

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA
MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO
Núm. 3110
Del 1 al 30 de abril de 2019

ICE

BOLETÍN
ECONÓMICO

OFFICE POST
EXPRESS DELIVERY



**EE UU: de Washington DC
a los estados, creando alianzas**

En preparación

- De vuelta al futuro: políticas para la innovación en la era digital

Las opiniones expresadas en el BICE son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de Información Comercial Española

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

NÚMERO 3110

Directora

Inés Pérez-Durántez Bayona

Secretario de Redacción

Juan Enrique Gradolph Cadierno

Jefa de Redacción

Pilar Buzarra Villalobos

Redacción: M^a Ángeles Luque Mesa. **Consejo de Redacción:** Antonio M^a Ávila Álvarez, Fernando Ballesteros Díaz, Marta Bardón Fernández-Pacheco, Alberto Cerdán Borja, José M^a Fernández Rodríguez, Rocío Frutos Ibor, Gonzalo García Andrés, Francesc Granell Trias, Joaquín López Vallés, Rodrigo Madrazo García de Lomana, Isaac Martín Barbero, Isabel Riaño Ibáñez, M. Paloma Sánchez Muñoz, Francisco Javier Sansa Torres, Enrique Verdeguer.

Logo y diseño general: Manuel A. Junco.

Edición y Redacción: Paseo de la Castellana, 162, planta 12. Teléfono: 91 349 31 90. www.revistasICE.com

Distribución y suscripciones: 91 349 43 35, CentroPublicaciones@mincotur.es

El Boletín Económico de ICE se encuentra en las siguientes bases bibliográficas: DIALNET, DICE, DULCINEA, ECONIS, ECONLIT, ISOC, LATINDEX, OCLC y REBIUN.

Sus índices de impacto aparecen en IN_RECS.

Editor: SG de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial. Secretaría de Estado de Comercio

Diseño de cubierta: Eduardo Lorenzo

Composición y maquetación: SAFEKAT, SL

Impresión y encuadernación: Centro de Impresión Digital y Diseño de la Secretaría de Estado de Comercio

Papel:

Exterior: estucado brillo ecológico (250 g)

Interior: offset ecológico FSC/TCF (100 g)

ECPMINCOTUR: 1.ª ed./200/0419

PVP: 12€ + IVA

DL: M 30-1958

NIPO: 112-19-006-3

e-NIPO: 112-19-007-9

ISSN: 0214-8307

e-ISSN: 2340-8804

Catálogo general de publicaciones oficiales: <https://publicacionesoficiales.boe.es/>



EE UU: de Washington DC a los estados, creando alianzas

Coordinadora

Elisa García Grande

Xiana Margarida Méndez Bértolo	3	Presentación
Elisa García Grande	5	Introducción
Laura Heras-Recuero, Pilar L'Hotellerie-Fallois y Susana Párraga Rodríguez	7	La economía de Estados Unidos, diez años después de la crisis
José Luis Káiser Moreiras y Ángeles Bosch Jiménez	27	La política comercial de Estados Unidos con el resto del mundo. Los instrumentos de defensa comercial de EE UU en la era del presidente Trump
Juan Francisco Martínez García y Blanca Revenga Martínez de Pazos	45	El comercio en las relaciones transatlánticas
Elisa García Grande y José Luis Echevarría Lasaga	59	USMCA: una primera aproximación al nuevo NAFTA
Alberto Sanz Serrano	75	Estados Unidos y el sistema multilateral de comercio
David Gómez Jiménez y Jorge Sanz Oliva	85	La política energética en Estados Unidos en la actualidad
Inmaculada Gutiérrez Carrizo y Marta Gómez Fernández	99	Todo es más grande en Texas
Javier Yraola Burgos y José Luis Briceño Romero	119	Estrategias de desarrollo económico de Michigan, con énfasis en vehículos conectados y autónomos
María Marshall, Carles Domenech y Carlos Buesa	131	La biotecnología en Estados Unidos: oportunidades y casos de éxito
Juan Carlos Jiménez	141	El valor económico del español en Estados Unidos



Xiana Margarida Méndez Bértolo
Secretaria de Estado de Comercio

PRESENTACIÓN

España y Estados Unidos han tenido históricamente una relación privilegiada. En los ámbitos económico y comercial, los lazos se han ido fortaleciendo progresivamente gracias a la importante presencia que las empresas españolas y estadounidenses tienen a un lado y otro del Atlántico. Las compañías de Estados Unidos empezaron a invertir en España en los años sesenta facilitando el crecimiento, creando empleo e impulsando la innovación y hoy día siguen jugando un importante papel en la modernización y desarrollo de la sociedad española. En la actualidad, EE UU es el principal inversor en España. Aproximadamente, 740 compañías de ese país han creado unos 170.000 puestos de trabajo en España en sectores como la distribución, químicos, automoción, industria siderúrgica o sector financiero entre otros. Por otro lado, el mercado norteamericano es actualmente el primer destino de las inversiones españolas en el exterior. Hay más de 670 empresas españolas en ese mercado dando empleo a más de 100.000 personas. En este contexto, España se ha convertido en el décimo inversor exterior en EE UU.

No hay que olvidar tampoco que la estrecha colaboración entre EE UU y Europa es un factor indispensable para favorecer la prosperidad y la seguridad a ambos lados del Atlántico. Nuestras economías son interdependientes y representan casi el 50% del PIB mundial, más de la mitad de la inversión extranjera directa y por encima de un tercio de los flujos comerciales mundiales.

Como amigos y aliados, la Unión Europea y Estados Unidos han trabajado durante décadas para crear un marco global estable, basado en los valores de comercio libre, justo y equitativo, democracia, derechos humanos e imperio de la ley. La creación de este marco multilateral tuvo su origen en la Conferencia de Bretton-Woods en 1944 y ha resultado ser muy beneficioso para la estabilidad económica mundial. De hecho, este orden económico internacional que construimos juntos ha permitido impulsar el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, así como experimentar uno de los períodos de paz más duraderos en la historia de la humanidad, especialmente, en Europa.

No obstante, esta estrecha cooperación entre aliados históricos se ha visto deteriorada, en cierta manera, con el giro de la política comercial de la nueva Administración del país norteamericano. La Unión Europea y Estados Unidos estamos de acuerdo en muchos aspectos relacionados con los desafíos globales actuales y la amenaza que estos suponen, como la necesidad de modernizar la Organización Mundial del Comercio, el impacto de la globalización para ciertos grupos de población, así como las prácticas comerciales desleales o la transferencia forzada de tecnología por parte de algunos países. No obstante, España y la Unión Europea no compartimos las soluciones planteadas por la Administración estadounidense para hacer frente a dichos desafíos. La vuelta a estrategias de carácter unilateral, en detrimento de un enfoque global e integrador a nivel multilateral, no son la solución. La historia del siglo xx, en este punto, nos da la razón. ▷

El pasado mes de julio, los presidentes Juncker y Trump se comprometieron a encontrar vías para seguir desarrollando una agenda comercial positiva entre ambas regiones. El esfuerzo por tender puentes no está siendo una tarea fácil, debido a la imposición de aranceles adicionales por parte de Estados Unidos sobre las importaciones de aceituna negra de mesa española, así como los gravámenes adicionales a las importaciones de acero y aluminio de la Unión Europea, que obstaculizan el entendimiento entre ambos bloques. No obstante, ambos presidentes acordaron que, mientras continúen los esfuerzos para desarrollar una agenda comercial bilateral positiva, ninguna de las partes volvería a aplicar nuevos aranceles contra la otra parte y que se reevaluarían los aranceles existentes.

A pesar de los cambios que se han producido en el clima de las relaciones trasatlánticas, la mayoría de empresas españolas siguen considerando a Estados Unidos como pieza clave dentro de su estrategia de internacionalización. Algunas de las empresas ya implantadas están pensando en ampliar su actividad a otros estados y otras compañías, que llevan siendo exportadoras regulares desde hace tiempo, consideran dar el paso e instalarse cerca de sus clientes. En este proceso de internacionalización, la relación que nuestras empresas establecen con los estados en los que acaban localizándose es cada vez más importante. Son estos los que van a facilitar el aterrizaje de las compañías interesadas, apoyándolas no solo con incentivos a la inversión y a la creación de puestos de trabajo sino también en la resolución de todas las cuestiones administrativas y logísticas que puedan irse presentando. En este proceso se va formando una estrecha alianza entre la empresa y el estado que va más allá de la puramente económica y en la que se establecen fuertes lazos con la comunidad local.

En un momento en el que las empresas españolas siguen apostando por Estados Unidos, la Administración española no puede quedarse atrás. Estados Unidos es un socio estratégico para España y por ello la Secretaría de Estado de Comercio está trabajando estos días en cerrar la estrategia PASE (País con Actuación Sectorial Estratégica). El PASE Estados Unidos 2019 se enmarca en la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027 y el Plan de Acción 2019-2020 y con ella se trata de aprovechar todo el potencial de crecimiento que tienen las empresas españolas en el mercado estadounidense. Con las actuaciones que configuran este nuevo enfoque, desde la Secretaría de Estado de Comercio queremos reafirmar nuestra apuesta por el mercado estadounidense y para ello contamos con el inestimable apoyo de nuestras Oficinas Comerciales en ese país (Washington DC, Nueva York, Los Ángeles, Miami, Chicago y Puerto Rico).

En cualquier caso, nuestro objetivo es que España siga manteniendo un diálogo abierto con las autoridades de la Administración federal y local que nos permitan trabajar en una agenda común.

Con este monográfico sobre Estados Unidos queremos reflexionar acerca de los retos y dificultades a los que nos enfrentamos en las relaciones trasatlánticas actuales. Sin embargo, la realidad de las relaciones económicas con Estados Unidos no estaría completa si no hablásemos de nuestras empresas y de los éxitos que día a día van alcanzando en este mercado. Confío en que este monográfico sirva para estimular el interés por la economía estadounidense y las oportunidades que ofrece a nuestro empresariado.



Elisa García Grande

Coordinadora

INTRODUCCIÓN

El presente número especial del Boletín Económico de Información Comercial Española, íntegramente dedicado a Estados Unidos, tiene como objetivo dar un repaso a los aspectos más relevantes de las políticas de la Administración estadounidense, destacando especialmente aquellos cambios que más pueden afectar a las relaciones económicas entre España y Estados Unidos.

Este número monográfico recoge dos enfoques diferenciados: por una parte, analiza la situación actual de la economía estadounidense y estudia el giro que la Administración federal de Estados Unidos está dando a algunas de sus políticas. Se hace hincapié en aquellas medidas que afectan a las relaciones comerciales con España. La segunda parte de este número se dedica a las oportunidades de negocio que ofrecen los estados a las empresas españolas. Se pone así de manifiesto una clara distinción entre la retórica más proteccionista y nacionalista promovida desde la Casa Blanca en estos momentos y la experiencia de nuestras empresas en los estados donde siguen manteniendo una estrecha y fructífera relación. En el ámbito más local, las autoridades no dejan de facilitar los proyectos de implantación de las compañías españolas. Nuestras empresas son percibidas como fuente de crecimiento para la región y se les reconoce su firme compromiso con las poblaciones locales y sus necesidades.

En un primer artículo, **Laura Heras-Recuero**, **Pilar L'Hotellerie-Fallois** y **Susana Párraga**, del Banco de España, analizan la evolución de la economía de Estados Unidos en la década transcurrida desde el inicio de la crisis económica y financiera de 2008. En su análisis se estudian las políticas adoptadas por la Administración Obama para salir de la crisis, así como la evolución de la desigualdad y los desequilibrios en estos años. Así mismo, se abordan los principales cambios de política económica lanzados en los dos primeros años de la Administración Trump.

Este primer análisis de la transformación impulsada por el presidente actual de Estados Unidos se complementa con el artículo elaborado por **José Luis Káiser** y **Ángeles Bosch**. En esta aportación se plasma cómo los objetivos de reducción del déficit comercial, así como de refuerzo de la seguridad nacional, han llevado a la Administración Trump a dar un giro de 180 grados a su política comercial y, en particular, a hacer un uso cada vez más frecuente de medidas unilaterales de defensa comercial.

Ahondando en los cambios que se están produciendo en el ámbito de las relaciones comerciales bilaterales y multilaterales en Estados Unidos, **Juan Francisco Martínez** y **Blanca Revenga** profundizan en la evolución que ha sufrido el diálogo trasatlántico en los últimos años. En otro artículo, **Elisa García** y **José Luis Echevarría** realizan una primera valoración del nuevo acuerdo NAFTA firmado entre Estados Unidos, Canadá y México. Este nuevo tratado es un buen ejemplo del cambio de rumbo que el presidente Trump ha querido dar a la política comercial introduciendo controles y limitaciones a los flujos ▷

comerciales vía cuota o aranceles.

Esta nueva forma de ver la política comercial y las relaciones multilaterales quedaría incompleta sin la aportación que **Alberto Sanz** realiza analizando las implicaciones de la visión crítica que Estados Unidos tiene del sistema multilateral de comercio.

Otra de las políticas en las que se ha puesto de manifiesto una mayor ruptura frente a los planteamientos de la Administración Obama ha sido en el ámbito energético. En su artículo, **David Gómez Jiménez** y **Jorge Sanz Oliva** analizan el estado del sector energético y la influencia que han tenido en el mismo las políticas energéticas adoptadas en los últimos años.

El estudio de la realidad económica de Estados Unidos y sus políticas no estaría completo sin una mención a lo que sucede en sus estados y a cómo las empresas españolas poco a poco han ido ganando cuota de mercado y tejiendo unas relaciones estables y productivas para todos: comunidad local y empresa. **Inmaculada Gutiérrez** y **Marta Gómez** analizan las características de Texas y las oportunidades que este estado, el mayor receptor de inversión europea, ofrece a las empresas españolas. La visión de la Administración española va acompañada de la interesante experiencia de cuatro empresas españolas de sectores muy diversos: Ebro Riviana, Grupo Álava, Maxam y To Media. **Javier Yraola** y **José Luis Briceño** analizan la transformación del estado de Michigan. En esta aportación no podían dejar de estar presentes los sectores de la automoción y de la ciberseguridad, ejes de la estrategia de desarrollo y modernización del estado en los que las empresas españolas se han ido poco a poco integrando.

