo contenido de valor laboral, iii) disposiciones laborales más estrictas, iv) acceso ampliado al mercado de alimentos y productos agrícolas estadounidenses, v) fortalecimiento de las cadenas de suministro para proporcionar nuevas oportunidades de mercado para la industria textil y de la confección, vi)

protecciones para los innovadores y creadores de EE. UU, vii) comercio digital: el USMCA contiene las disciplinas más fuertes sobre comercio digital que cualquier otro acuerdo internacional, viii) prevención de la discriminación contra los servicios financieros de EE. UU., ix) compromisos de transparencia monetaria; x) obligaciones ambientales más fuertes y exigibles que cualquier acuerdo comercial.

A nivel regional andino, los intereses de los Estados Unidos han rodado alrededor de asegurar el cumplimiento de los compromisos derivados de los acuerdos comerciales con Colombia y Perú, con énfasis en el acceso a mercados, asuntos laborales, propiedad intelectual y medioambiente.

La relación con Colombia se basa en el Acuerdo de Promoción Comercial, suscrito en 2006 y en vigor desde 2012. Colombia es el mercado número veintiuno para las exportaciones de los Estados Unidos y el número veintiséis como proveedor. El stock de la inversión norteamericana en Colombia, en 2018, alcanzó los USD 7,7 billones, un 7,1% más que en el 2017. La inversión colombiana en los Estados Unidos es marginal.

El Perú es el mercado número treinta y el proveedor número treinta y ocho, estas relaciones se desarrollan en el marco del Acuerdo de Promoción Comercial bilateral, suscrito en el 2006 y en vigor desde el 2009. Es stock de las inversiones de los Estados Unidos en Perú fue de USD 6,4 billones en el 2018, un 0,5% más que el 2017, mientras que las inversiones peruanas en suelo norteamericano alcanzaron los USD 198 millones un 21,3% más que en el 2017.

Ecuador es el único de los sudamericanos pertenecientes a la cuenca del Pacífico que no tiene un acuerdo comercial. Las relaciones se basan en los acuerdos multilaterales de la OMC. El país andino es el número cuarenta para los Estados Unidos y el cuarenta y uno como proveedor. La inversión norteamericana es baja en Ecuador, con relación al resto de países vecinos, esta alcanza los USD 779 millones, en 2017, un decrecimiento de 24,8% respecto al 2016.

Estados Unidos y Ecuador en 1990 constituyeron el Consejo de Comercio e Inversión (TIC por sus siglas en inglés), que estableció un foro para la discusión de asuntos de comercio e inversión entre los dos países. El TIC estuvo totalmente inactivo desde 2009 a 2017. La relación tomó vuelo en el cambio de Gobierno y los discursos de

apertura económica del Gobierno de Lenín Moreno. Ambos países reactivaron el TIC y se llevó a cabo la segunda reunión en 2018, con un mandato renovado para profundizar las relaciones comerciales y para ello se establecieron seis mesas de trabajo, a saber: (1) propiedad intelectual; (2) agricultura; (3) acceso al mercado, aduanas y facilitación del comercio; (4) laboral; (5) medioambiente; y (6) inversión, servicios y comercio digital.

Los principales aspectos de preocupación del lado estadounidense en la relación con Ecuador radican en cuatro aspectos fundamentalmente: i) el difícil acceso a los contingentes arancelarios³ de ciertos productos agrícolas estipulados en la OMC, como compromisos de la adhesión del Ecuador, en 1995, entre ellos, maíz, trigo, carne de pollo y pavo; ii) licencias de importación para productos agrícolas que riñen con los compromisos de la OMC; iii) ausencia de procesos normados para la ejecución de los derechos de propiedad intelectual en frontera; iv) la implementación de las resoluciones arbitrales, caso Chevron.

Eventualmente, si una negociación con Estados Unidos se produce, las disciplinas sujetas de negociación serían: acceso a mercado de bienes; medidas sanitarias y fitosanitarias; facilitación de aduanas y comercio; reglas de origen; obstáculos técnicos al comercio; buenas prácticas regulatorias; transparencia, publicación y medidas de administración; acceso a mercado de servicios, telecomunicaciones y servicios financieros; comercio digital y flujos de datos transfronterizos; inversión; propiedad intelectual; empresas públicas; subsidios; competencia; laboral; medioambiente; anti corrupción; defensa comercial; pequeñas y medianas empresas; monetario; y solución de controversias.

Para enfrentar una negociación comercial con los Estados Unidos es necesaria una preparación para el proceso que permita precautelar los intereses ecuatorianos, pero esta negociación podría ser necesaria para el país, en términos de mayores exportaciones y atracción de inversión extranjera directa.

Hay que tomar en cuenta que la negociación de un acuerdo de libre comercio de nueva generación, como el USMCA, implica que el margen de exclusiones de

³ Aplicación de un menor arancel para un volumen específico y sobre ese volumen se aplica el arancel completo.

productos es limitado y en algunos casos nula. Por lo que las sensibilidades productivas de un acuerdo como este deben abordarse dentro del mismo.