A continuación, el artículo elaborado por **María Marshall**, **Carles Domenech** y **Carlos Buesa** trata de los éxitos de un sector menos tradicional y en el que la investigación e innovación juegan un papel determinante. El sector español de la biotecnología se ha ido abriendo camino en Estados Unidos, y empresas como AbilityPharma y Oryzon son un magnífico ejemplo de ello.

Cerrando ya el apartado de oportunidades, **Juan Carlos Jiménez**, profesor titular de la Universidad de Alcalá, analiza el valor del español como activo económico en Estados Unidos.



*Laura Heras-Recuero**
*Pilar L'Hotellerie-Fallois**
*Susana Párraga Rodríguez**

LA ECONOMÍA DE ESTADOS UNIDOS, DIEZ AÑOS DESPUÉS DE LA CRISIS

Este artículo analiza la evolución económica en Estados Unidos en la década transcurrida desde el inicio de la crisis económica y financiera de 2008. La acumulación de desequilibrios durante el periodo previo a la crisis precipitó la mayor contracción económica desde la II Guerra Mundial. La recuperación posterior, a pesar de haber sido muy prolongada, también ha sido mucho más moderada que recuperaciones anteriores, y las políticas de demanda han jugado un papel poco equilibrado en la misma, con la política monetaria como instrumento de apoyo principal, frente al bloqueo de la política fiscal. La percepción de una recuperación incompleta, sumada a cambios estructurales y desequilibrios sociales y geográficos, algunos de los cuales se venían gestando desde antes de la crisis, ha servido de caldo de cultivo para un cambio político de gran calado, con la llegada de Trump a la presidencia. Ello ha supuesto un giro radical en aspectos clave de la política económica, como la propia política fiscal o la política comercial, que afectará al futuro económico del país y está teniendo ya repercusiones de alcance global.

Palabras clave: ciclo económico, políticas de demanda, estabilidad financiera, desigualdad.

Clasificación JEL: D63, E24, E31, E63, G28.

1. Introducción

La acumulación de desequilibrios económicos y financieros en Estados Unidos (EE UU) durante el periodo previo a la crisis económica y financiera de 2007-2009 fue uno de los ingredientes fundamentales en la gestación de dicha crisis, que alcanzó dimensiones globales y

precipitó la mayor contracción económica en ese país desde la II Guerra Mundial. La recuperación posterior, que se inició en 2010 y se ha extendido hasta la actualidad, pronto se convertirá en la más larga de la historia económica de EE UU. Sin embargo, el ritmo de crecimiento alcanzado, aunque relativamente estable, ha sido inferior al de recuperaciones previas. Los cambios en el modelo económico estadounidense, la disfunción de las políticas de demanda y las tendencias estructurales previas a la crisis contribuyen a explicar la lentitud y la baja intensidad de esta fase alcista. La percepción de ▷

* Departamento de Economía Internacional y Área del Euro, Banco de España.

Versión de febrero de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2019.3110.6780>

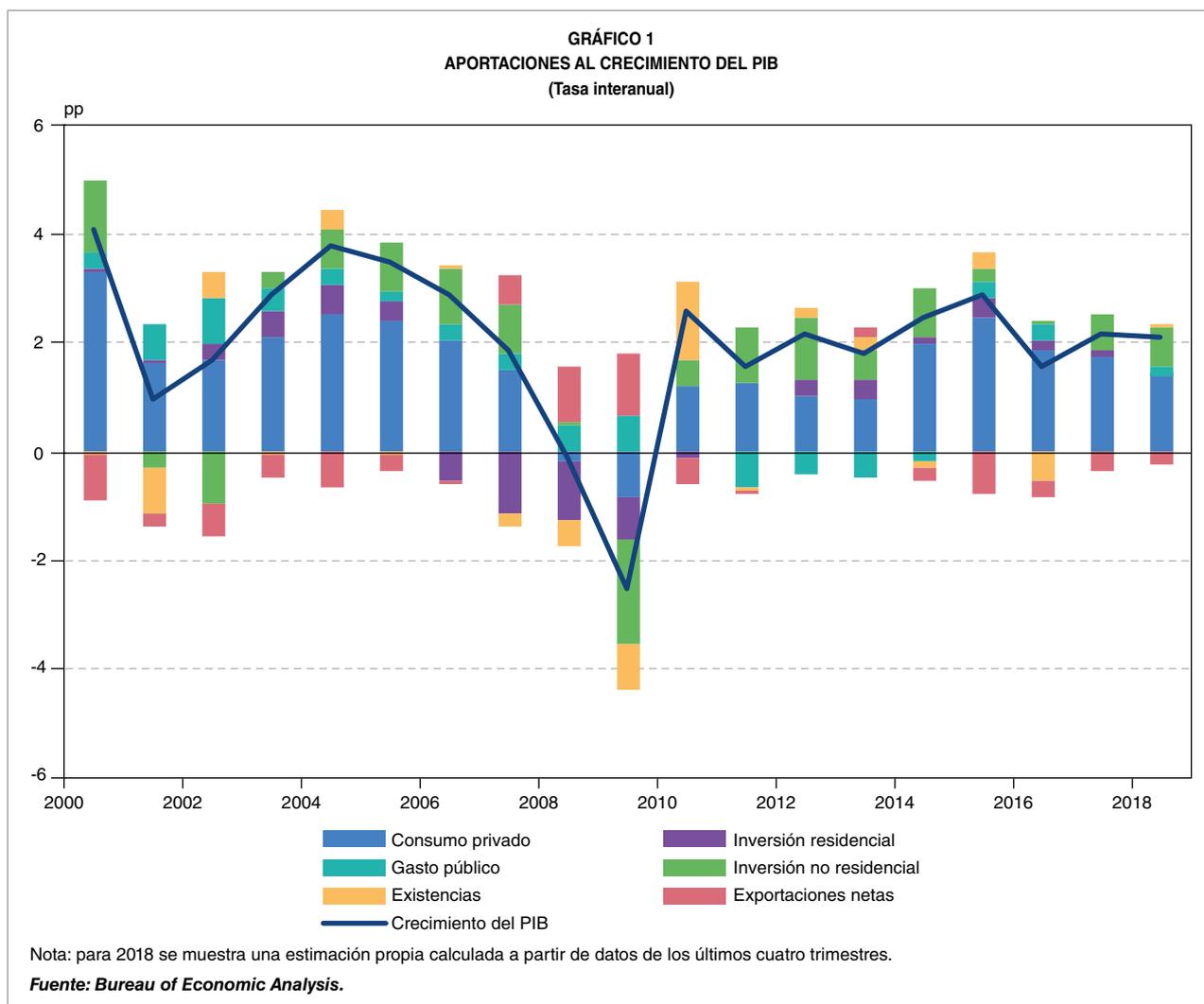
una recuperación incompleta, sumada a un aumento ininterrumpido de la desigualdad y de otros desequilibrios geográficos, ha servido de caldo de cultivo para el descontento de ciertas capas sociales y para el auge de las tendencias populistas, que han abocado en el cambio político ocurrido en las elecciones presidenciales de 2016. El paso de la presidencia de Barack Obama (2009-2016) a la de Donald Trump, en enero de 2017, ha supuesto un giro radical en la orientación política de EE UU, en general, y en las políticas económicas, como la fiscal, la energética, la comercial y la migratoria, en particular.

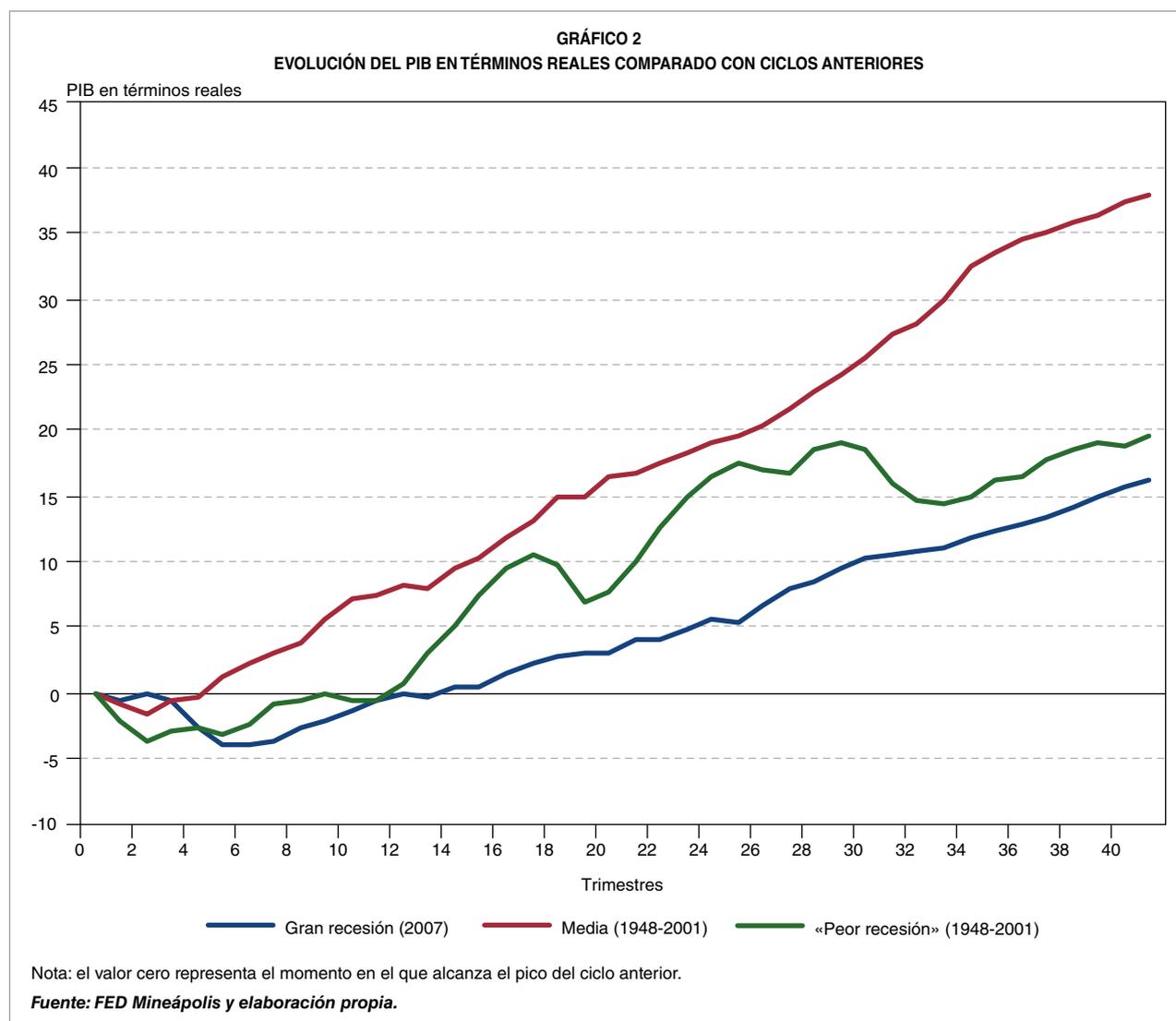
Este artículo analiza la evolución de la economía de EE UU desde la crisis económica

y financiera y las respuestas de política fiscal y monetaria. Repasa también aspectos más estructurales, como la desigualdad y otros desequilibrios económicos, que proporcionan el contexto económico para el cambio político que ha traído la presidencia de Trump.

2. El ciclo económico reciente en EE UU

La crisis financiera que se desencadenó en EE UU, en 2008 y 2009, produjo una brusca e intensa caída de la actividad económica en ese país (Gráfico 1). La recesión se prolongó durante 18 meses —la más larga y la más ▷



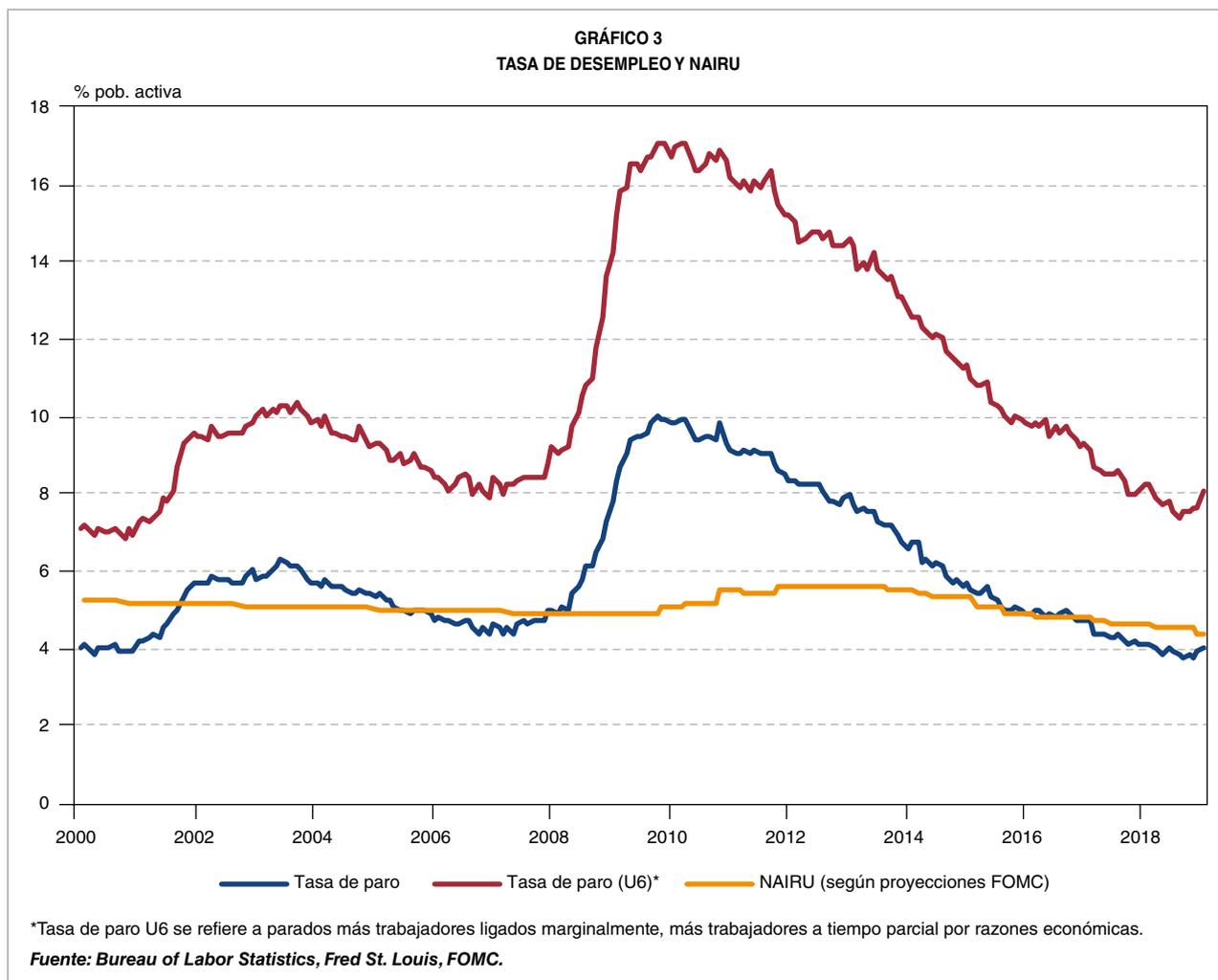


intensa del periodo posterior a la II Guerra Mundial¹— y dio lugar a una contracción acumulada del PIB del 4,3%. En términos de empleo, entre 2008 y 2010 se destruyeron más de 9 millones de puestos de trabajo netos y la tasa de paro aumentó rápidamente, hasta alcanzar niveles no observados desde los años ochenta.

Como ya se ha señalado, el ritmo de la recuperación posterior, con un crecimiento medio del PIB ligeramente por encima del 2%, ha sido

inferior al de anteriores expansiones. El Gráfico 2 ilustra este punto comparando la evolución del PIB en términos reales durante este último episodio con su evolución media en las diez recuperaciones ocurridas desde la II Guerra Mundial (con un crecimiento promedio de 4,7%) y con una recuperación «hipotética», obtenida utilizando las tasas más bajas de crecimiento anual de las mismas. En definitiva, la crisis de 2008 ha supuesto una pérdida permanente de producto para EE UU, aunque es difícil precisar en qué medida la baja tasa de crecimiento es atribuible al propio impacto de la crisis sobre la capacidad productiva o ▷

¹ En el periodo posterior a la II Guerra Mundial y hasta 2007, la recesión más larga duró 16 meses y la duración media fue de 10 meses y medio.



a la tendencia previa hacia un menor avance de la productividad (Fernald, 2015; Adler *et al.*, 2017).

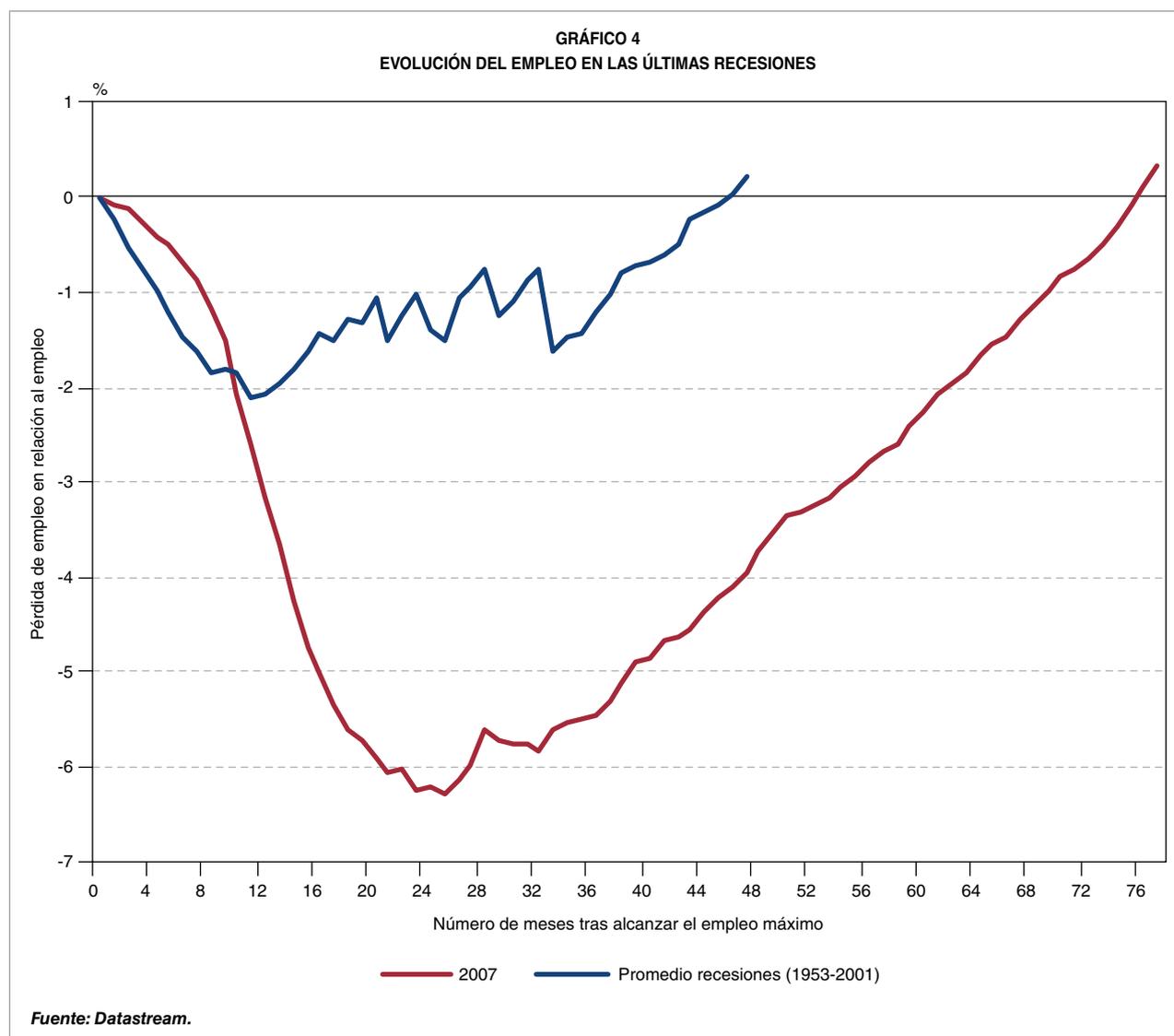
En términos cíclicos, la brecha de producción negativa que se abrió tras la crisis no se ha cerrado hasta comienzos de 2018, cuando el *output gap* alcanzó un nivel ligeramente positivo². El otro indicador clave de la situación cíclica, la tasa de paro, ha registrado una mejora más clara: tras llegar a un máximo del 10% en noviembre de 2009, ha experimentado una caída continua, tocando mínimos históricos del 3,9% en diciembre de 2018. No obstante, ni el

incremento de la tasa de paro reflejó plenamente el deterioro del empleo a raíz de la crisis, pues vino acompañado por una fuerte caída de la tasa de participación³, ni la mejora posterior del paro es totalmente ilustrativa, pues la tasa de participación, aunque frenó su tendencia decreciente, no se ha recuperado.

De hecho, la tasa de paro parece haber perdido parte de su capacidad para medir correctamente la holgura en el mercado laboral (Gráficos 3 y 4). En este sentido, aunque el paro se encuentra actualmente por debajo de la NAIRU (su nivel compatible con el pleno ▷

² Según la Congressional Budget Office, el *output gap* positivo se mantendrá hasta 2022.

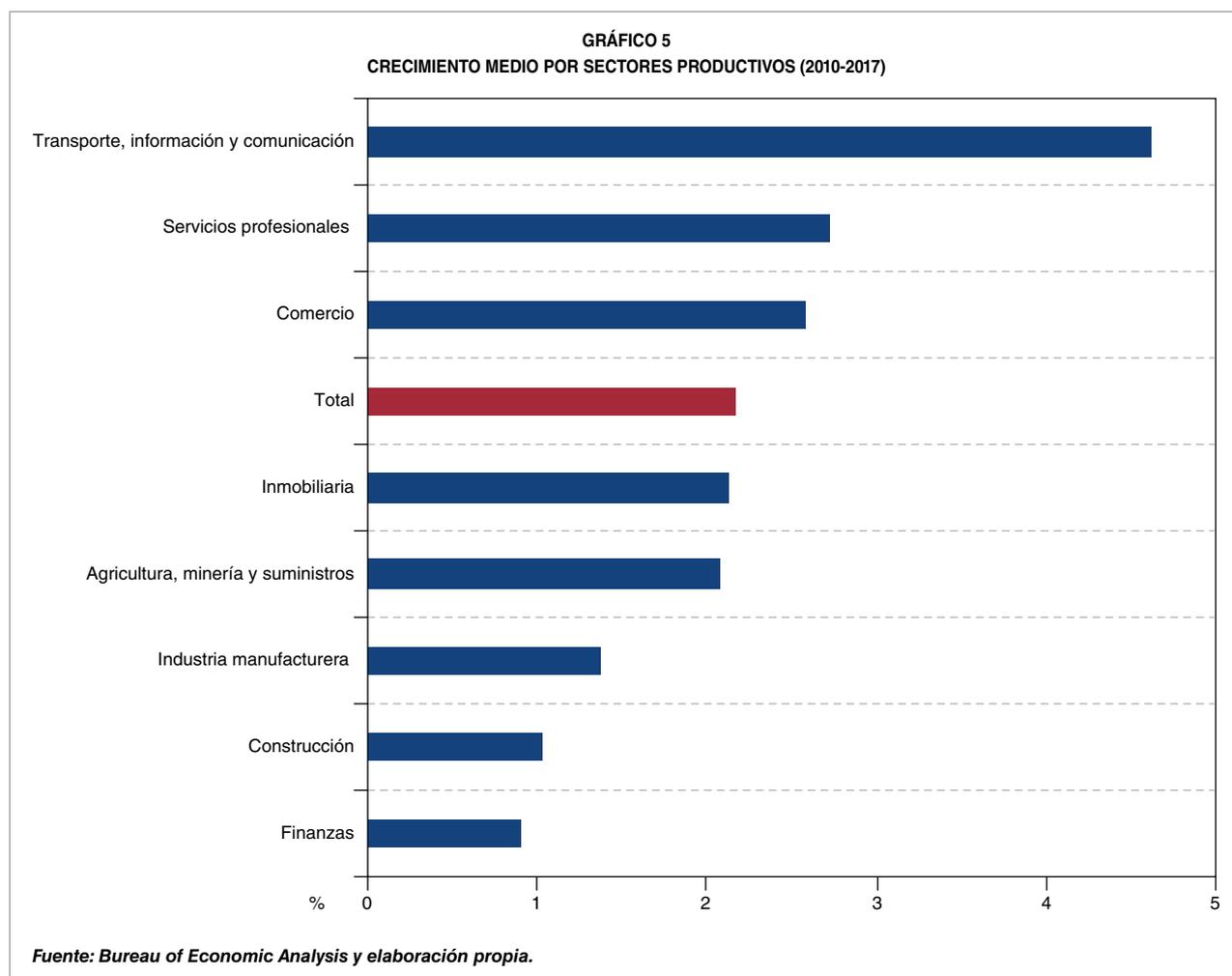
³ Y por el incremento de trabajadores con contrato a tiempo parcial, pero dispuestos a trabajar a tiempo completo.



empleo), señalando un agotamiento de dicha holgura, el bajo nivel de la tasa de participación plantea ciertas dudas. Aunque una fracción no despreciable de su reducción tras la crisis vendría explicada por factores cíclicos que han revertido durante la expansión, existe una notable incertidumbre a la hora de identificar qué parte de la caída se puede atribuir a factores estructurales tales como el envejecimiento de la población.

Por otra parte, durante el periodo 2010-2017 se produjeron cambios relevantes en la composición de la actividad productiva en EE UU,

como se observa en el Gráfico 5. Así, la crisis financiera, originada en la sobrevaloración de los activos inmobiliarios y la abundancia de crédito hipotecario, afectó especialmente a la actividad constructora, que apenas registró un crecimiento medio anual del 1% en ese periodo. Otros dos sectores especialmente afectados por la crisis fueron la industria manufacturera y las finanzas. En términos de empleo, destaca igualmente la destrucción de puestos de trabajo en esos tres sectores, en especial la industria manufacturera, compensado su aumento en los sectores de servicios. ▷