El equilibrio de las condiciones de competencia con nuestros vecinos es un factor que debe motivar la negociación comercial con los Estados Unidos. De adoptarse los mismos cronogramas de desgravación para los bienes de los tratados de libre comercio suscritos por Colombia y Perú con los Estados Unidos, se tendría qué, tomando el listado colombiano, el 97,9% de la oferta exportable ecuatoriana tendría acceso libre de aranceles en el país norteamericano y tomando el caso peruano, el 98% de la oferta exportable actual ingresaría libre de aranceles.

Los aspectos agropecuarios, economía digital, propiedad intelectual y solución de controversias serían los principales focos de atención del Gobierno estadounidense en un eventual acuerdo comercial.

Un proceso de esta magnitud requiere una preparación técnica planificada, con equipos negociadores multidisciplinarios y expertos en el área comercial.

Para los sectores sensibles o desafiados por un eventual acuerdo comercial deben establecerse planes y programas de competitividad, a fin de que puedan enfrentar la competencia libre de aranceles en determinados años.

Es importante para entender la dinámica de comercio exterior analizar en conjunto los flujos comerciales, entre los principales mercados a nivel mundial, con el objetivo de identificar las relaciones consolidadas, en crecimiento y en declive; de esta forma es factible determinar cuáles son las economías de mayor influencia en la construcción de balanzas comerciales deficitarias para Estados Unidos, para conseguir mapear el proceso de aplicación de políticas proteccionistas que Donald Trump, ha implementado y seguirá implementado hasta el término de su periodo.

Es necesario que se realice un recorrido histórico de los tratados, acuerdos o convenios que los Estados Unidos con la región, a fin de identificar si han existido políticas proteccionistas aplicadas, y su nivel de alcance, para de esta forma tomar las experiencias resultantes para, en las posibles negociaciones, tener herramientas para conseguir acuerdos justos para el país.

Es recomendable, que se analice a profundidad las negociaciones y acuerdo logrados entre Estados Unidos, Canadá y México, con el fin de tomar los procedimientos que fueron beneficiosos sobre todo para México y Estados Unidos, con lo cual se podría tener una base para plantear condiciones justas de negociación en un eventual acuerdo con el Ecuador.

Es preciso que de parte del Gobierno ecuatoriano se generen las condiciones necesarias para una negociación equilibrada, considerando que Estados Unidos es uno de los mayores socios comerciales para el Ecuador; de esta forma mediante una adecuada planificación, es posible anticiparse ante la posible aplicación de políticas proteccionistas como el incremento de aranceles para la entrada de productos nacionales.

Lista de Referencias

- Ashford, Emma. 2018. *John Bolton is Back and So Are His Dangerous Ideas*. New York: CIDOB.
- Berganza, Juan. 2018. *El impacto de las políticas económicas de Donald Trump*. Madrid: Economía internacional.
- Castorena, Casandra. Marco Gandásegui, y Leandro Morgenfeld. 2018. *Estados Unidos Contra el Mundo: Trump y la nueva geopolítica*. 3 de agosto de 2018. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20180830072543/EstadosUnidos_contra_el_mundo.pdf.
- Chad P, Bown and Soumaya, Keynes. 2020. *Why did Trump end the WTO's Appellate Body? Tariffs*. Enero 2020. Peterson Institute International Economics (PIIE), <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/why-did-trump-end-wtos-appellate-body-tariffs>
- Donoban, Patrick. 2017. *Trade and Jobs: Why the Protectionist Cure Could be Worse Than the Globalization Disease*. New York: Ecomonitor.
- Dussel, Enrique. 2018. *La renegociación del TLCAN. Efectos arancelarios y el caso de la cadena de calzado*. 16 de marzo de 2018. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16672018000100003
- El Comercio. 2019. “El Gobierno de Trump ‘convencerá’ al Congreso para que ratifique el T-MEC” Periódico El Comercio, 29 de abril de 2019: <https://www.elcomercio.com/actualidad/donald-trump-congreso-eeuu-tmec.html>.
- Estados Unidos, Congressional Research Service. 2020. *Escalating U.S. Tariffs: Affected Trade*, 29 de enero de 2020, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN10971>
- , 2019. *Trump Administration Tariff Actions: Frequently Asked Questions*, 22 de febrero de 2019, <https://fas.org/sgp/crs/row/R45529.pdf>

Estados Unidos, United States Trade Representative (USTR). 1996. *Examen de Políticas Comerciales Estados Unidos*. Informe de Gobierno. 21 de octubre de 1996, Organización Mundial de Comercio.