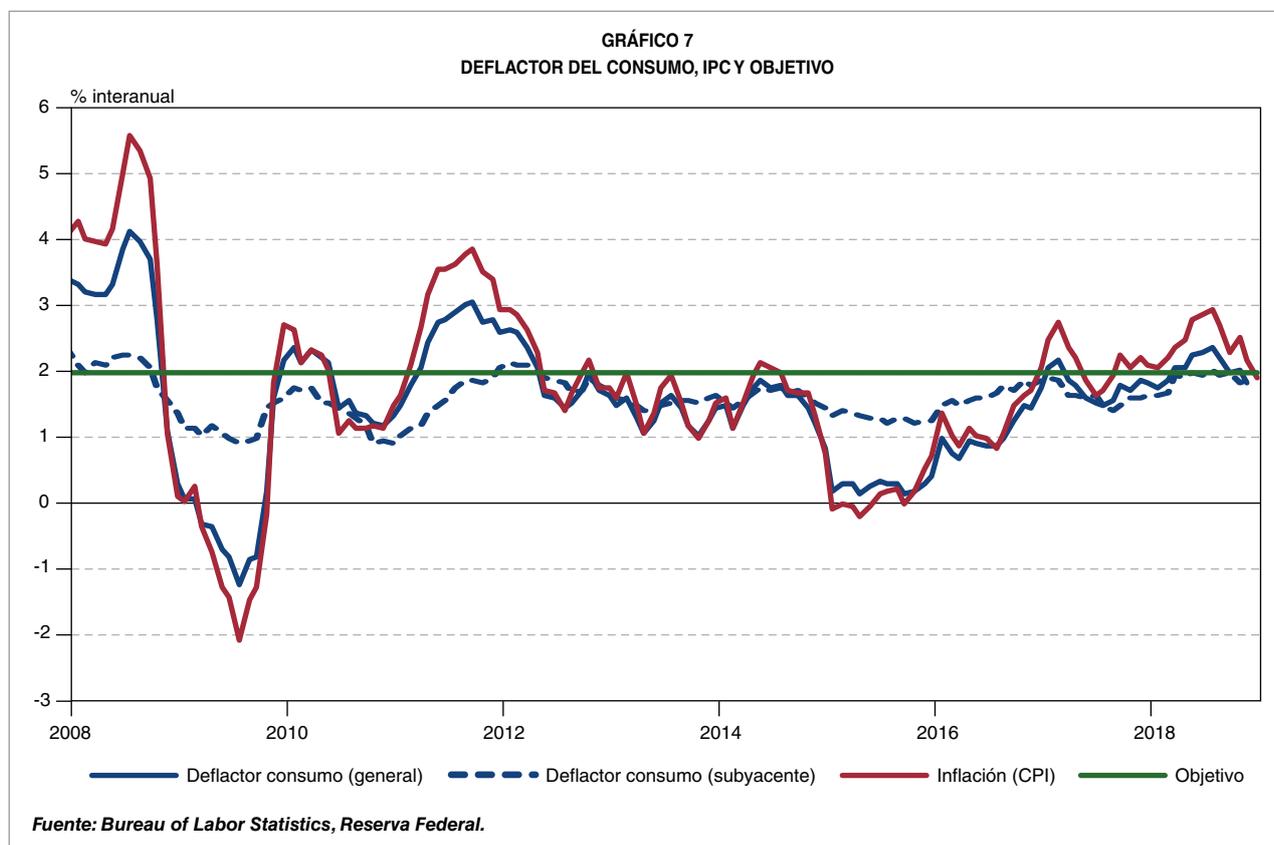
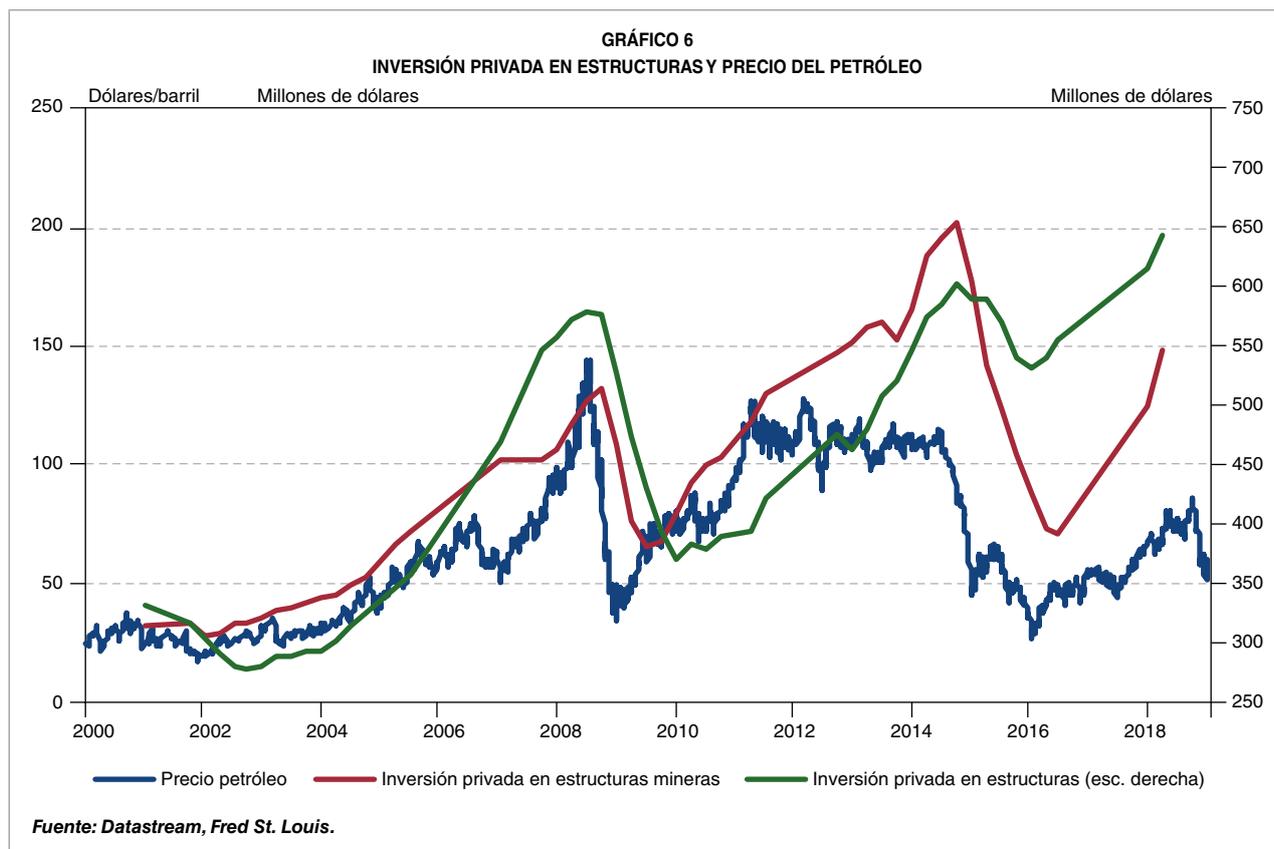


La producción interna de energía (petróleo, gas natural y energías renovables) también ha experimentado un gran impulso, en un contexto de evolución favorable de los precios de estos productos (sobre todo hasta 2014 y a partir de 2017), que han estimulado la implantación de nuevas tecnologías, como el *horizontal drilling* o la *hydraulic fracturing technology*. Los efectos directos sobre el PIB y el empleo agregados, sin embargo, han sido modestos⁴. El avance de la producción de petróleo se ha reflejado también en un mayor peso de la inversión relacionada con el sector energético (Gráfico 6).

⁴ Si bien el impacto sobre los precios internos de la energía ha sido más significativo (Nuño, 2015).

3. Una década de inflación moderada

La dinámica de la inflación en EE UU desde la crisis financiera global ha sido inusual, como en la mayoría de economías avanzadas. Aunque en un primer momento la inflación cayó en respuesta a la contracción económica, esa caída fue bastante inferior a la que se hubiera derivado de la intensidad de la contracción según las métricas usuales (un fenómeno que se ha denominado *missing disinflation*). Sin embargo, una vez iniciada la recuperación, la inflación ha tenido un comportamiento muy moderado y se ha situado hasta muy recientemente por debajo del 2%, el objetivo de la Reserva Federal (Gráfico 7). ▷



Se han sugerido varios factores explicativos de esta baja inflación. Entre ellos, como se ha mencionado en la sección anterior, el hecho de que el grado de holgura en la economía podría ser mayor del que revelan los indicadores habituales y, por tanto, las presiones inflacionistas más bajas que las estimadas. Este argumento se extiende a los salarios. Con la tasa de paro en mínimos históricos, se ha especulado mucho sobre las causas del bajo crecimiento de los salarios en relación con el periodo precrisis. Las bajas ganancias de productividad laboral y la propia evolución de los precios han podido contribuir a este comportamiento (Pinheiro y Yang, 2017). Un fenómeno adicional, no bien explicado, que se observa en muchas economías desarrolladas, es la baja traslación de la inflación de salarios a precios.

Asimismo, otros factores que han jugado un papel en la moderación de los precios, en paralelo con el avance de la recuperación, han sido la evolución de los componentes más volátiles —energía y los alimentos no procesados— y la caída en el precio relativo de las importaciones, por la fuerte apreciación del dólar entre mediados de 2014 y 2017, además de elementos idiosincráticos y temporales, como una fuerte caída en los precios de las telecomunicaciones en 2017.

En cualquier caso, la dinámica reciente de la inflación en EE UU ha planteado un «misterio sin resolver» para la Reserva Federal, como señaló la anterior presidenta de la FED, Janet Yellen (2017). No ha sido hasta 2018 cuando las tasas de inflación se han situado por encima del objetivo del 2% varios meses consecutivos, aunque las presiones inflacionarias continúan siendo, en general, moderadas.

Con este trasfondo macroeconómico, las políticas de demanda han jugado un papel

poco equilibrado en la recuperación de la economía estadounidense. En tanto que las disfuncionalidades políticas impedían un comportamiento anticíclico de la política fiscal entre 2010 y 2017, la política monetaria pasó a constituir el mayor soporte de la recuperación, en el contexto descrito de baja inflación.

4. La política monetaria: un papel central en la recuperación

La política monetaria ha tenido un papel central en la salida de la economía de EE UU tras la crisis. Durante la recesión inicial la Reserva Federal (FED) puso en marcha una serie de programas de rescate extraordinarios, seguidos de importantes medidas de estímulo no convencionales durante la recuperación.

Tras situar el tipo de interés oficial en el límite inferior efectivo (0-0,25%) en diciembre de 2008, la Reserva Federal puso en marcha una serie de programas y mecanismos de apoyo al funcionamiento de los mercados financieros, combinados con medidas orientadas al rescate de ese sector. Una vez iniciada la recuperación que, como se ha descrito antes, fue lenta y tardó en consolidarse, la FED puso en marcha una sucesión de programas de expansivos de compras de activos (*quantitative easing* o QE), que expandieron el tamaño de su balance hasta los 4.500 millones de dólares (Gráfico 8) y dio indicaciones sobre la orientación futura de la política monetaria (*forward guidance*) para proporcionar el estímulo monetario necesario a la economía.

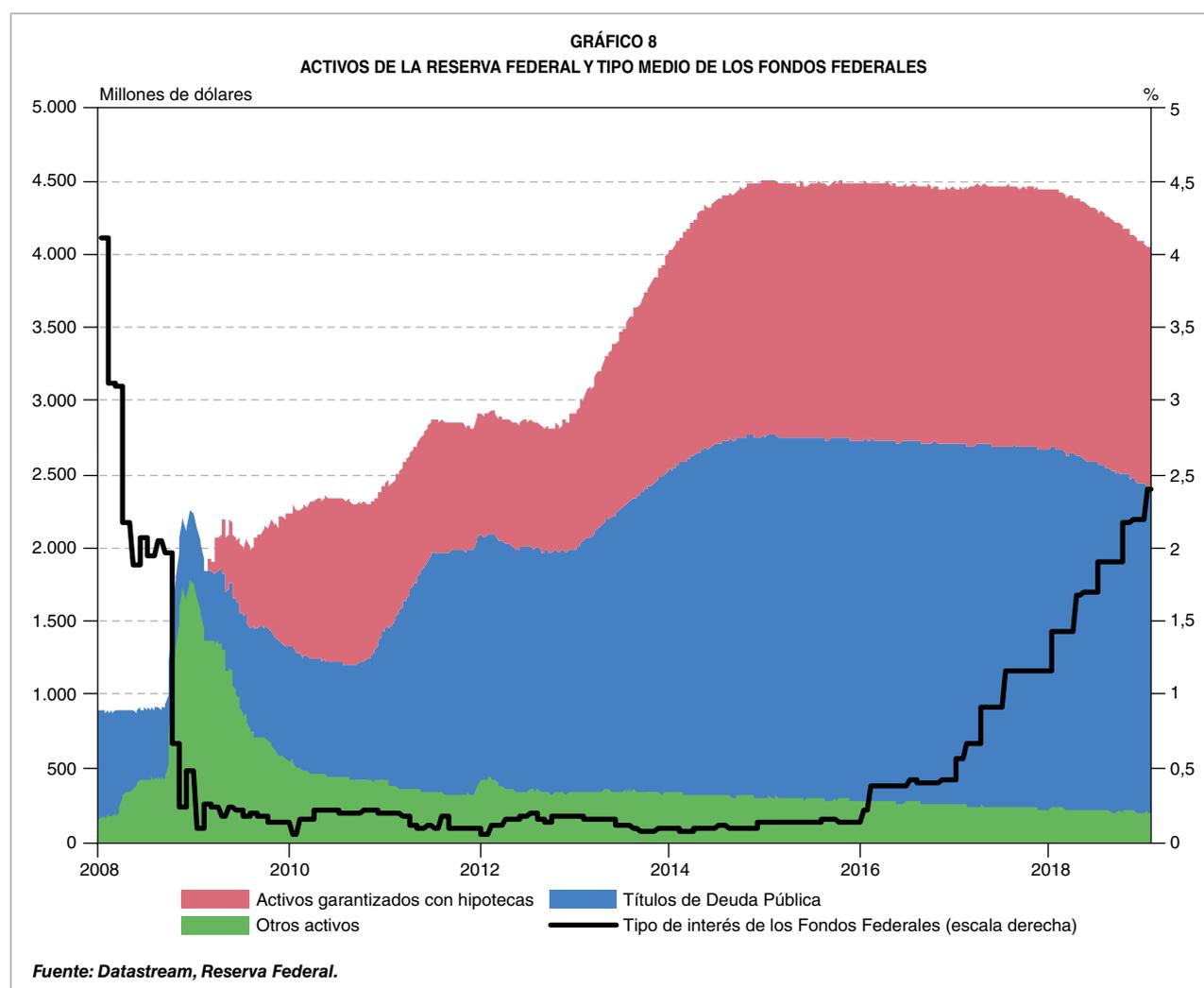
La FED fue adaptando las dosis del estímulo y, en paralelo, la definición de los planes de una eventual normalización a la situación de la economía doméstica (que en algunos aspectos, como la moderación de la inflación, ▷

sorprendió a la autoridades), atendiendo también a un entorno internacional muy sensible a las incertidumbres sobre el impacto que la retirada de los estímulos pudiera tener sobre las condiciones financieras globales.

A mediados de 2013, la FED señaló su intención de reducir progresivamente el ritmo de compras de activos del programa que mantenía operativo, lo que ocasionó notables turbulencias en los mercados domésticos e internacionales y un brusco endurecimiento de las condiciones financieras (el episodio conocido como *taper tantrum*). El proceso de reducción gradual de las compras netas de activos se inició finalmente en enero de 2014 y finalizó en octubre de

ese mismo año, manteniéndose las reinversiones de los vencimientos de la cartera a partir de ese momento.

En septiembre de 2014, la Reserva Federal revisó sus principios de normalización monetaria, tratando de prevenir nuevos episodios de turbulencias financieras mediante una estrategia de comunicación más clara y precisa. Según esos principios, la normalización se materializaría a través de subidas en el tipo de interés oficial, seguidas de una reducción gradual y predecible en las reinversiones de los vencimientos, una vez que las subidas de tipos de interés estuvieran suficiente avanzadas. La primera subida de tipos (el *lift-off*) ▷



se produjo en diciembre de 2015. Desde ese momento, la evolución de las condiciones económicas condicionó un ritmo de subidas muy gradual, en comparación con ciclos anteriores, con un incremento acumulado de los tipos oficiales superior a los 200 puntos básicos hasta finales de 2018 (Gráfico 8)⁵.

Por último, en octubre de 2017 la Reserva Federal puso en marcha la reducción de su balance, estableciendo una senda de reducción gradual de las reinversiones según un calendario prefijado, sin especificar la fecha de finalización. Tampoco especificó ni la composición ni el tamaño objetivo del balance a largo plazo, aunque este deberá tener un tamaño suficiente para conducir de manera eficiente y efectiva la política monetaria —sensiblemente menor al de los años recientes, pero de mayor cuantía que antes de la crisis—. Además, la FED retiene explícitamente la posibilidad de modificar estas decisiones y reanudar las reinversiones, si las condiciones económicas lo justificaran.

En principio, la Reserva Federal seguirá usando los tipos de interés como su herramienta principal para definir la orientación de la política monetaria. Sin embargo, la política monetaria dispone de poco margen de actuación ante una hipotética recesión en un futuro, en un contexto de tipos de interés de equilibrio más bajos y mayor probabilidad de volver a enfrentarse al límite inferior efectivo de tipos oficiales. Por ello, la Reserva Federal ha anunciado que durante 2019 revisará su estrategia, sus herramientas y su política de comunicación para la correcta y efectiva implementación de la política monetaria.

⁵ La Reserva Federal define su política de tipos de interés marcando un rango objetivo para el tipo de interés de los fondos federales, que es el que aparece reflejado en el Gráfico 8.

5. La persistencia de desequilibrios económicos en EE UU, ¿un lastre para el futuro?

5.1. Una política fiscal sin apenas margen de maniobra

Las autoridades económicas estadounidenses reaccionaron de modo rápido y decisivo para mitigar el impacto de la crisis sobre la actividad económica y el funcionamiento de los mercados financieros. Las Administraciones de G. W. Bush y B. Obama pusieron en marcha sendos planes de estímulo fiscal, que causaron un fuerte deterioro de las cuentas públicas estadounidenses.

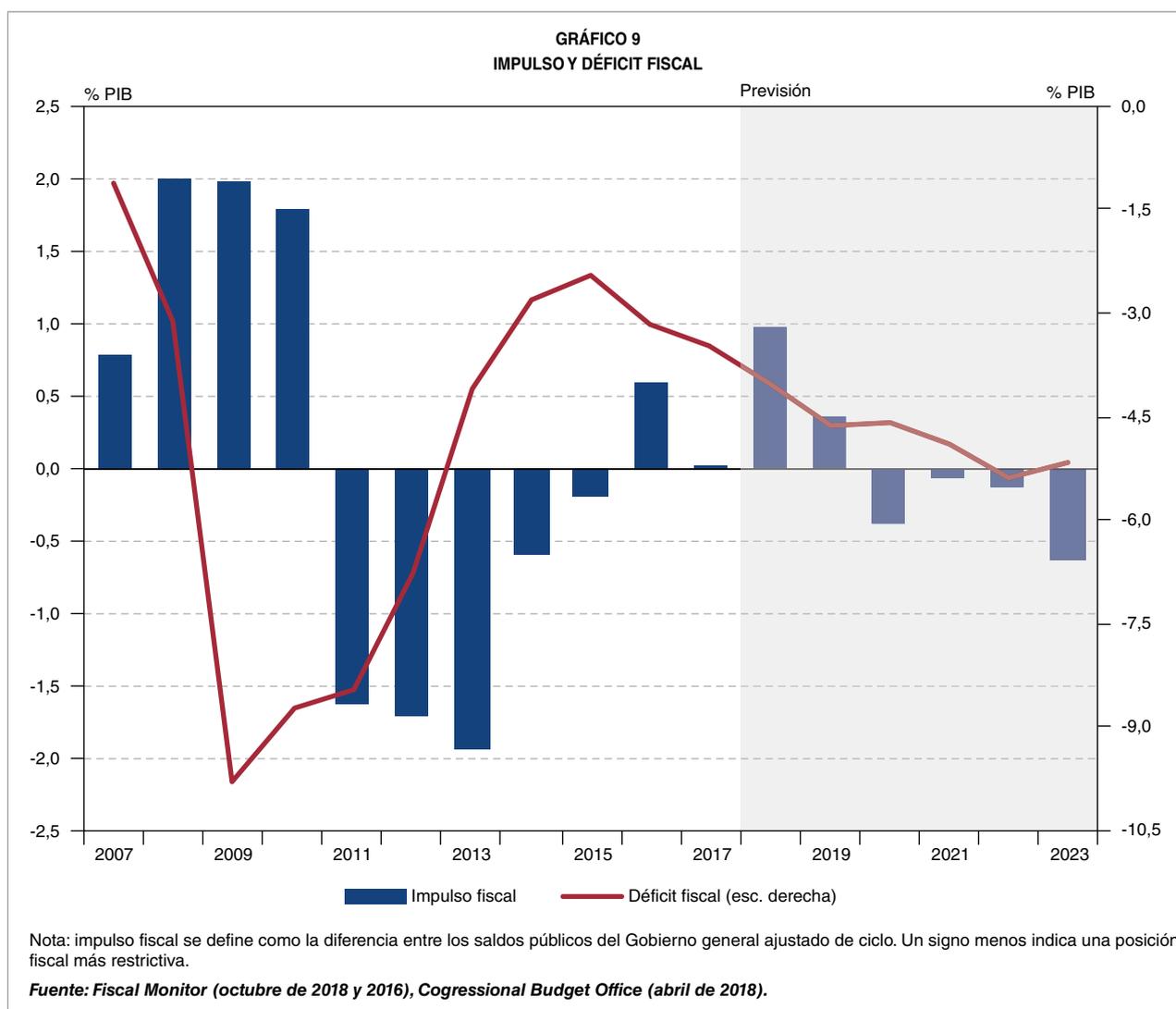
El primero de esos paquetes se aprobó e implementó en el primer trimestre de 2008, mediante un conjunto de medidas de estímulo fiscal, por valor de 1,2 pp del PIB, orientado fundamentalmente a devoluciones impositivas a individuos y empresas. El plan benefició a más de cien millones de personas y tuvo un impacto positivo sobre la economía en ese año. En febrero de 2009, el presidente Obama promulgó un segundo paquete de estímulo económico, la American Recovery and Reinvestment Act (Ley de Recuperación y Reinversión), que combinaba, a partes iguales, recortes de impuestos, nuevo gasto (prestaciones de desempleo e infraestructura) y ayuda a los Gobiernos estatales y locales. Según la CBO (2009), el coste aproximado total fue de 0,8 billones de dólares en el momento de su aprobación (5,5% del PIB). La combinación de estos programas de estímulo, la respuesta de los estabilizadores automáticos y el rescate de las agencias públicas hipotecarias dispararon el déficit público desde el 3,1% del PIB, en 2008, al 9,8% del PIB en 2009, el mayor desde la II Guerra Mundial. ▷

Sin embargo, tras la derrota del Partido Demócrata en las elecciones *mid-term* de 2010, en las que perdió su mayoría en la Cámara de Representantes, se abrió un periodo de extrema polarización política, que se materializó en procesos de negociación muy complejos para la aprobación del presupuesto federal y de los aumentos en el techo de la deuda. En la práctica, el bloqueo político se tradujo en un tono contractivo de la política fiscal (el impulso fiscal negativo que muestra el Gráfico 9). No obstante, a pesar de que el déficit público registró una reducción significativa (superior a los 7 pp del PIB entre 2010

y 2015), la deuda pública solo moderó su senda ascendente.

Ya bajo la Administración de Trump, cuando se había conseguido cerrar la brecha de producto, la política fiscal ha vuelto a adoptar un tono claramente expansivo, aprovechando el dominio republicano del Congreso⁶. Así, en diciembre de 2017 se aprobó una reforma fiscal (la Tax Cuts and Jobs Act) que introdujo cambios sustanciales en la tributación personal y de las empresas, y en febrero de 2018 se aprobó un acuerdo (bipartidista) para elevar el ▷

⁶ En las elecciones *mid-term* de 2018 el Partido Republicano perdió la mayoría en la Cámara de Representantes de Estados Unidos.

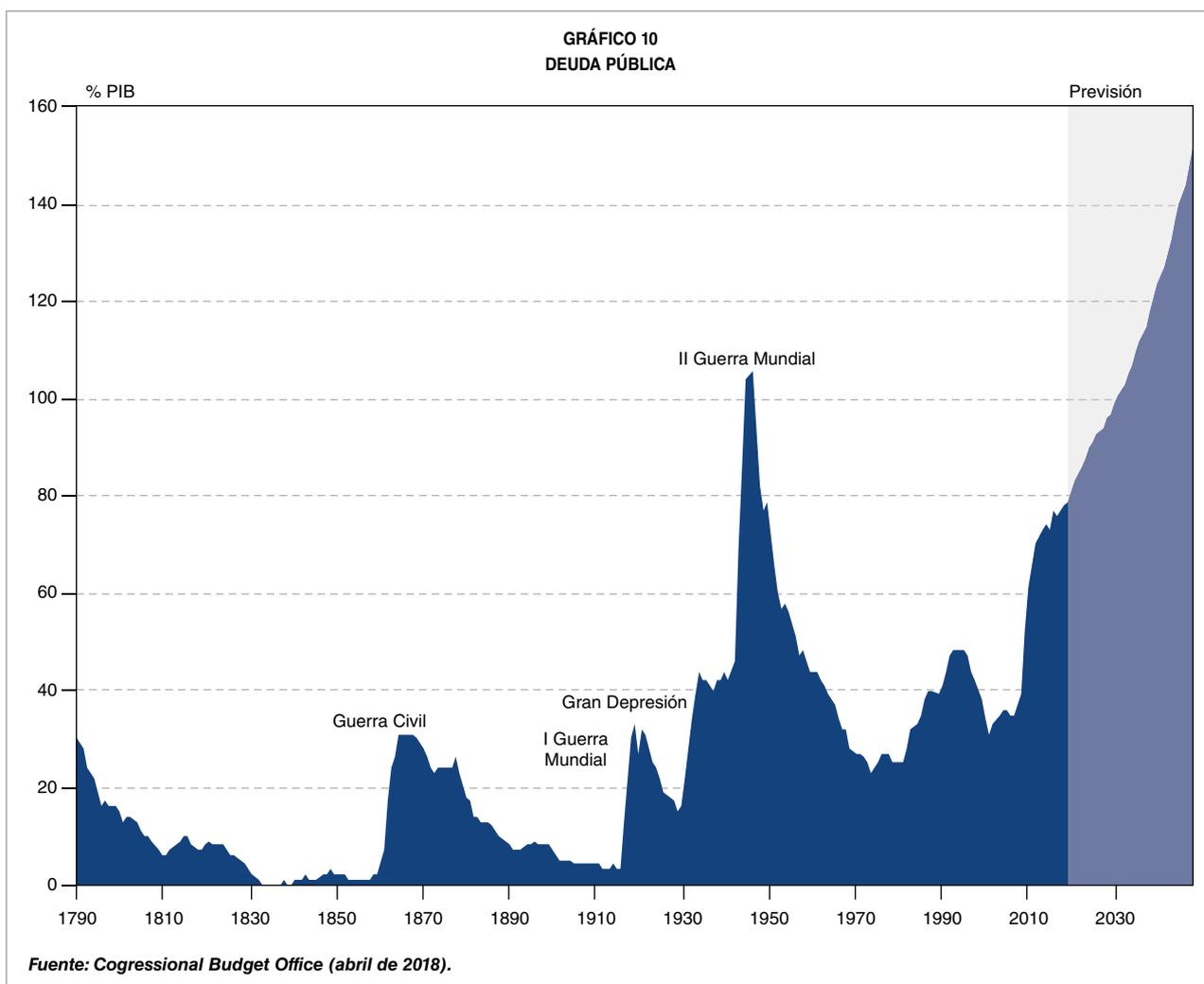


techo de gasto en los ejercicios fiscales de 2018 y 2019.

El paquete de estímulo fiscal promulgado por la Administración Trump, con un coste total estimado de 1,5 billones de dólares (7,0% del PIB), claramente procíclico, ha exacerbado los desequilibrios fiscales (CBO, 2018). Según las nuevas previsiones de la Congressional Budget Office (CBO), se espera que el déficit se sitúe en los próximos años entre el 4% y el 5% del PIB. La deuda pública, que se dobló entre 2007 y 2012 hasta el 74% del PIB, ha retomado una senda creciente e insostenible, y la CBO estima que alcanzará el 96% del PIB en el año fiscal 2028 (Gráfico 10).