------. 2017. *Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on Trade Agreements Program*, marzo de 2017, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/AnnualReport2017.pdf>

------. 2018. *Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on Trade Agreements Program*, marzo de 2018, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018/AR/2018%20Annual%20Report%20FINAL.PDF>

------. 2019. *Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report of the President of the United States on Trade Agreements Program*, marzo de 2019, https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Trade_Policy_Agenda_and_2018_Annual_Report.pdf

------. 2020a. *Trade Policy Agenda and 2019 Annual Report of the President of the United States on Trade Agreements Program*, febrero de 2020, https://ustr.gov/sites/default/files/2020_Trade_Policy_Agenda_and_2019_Annual_Report.pdf

------. 2020b. *UNITED STATES–MEXICO–CANADA TRADE FACT SHEET Modernizing NAFTA into a 21st Century Trade Agreement*. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/fact-sheets/modernizing>

Hawley, George. 2018. *Making Sense of the Alt Right*. New York: Columbia University Press.

Kaw, Fundación Universal. 2017. *Cómo las políticas de Trump afectan a la economía de EE.UU.* 14 de febrero de 2017. <https://www.knowledgeatwharton.com/es/article/las-politicas-trump-afectan-la-economia-ee-uu/>

Krugman, Paul. 2017. *La guerra comercial que viene*. Barcelona: El país.

- Lowenthal, A. 2017. *Trump y Latinoamérica*. Foreign Affairs (1): 16-26.
- Merino Gabriel. Guerra comercial y América Latina. México D.F.: UNAM, 2019.
- Miguel, Darío [dir.].2018. *Proyecto de Trump: Análisis de los primeros 365 días del Presidente de los Estados Unidos en el poder*. Marzo 2018. Observatorio de Política Internacional. Universidad Católica de Santa Fé. Argentina. Pag: 11-18
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiHvbziiO7qAhWvVN8KHWN0APUQFjAAegQIAxAB&url=https%3A%2F%2Fwww.ucsf.edu.ar%2Fwp-content%2Fuploads%2F2015%2F08%2FProyectoTrumpFinal.pdf&usg=AOvVaw2bYWu05dux5C8s6GRKAsqE>
- Murray, Gibbs. 2007. *Política Comercial Estadounidense*. Nueva York: ONU.
- Nicolaci, da Costa. 2016. *The Questionable Rationale behind Washington's Antitrade Rhetoric*. marzo 2016. Peterson Institute International Economics (PIIE),
<https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/questionable-rationale-behind-washingtons-antitrade-rhetoric>
- Orgaz, Cristina. 2019. “Crisis en Argentina: 3 datos que muestran como se ha deteriorado la economía del país en las últimas semanas.” NEWS BBC, 03 de septiembre de 2019: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49525952>.
- Paz, María. 2017. *Alemania y Estados Unidos en la era Trump*. 18 de septiembre de 2017. <https://elordenmundial.com/alemania-y-estados-unidos-en-la-era-trump/>.
- Pigman, Geoff. 2017. *Seeing Past us Hegemony: A Liberal Global Trading System Without the United States*. New York: Ecomonitor.
- Roncal, Ximena. 2018. *Los dilemas proteccionistas de Trump*. Revista Investigación y Negocios, Sucre.
- Rosales, Oswaldo. 2018. *Las claves del conflicto económico China - Estados Unidos*. 15 de agosto de 2018. <http://www.flacsochile.org/slider/las-claves-del-conflicto-economico-china-estados-unidos/>

- Schott, Jeffrey. 2018. *The Trump Administration's Potentially Constructive Objectives for NAFTA*. Peterson Institute for International Economics. Washington.
- Smith, Cintia. 2017. *La política comercial de Estados Unidos. Una contradicción entre comercio libre y comercio justo*. México D.F.: Pusseto.
- Solano, Gerald, Rivera Jorge, Blanco Geovanny. 2019. *Política Comercial de Estados Unidos: Una revisión de los alcances de la administración Trump*. Revista Relaciones Internacionales. N.º 92.2. • Julio-Diciembre de 2019, <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/12679/18348>
- Sutter, Karen. 2019. "U.S.-China Trade and Economic Relations: Overview" Congressional Research Service. 10 de noviembre de 2019. <https://fas.org/sgp/crs/row/IF11284.pdf>.
- Takako, Hikotani. 2017. *Trump Gift's to Japan*. New York: Foreign Affairs.
- Times, Los Ángeles. 2019. *Guerra Comercial: EEUU y China activan aranceles mutuos*. 1 de septiembre de 2019. <https://www.latimes.com/espanol/eeuu/articulo/2019-09-01/eeuu-y-china-activan-aranceles-mutuos-en-guerra-comercial>.
- Wolff, Michael. 2018. *Fire and Fury. Inside the Trump White House*. London: Holt & Co.
- Woodward, Bob. 2018. *Fear: Trump in the White House*. New York.: Simon & Schuster.
- XINHUA. 2018. *Aranceles de EEUU violan principios de OMC y dañan economía estadounidense*. Beijing: xinhuanet, 2019, 2, http://spanish.xinhuanet.com/2018-04/08/c_137095931.htm
- Zhang Ye, Zoey. 2020. "US Tariff Exclusion for Chinese Import: What is the Status?". China Briefing. 22 de julio de 2020. <https://www.china-briefing.com/news/us-tariff-exclusion-china-imports-eligibility-application-process/>