5.2. Desequilibrios financieros

Como es sabido, la acumulación previa de desequilibrios financieros en EE UU estuvo en el origen de la crisis financiera de 2007-2009. El mercado inmobiliario estaba en el centro de estas distorsiones: precios sobrevalorados, relajación de las condiciones de préstamo y endeudamiento hipotecario excesivo por parte de los hogares, y comercialización de derivados financieros basados en hipotecas sin una adecuada valoración del riesgo. Los bancos, especialmente las entidades más grandes, asumieron riesgos significativos sin dotar los recursos suficientes para cubrir las pérdidas potenciales. ▷



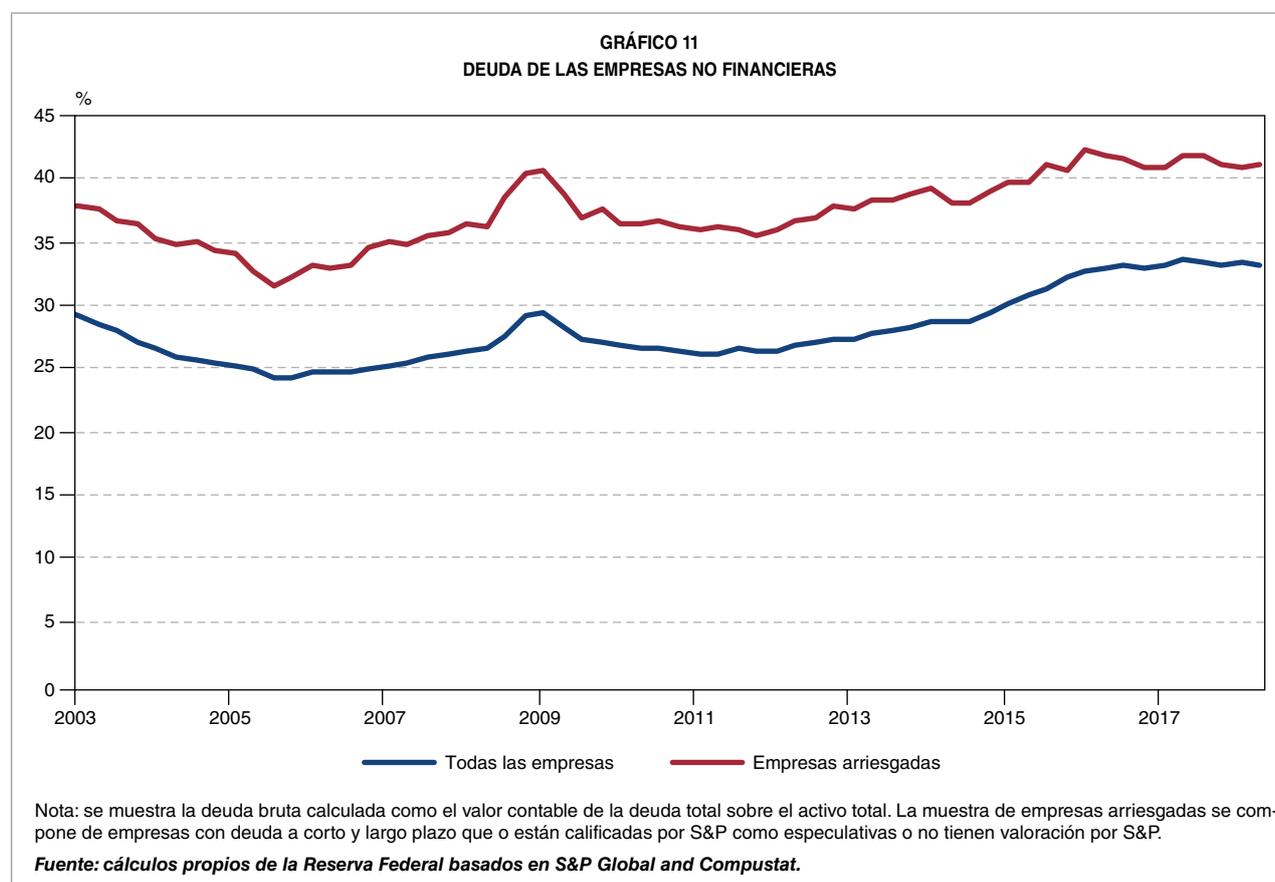
Como resultado de estas vulnerabilidades, el ajuste en los precios de la vivienda en 2007 precipitó un pánico financiero que vació de liquidez los mercados y llevó a la quiebra a algunas instituciones financieras; muchas más congelaron la concesión de crédito. A medida que los precios de las viviendas continuaron bajando, y sin posibilidades de refinanciación, muchas hipotecas entraron en impago, acarreado pérdidas generalizadas.

Las reformas emprendidas desde la crisis (muchas de ellas contenidas en la Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, conocida como Ley Dodd-Frank, 2010) han fortalecido al sistema financiero estadounidense. Los bancos están ahora mucho mejor capitalizados y mantienen posiciones de liquidez mucho más amplias, dependen menos de la financiación a corto plazo y son menos

vulnerables a fugas de liquidez durante periodos de estrés. Las entidades bancarias significativas han desarrollado planes de resolución que reducen el potencial impacto sistémico de una quiebra y el coste que su rescate representaría para los contribuyentes⁷.

Durante la etapa de recuperación, la concesión de crédito ha mejorado en EE UU. Como se observa en el Gráfico 11, el apalancamiento de las empresas no financieras ha crecido hasta niveles históricamente altos, y hay indicios de un cierto deterioro de la calidad crediticia; sin embargo, el endeudamiento de los hogares permanece en niveles inferiores a los previos a la crisis y se concentra en hogares con bajo ▷

⁷ Para más detalles sobre la capitalización bancaria, posiciones de liquidez y otros elementos para evaluar la estabilidad del sistema financiero de Estados Unidos, véase el informe de estabilidad financiera de la Reserva Federal (www.federalreserve.gov/publications/financial-stability-report.htm).



riesgo crediticio. Los riesgos asociados al crédito hipotecario son generalmente bajos, aunque existe una creciente preocupación por otros tipos de deuda (principalmente la deuda estudiantil, la deuda de los hogares por el uso de tarjetas de crédito y los *leveraged loans* de las empresas).

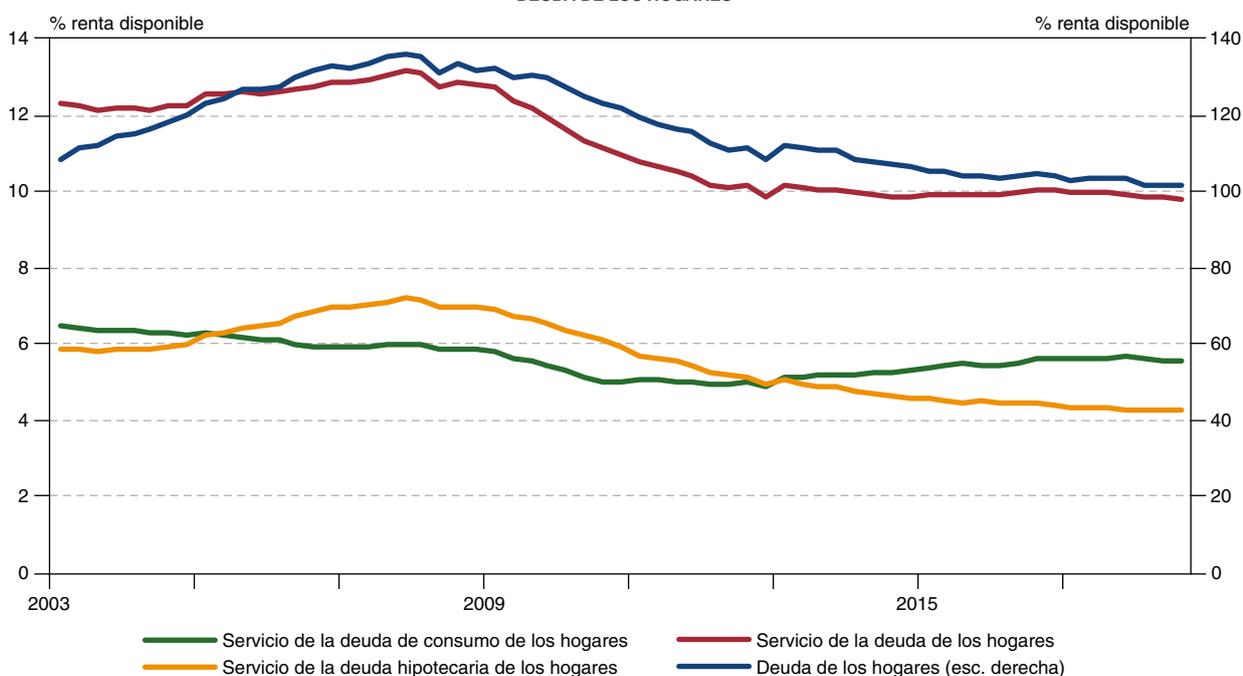
A partir de 2017, la nueva Administración Trump se ha embarcado en un proceso de flexibilización y recalibración de la reforma financiera, buscando simplificar y reducir las obligaciones de las instituciones financieras. El alcance de las revisiones aprobadas y las propuestas realizadas, que sería comparable al esfuerzo regulatorio tras la crisis financiera, responde en parte a la complejidad y los costes de aplicación de la reforma Obama. La revisión de la principal normativa surgida tras la crisis, la Ley Dodd-Frank, supondrá suavizar la carga regulatoria, particularmente para los bancos más pequeños. Por ejemplo, se

simplifican los procesos relacionados con la Regla Volcker para esas entidades, a la vez que mantiene la premisa de que la banca no puede realizar operaciones de negocio en beneficio propio con dinero de sus clientes (*proprietary trading*).

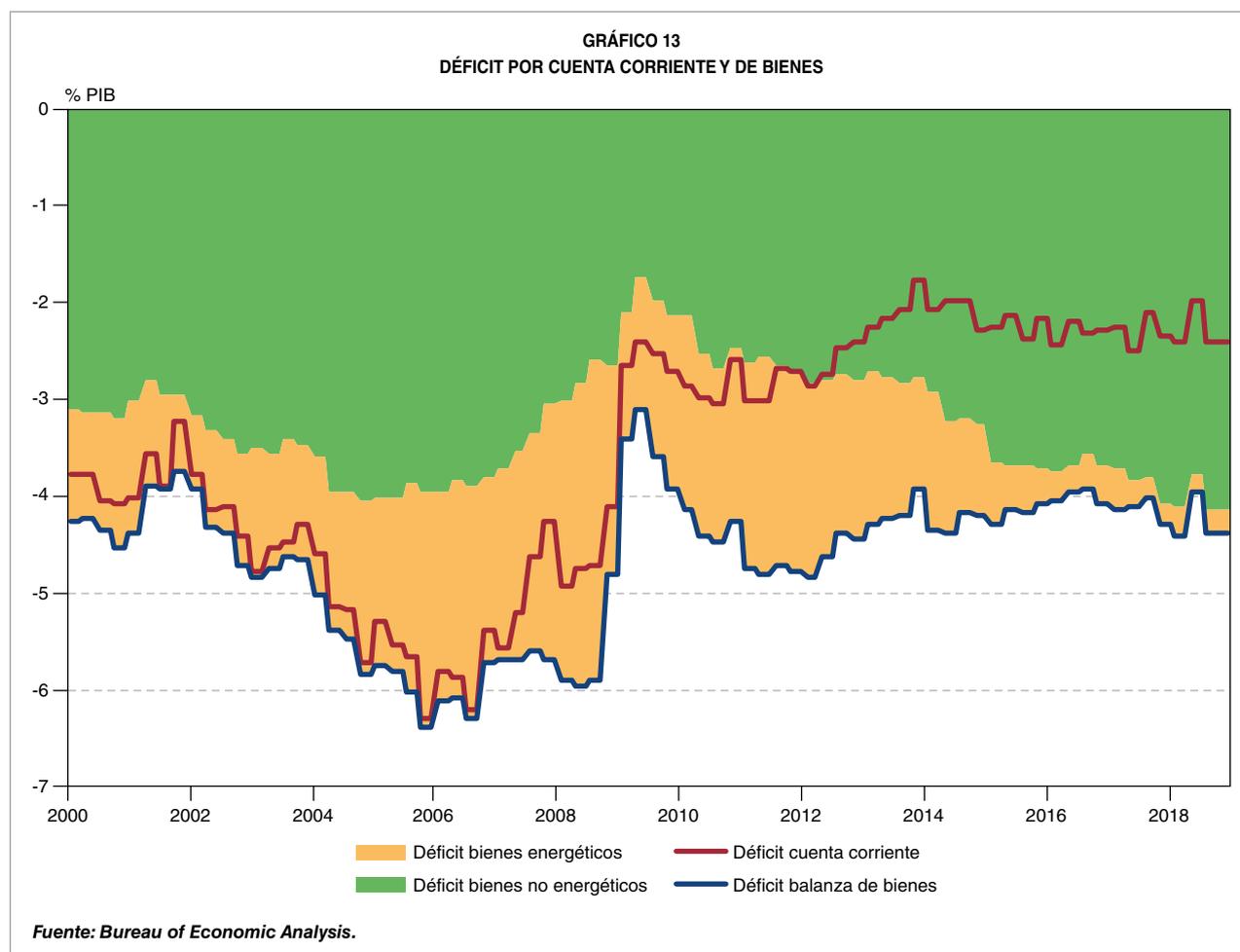
5.3. El sector exterior y la política comercial

En los años que precedieron a la crisis financiera, el déficit por cuenta corriente llegó a representar cerca del 6% del PIB (Gráfico 13). Una de las consecuencias inmediatas de la recesión fue la corrección drástica del déficit exterior, con una caída de las importaciones cercana al 26% en 2009, que corrigió el desequilibrio por cuenta corriente hasta niveles de alrededor del 2,5% del PIB, en torno al cual se ha mantenido. Lo más destacable de la ▷

GRÁFICO 12
DEUDA DE LOS HOGARES



Fuente: Federal Reserve of St Louis.

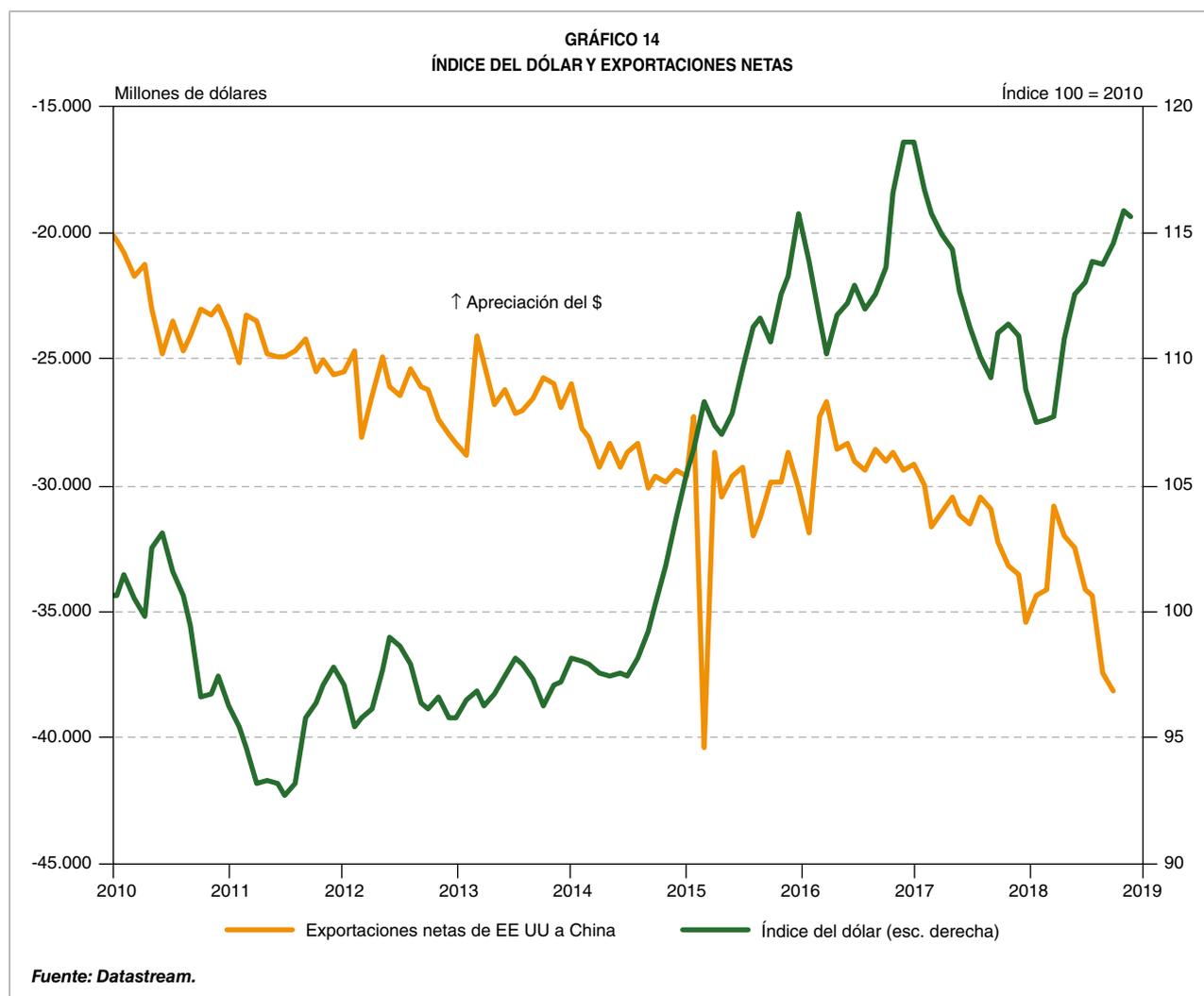


etapa de recuperación ha sido la corrección que ha experimentado el saldo de la balanza comercial energética, por el aumento de la producción propia de productos petrolíferos en EE UU, que ha llevado dicho saldo desde niveles del 3% del PIB, antes de la crisis, hasta niveles cercanos al 0%, como muestra el Gráfico 13. En paralelo, el déficit no energético se ha ampliado.

En este contexto de fuerte desequilibrio comercial no energético y déficit por cuenta corriente en el entorno del 3% del PIB, la política comercial de la Administración Trump se ha caracterizado por un marcado giro proteccionista, con el objetivo de remediar supuestas prácticas comerciales injustas, mejorar la competitividad exterior y reducir el déficit por

cuenta corriente. La corrección del déficit comercial con China se ha convertido en uno de los principales focos de esta política. Sin embargo, es poco probable que las medias proteccionistas —incluidas fuertes subidas de aranceles— implementadas o anunciadas reduzcan sustancialmente ese saldo deficitario, aunque han tenido un efecto negativo sobre la actividad y los flujos comerciales.

En general, el conflicto comercial ha tenido un efecto particularmente negativo sobre las perspectivas de corto y medio plazo al socavar la confianza de las empresas e interferir con sus decisiones de inversión. Pero, en el largo plazo, el déficit exterior vendrá principalmente determinado por factores fundamentales, como la competitividad de la economía, que no ▷



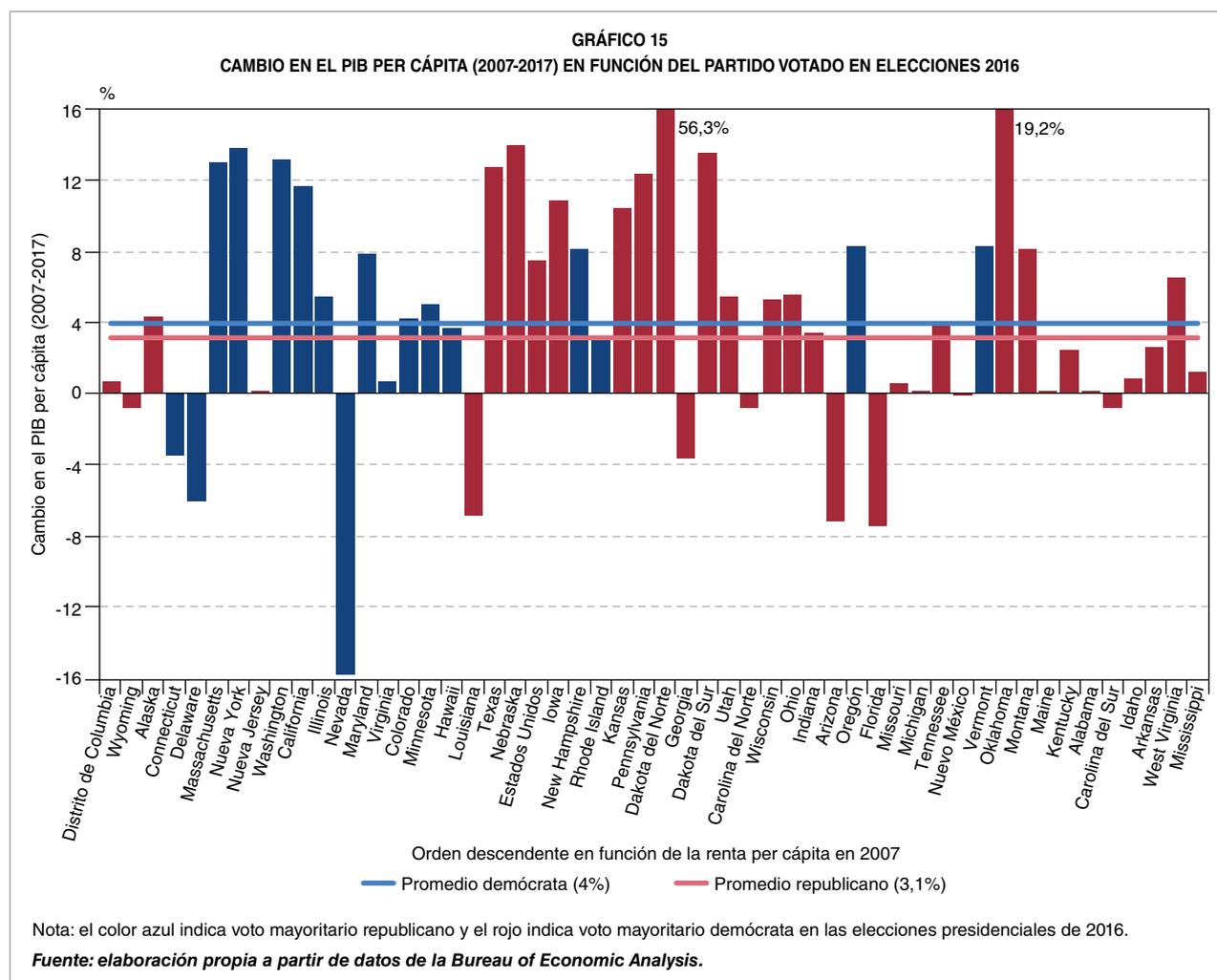
mejoran con medidas proteccionistas. Según el FMI (2018), las seculares bajas tasas de ahorro de EE UU (reflejo, en parte, del deterioro de las cuentas públicas y, en parte, de la baja tasa de ahorro de los hogares) y el elevado valor del dólar, por su papel de moneda de referencia y activo refugio, sitúan el déficit comercial de equilibrio cerca del 1% del PIB.

5.4. Desigualdad y desequilibrios demográficos

La tendencia de largo plazo al aumento de la desigualdad de renta en EE UU se ha

mantenido durante el último medio siglo. La crisis de 2007-2009 produjo una disminución transitoria de la desigualdad, pero no revirtió la tendencia, de forma que el índice de GINI de renta bruta se situó en 48,2 puntos en 2017, en torno a dos puntos por encima que a principios de los años dos mil. Por otra parte, la desigualdad en términos de consumo ha mostrado históricamente una tendencia más fluctuante, debido al papel amortiguador que tiene la deuda de los hogares en el mantenimiento del consumo.

En la última década, la distribución desigual de los incrementos de los salarios, que han registrado un aumento acumulado del 12,3% ▷



para el 5% superior, y del 8,5% para el decil inferior⁸, unida al estancamiento de la participación de las rentas del trabajo en el PIB en mínimos históricos, es un factor que está detrás de los altos niveles de desigualdad.

Además, junto a la mayor desigualdad en términos de renta, se ha producido un incremento de las brechas internas entre estados y regiones de EE UU. Las disparidades entre estados en términos de crecimiento son anteriores a la crisis, y responden a diferencias históricas en las estructuras productivas y al

impacto de los procesos de automatización y globalización sobre dichas estructuras. La adopción de nuevas tecnologías en los procesos productivos y el creciente rol de los intangibles han contribuido a aumentar la productividad, pero han tenido como consecuencia la sustitución de capital por trabajo, de manera más intensa en aquellos sectores más proclives a ese proceso. Por otro lado, algunas características del proceso de globalización, como la deslocalización y la desindustrialización, también han contribuido a agrandar las brechas entre estados.

La crisis ha contribuido a agudizar los efectos de estos procesos, haciéndolos más patentes. Y esto, junto con el menor ritmo de ▷

⁸ Véase «The State of American Wages 2017» del Economic Policy Institute: <https://www.epi.org/publication/the-state-of-american-wages-2017-wages-have-finally-recovered-from-the-blow-of-the-great-recession-but-are-still-growing-too-slowly-and-unequally/>

crecimiento alcanzado después de la crisis en aquellos estados que estaban sufriendo más los efectos de la globalización y la automatización, ayuda a explicar los cambios de actitud que convirtieron a Donald Trump en presidente de EE UU en 2016. Como puede verse en el Gráfico 15, los estados que votaron republicano en las elecciones de 2016 tienen en su mayoría una menor renta per cápita y crecieron a un ritmo menor durante la última década, mientras que los estados que votaron demócrata, que parten de mayores niveles de renta per cápita, tuvieron un mejor desempeño económico durante el mismo periodo.

El desigual desempeño económico entre estados tiene una dimensión paralela a nivel regional. La evolución de la renta per cápita ha seguido un patrón diferenciado entre las regiones más pobres y más ricas. Si bien la crisis impactó profundamente en las regiones más ricas, en su mayoría áreas metropolitanas situadas en la costa Oeste y en el norte de la costa Este, la capacidad de recuperación de estas zonas ha sido mucho mayor que en las regiones más pobres, que tienden a ser áreas rurales y a situarse en los estados del sur y centro del país.

Por último, en términos de la dimensión urbano-rural, la Tabla 1 muestra que las áreas urbanas y las rurales tienen diferentes características socioeconómicas. Las urbanas presentan mayores niveles de renta per cápita y de

remuneración salarial. Por el contrario, en las rurales se observan poblaciones más envejecidas y afectadas por el desempleo.

6. Perspectivas

La evolución económica de EE UU a corto plazo ha venido dominada por el impulso fiscal, que está sosteniendo el crecimiento. La mayoría de organismos internacionales estiman un crecimiento del PIB cercano al 3% en 2018, por encima del crecimiento del 2,2% registrado en 2017. A este respecto, la inercia positiva de la economía estadounidense contrasta con el freno al crecimiento en China y en Europa. No obstante, el inicio del año 2019 se ha caracterizado por una desaceleración a nivel global y cierta inquietud en los mercados financieros; aunque el debilitamiento no se percibe aún claramente en los indicadores de EE UU, la Reserva Federal ha frenado el ritmo de normalización de su política monetaria, apoyada en la persistencia de presiones inflacionistas moderadas.

En todo caso, a medio plazo existen indicios de agotamiento de la etapa expansiva, lo que pondría fin al largo periodo de recuperación tras la crisis económica y financiera. A medida que el estímulo fiscal se desvanezca y el endurecimiento de las condiciones financieras se afiance, se prevé que el crecimiento del PIB ▷

TABLA 1
CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS SEGÚN LA DIMENSIÓN URBANO-RURAL

	Población (mill. de personas)	Renta per cápita	Salario medio	Compensación por desempleo sobre renta total (%)	Pensiones sobre renta total (%)	Empleo total sobre población total (%)
Total	315	45.030	55.278	0,53	14,86	58,03
Áreas urbanas	269	46.690	57.348	0,52	13,92	59,26
Áreas rurales	46	35.302	41.142	0,61	22,15	50,83

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Bureau of Economic Analysis.

en EE UU se deslice hacia tasas en el entorno del 1,5-2%.

En esta disyuntiva, la economía estadounidense se enfrenta a importantes retos. Ante una hipotética recesión, en un horizonte de medio plazo, las políticas de demanda disponen en la actualidad de un menor margen de actuación del que tenían antes de la crisis financiera de 2008. Por un lado, en un contexto de menores tipos de interés naturales y mayores probabilidades de enfrentarse al límite inferior efectivo de tipos oficiales, la Reserva Federal se enfrenta al reto de completar el proceso de normalización monetaria sin afectar al aterrizaje suave de la economía. Por otro lado, la acción de los estabilizadores automáticos y la aplicación de una política fiscal discrecional expansiva se verán limitadas por los severos desequilibrios fiscales de la economía americana.

En el largo plazo, la llegada de D. Trump a la presidencia de EE UU supone un cambio radical e impredecible en la forma de hacer política. Pero, en cualquier caso, los problemas relacionados con la sostenibilidad fiscal, la corrección de los desequilibrios comerciales y la creciente desigualdad, tanto a nivel nacional como en su vertiente regional, seguirán figurando entre los temas pendientes a resolver, con los que tendrán que lidiar las futuras Administraciones.

Bibliografía

- [1] Adler, G., Duval, M. R. A., Furceri, D., Sinem, K., Koloskova, K., y Poplawski-Ribeiro, M. (2017). *Gone with the Headwinds: Global Productivity*. International Monetary Fund Staff Discussion Note, SDN/17/04.
- [2] Congressional Budget Office (2009). *A Preliminary Analysis of the President's Budget and an Update of CBO's Budget and Economic Outlook*, marzo. Recuperado de www.cbo.gov/publication/41166
- [3] Congressional Budget Office (2018). *The Budget and Economic Outlook: 2018 to 2028*, abril. Recuperado de www.cbo.gov/publication/53651
- [4] Fernald, J. G. (2015). Productivity and Potential Output before, during, and after the Great Recession. *NBER macroeconomics annual*, 29(1), 1-51.
- [5] FMI (2018). *2018 External Sector Report: Tackling Global Imbalances amid Rising Trade Tensions*, julio. Recuperado de www.imf.org/en/Publications/SPROLLs/External-Sector-Reports
- [6] Nuño, G. (2015). El mercado del petróleo: cambios en la oferta y determinantes de la caída de los precios en 2014. *Boletín Económico del Banco de España*, julio-agosto, 71-81.
- [7] Pinheiro, R., y Yang, M. (2017). Wage Growth after the Great Recession. *Economic Commentary*. Federal Reserve Bank of Cleveland, issue March.
- [8] Yellen, J. L. (2017). Inflation, uncertainty, and monetary policy. *Business Economics*, 52(4), 194-207.

**Información Comercial Española
 Revista de Economía**

6 números anuales

Artículos originales sobre un amplio espectro de temas tratados desde una óptica económica, con especial referencia a sus aspectos internacionales



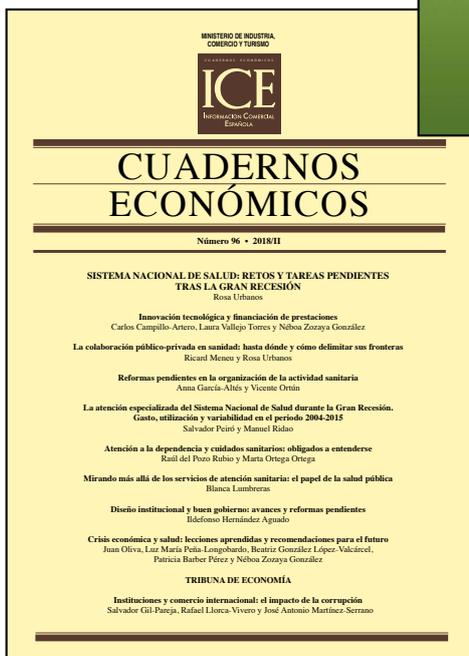
**Boletín Económico
 de Información Comercial Española**

12 números anuales

Artículos y documentos sobre economía española, comunitaria e internacional, con especial énfasis en temas sectoriales y de comercio exterior



En
INTERNET



**Cuadernos Económicos
 de ICE**

2 números anuales

Artículos de economía teórica y aplicada y métodos cuantitativos, que contribuyen a la difusión y desarrollo de la investigación



José Luis Káiser Moreiras*

Ángeles Bosch Jiménez**

LA POLÍTICA COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS CON EL RESTO DEL MUNDO

Los instrumentos de defensa comercial de EE UU en la era del presidente Trump

Con la llegada del presidente Trump a la presidencia de EE UU, la política comercial norteamericana ha dado un giro de 180 grados. La seguridad nacional y la corrección del déficit comercial del país con sus principales socios son los dos motivos fundamentales que explican este cambio. Este giro se refleja en un cambio de actitud de EE UU en las negociaciones comerciales multilaterales, en sus relaciones bilaterales (sobre todo con China y, en menor medida, con la UE y Rusia) y en un aumento del recurso a las medidas unilaterales de defensa comercial, por parte de uno de los principales actores de la esfera internacional.

Palabras clave: OMC, proteccionismo, aranceles, salvaguardias, China, UE, NAFTA, KORUS, *anti-dumping*, instrumentos de defensa comercial, seguridad nacional, déficit comercial.

Clasificación JEL: F13, F52, K33.

1. Introducción

Para analizar la política comercial de un país debemos considerar las tres dimensiones de la misma: multilateral, bilateral y unilateral. Desde la llegada del presidente Trump a la Casa Blanca, las tres dimensiones han sufrido importantes variaciones en lo que venía siendo la posición tradicional de uno de los principales actores

del comercio mundial. Aunque muchos analistas consideran que estos cambios han hecho que la política de Trump sea impredecible, lo cierto es que está dando cumplimiento a lo que fue anunciando durante la campaña electoral previa a su elección como presidente de EE UU.

En política comercial, así como en otras políticas desarrolladas por la Administración americana, hay dos aspectos que adquieren una mayor importancia con respecto a Administraciones anteriores: la seguridad nacional y el crecimiento de la economía de EE UU.

Las consecuencias de la estrategia de seguridad nacional sobre la política comercial se reflejan en que EE UU no va a aceptar ninguna ▷

* Director General de Política Comercial y Competitividad.

** Consejera Comercial de la Embajada de España en Washington DC.

Versión de febrero de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2019.3110.6781>

norma de comercio internacional que debilite internamente su economía. La consecuencia práctica de esta política es el incumplimiento de determinadas normas de comercio internacional. Asimismo, pone en el centro de la política comercial americana su conflicto con China y, en menor medida, con Rusia y la UE. Esta conexión de la seguridad nacional con la política comercial también implica la importancia clave que se otorga a la tecnología y a la protección de los derechos de propiedad intelectual e industrial. Es la justificación de las distintas medidas tomadas por EE UU bajo la sección 232 de la Trade Expansion Act de 1962 (seguridad nacional, medidas para acero, aluminio y automóviles) y bajo la sección 301 de la Trade Act de 1974 (medidas para proteger la propiedad industrial y en contra de la transferencia forzosa de tecnología).

El énfasis en el crecimiento económico de EE UU es la justificación utilizada para la reforma fiscal de diciembre de 2017, cuyos objetivos eran, en principio, la reducción de la carga fiscal de las familias de renta media, la mejora de la competitividad de las empresas norteamericanas y la repatriación de las rentas obtenidas fuera de EE UU.

2. Política comercial multilateral

Con respecto a la policía multilateral, las acciones de EE UU se centran en la OMC, en dos frentes: el Órgano de Apelación dentro del Mecanismo de Solución de Diferencias y la reforma/modernización de la OMC en su conjunto.

2.1. Modernización de la OMC

Con respecto a la modernización de la OMC, la posición de EE UU parte de un hecho

objetivo: la organización ahora mismo es inoperativa con más de 162 miembros y teniendo que adoptar las decisiones por consenso. Hace tiempo que no avanza en sus negociaciones más importantes, sin ofrecer respuestas a los nuevos retos de la política comercial. Partiendo de esta premisa, la legitimidad de las respuestas que plantea la Administración americana suscita serias dudas. En resumen, lo que están proponiendo, y aplicando en la práctica, es la vulneración de las normas de comercio internacional que llevan décadas aplicándose. La Administración Trump contraargumenta diciendo que todas las Administraciones precedentes han puesto de manifiesto este problema y que, como utilizando los canales tradicionales y aplicando soluciones dentro de las normas no han obtenido resultados, no les ha quedado otra opción que no seguir el *rule book*.

La principal objeción de EE UU al funcionamiento de la OMC está en el cumplimiento de los objetivos de la Ronda Doha y en el Tratamiento Especial y Diferenciado. Con respecto a la Ronda Doha, los americanos consideran que es una cosa del pasado y que tras la X Conferencia Ministerial, celebrada en Nairobi en diciembre de 2015, se acordó que ya no existía un consenso sobre el mandato establecido en Doha en el año 2000. Por lo tanto, EE UU no se siente vinculado ni por los textos derivados de la Ronda Doha ni por el mandato establecido entonces, y considera que muchos países utilizan este mandato y estos textos como pretexto para estar exentos del cumplimiento de nuevas normas de comercio internacional. Solo unos pocos países, entre ellos EE UU, estarían obligados a cumplir dichas normas. Consideran que los pocos países que todavía defienden el mandato de Doha están perjudicando seriamente a la OMC porque impiden que avancen las negociaciones. ▷

Este hecho (referido a que solo unos pocos países cumplen toda la normativa internacional de comercio) es la principal preocupación de la Administración Trump. Las objeciones en este punto tienen una doble perspectiva. En primer lugar, cada país decide voluntariamente si se adhiere al Trato Especial y Diferenciado, y solo voluntariamente dejan de aplicárselo. En segundo lugar, no existen en la OMC unos criterios objetivos para clasificar a los países como PED o países de renta media. El resultado es que el tratamiento especial y diferenciado se lo aplican de igual manera países como China o Brasil y los países miembros menos avanzados. Por eso, este es uno de los puntos en los que EE UU está haciendo más hincapié.

Por último, pero no menos importante, EE UU quiere acabar con lo que considera una práctica habitual de países como China, que, a través del mecanismo de solución de disputas, consiguen evitar la aplicación de determinadas normas comerciales y han generalizado prácticas comerciales desleales y distorsionantes, en particular en materia de subvenciones. Esta posición de EE UU explica en gran medida su actitud hacia el Órgano de Apelación.

2.2. Órgano de Apelación

La principal objeción de EE UU al Órgano de Apelación (OA) es que a través de sus decisiones se vulnera el espíritu de las normas de comercio internacional adoptadas de común acuerdo por todos los países. Consideran que las decisiones del OA limitan sus derechos legítimos y vulneran la normativa OMC en casi todos los capítulos de la normativa internacional, pero especialmente en cuanto a subvenciones, derechos *antidumping* y derechos compensatorios; y salvaguardias. En cuanto a subvenciones,

y una vez más en clara referencia a China, consideran que determinadas interpretaciones del OA suponen una limitación práctica para poder compensar subsidios proporcionados por empresas estatales. Con respecto a las salvaguardias, consideran que las decisiones del OA suponen la completa imposibilidad de aplicar el art. XIX del GATT, que establece esas medidas de salvaguardia (la sección 232 se refiere al art. XXI, medidas por seguridad nacional).

En la práctica, lo que está haciendo EE UU para promover los cambios deseados en el OA es vetar todos los nombramientos de nuevos jueces para el organismo. De esta manera, no se sustituye a los jueces que van cesando en sus funciones. A finales de 2019 el OA estará inoperativo completamente, al quedar un único juez para todos los casos que se planteen. La petición fundamental de EE UU en este ámbito es que se apliquen estrictamente las normas acordadas por los Estados miembros de la OMC, tal y como están redactadas y que no se separen de la literalidad del texto en sus interpretaciones. Hay varios aspectos que preocupan a la Administración americana, pues los considera incumplimientos de las normas de funcionamiento del OA. Estos aspectos son los siguientes:

- La mayor parte de las decisiones del OA se toman fuera del plazo de 90 días establecido en las normas de funcionamiento, sin solicitud de extensión de plazo a las partes interesadas. Esta práctica tiene consecuencias importantes, pues en caso de autorizarse derechos compensatorios, estos se aplican con retrasos considerables, perdiendo su efectividad.
- La permanencia en el puesto de los jueces del OA. Los siete jueces del OA son elegidos para ejercer durante cuatro años, prorrogable por otros tantos años. ▷

Para EE UU, una vez superados dichos plazos, los jueces afectados dejan de ser miembros del OA y no pueden dictar resoluciones. La regla 15 de funcionamiento del órgano establece los motivos por los que se puede seguir considerando juez del OA a una persona cuyo mandato ha expirado. El argumento fundamental de EE UU en este punto es que solo el Órgano de Solución de Diferencias puede aplicar la regla 15, y la está aplicando el OA directamente, es decir, los propios jueces del OA se están autorizando a sí mismos prórrogas en su mandato.

- El OA incluye en sus decisiones opiniones y consejos sobre aspectos que no son necesarios para resolver la disputa planteada, «creando» normativa nueva con esas interpretaciones. Para EE UU, esta práctica se está generalizando y es perjudicial para el funcionamiento del mecanismo de solución de disputas.
- EE UU también critica que el OA interpreta *ex novo*, tanto legislación nacional de los Estados como hechos ya analizados en la primera fase del mecanismo de solución de disputas.
- Por último, EE UU critica que las decisiones del OA sean utilizadas como precedente en paneles posteriores. Lo consideran contrario a las normas OMC, ya que las normas de la OMC solo se pueden adoptar por consenso de todos sus miembros. Consideran que esta práctica vulnera su soberanía nacional.

3. Política comercial bilateral

El objetivo de política bilateral de la Administración Trump es conseguir acuerdos

comerciales que beneficien a todos los americanos. Este objetivo ha tenido como consecuencia la revisión de varios acuerdos comerciales como el NAFTA y el acuerdo con Corea del Sur, la salida de EE UU del Acuerdo Transpacífico (TPP) y una política muy agresiva, de medidas unilaterales, con respecto a China y a la Unión Europea. En todas sus negociaciones bilaterales, el objetivo fundamental es el mismo: reducir el déficit comercial con sus socios.

3.1. NAFTA/USMCA

En este punto solo se analizarán las razones que han llevado a la Administración Trump a renegociar este acuerdo. Las nuevas condiciones acordadas con México y Canadá se analizan en otra parte de esta publicación.

Cuando el NAFTA entró en vigor el 1 de enero de 1994 todos los estudios del momento reflejaban que dicho acuerdo iba a suponer la creación de miles de empleos en EE UU (hasta 170.000 puestos de trabajo calculaban los más optimistas) y que el superávit norteamericano con México iba a aumentar exponencialmente. En contra de estas estimaciones, la Administración Trump considera que el NAFTA ha supuesto pérdida de empleos, cierre de factorías y la deslocalización de empresas fuera de EE UU. El déficit estadounidense con México ha pasado de 15.000 millones USD en 1995 a 71.000 millones USD en 2017.

Las razones de estas consecuencias negativas de la ratificación del NAFTA son claras para la Administración Trump. En primer lugar, a las empresas de EE UU el acuerdo les da la oportunidad de abrir factorías en México sin restricciones y pagando salarios más bajos. El capítulo de derechos laborales y sociales no está incluido en el acuerdo, sino que es un ▷

side agreement y no puede utilizarse en la solución de disputas.

El acuerdo tampoco ha servido para mejorar la productividad mexicana ni para reducir la brecha entre los salarios entre EE UU y México, objetivo que se perseguía con la firma del acuerdo. Además, se consideraba que la redacción inicial del NAFTA incentivaba la deslocalización de empresas fuera de EE UU.

Los objetivos de la Administración americana en la renegociación del NAFTA fueron dos: modernizar el acuerdo con disposiciones sobre los nuevos temas relacionados con el comercio internacional (comercio electrónico, ciberseguridad, propiedad intelectual) y reequilibrar los beneficios del NAFTA a favor de EE UU, es decir, reducir el déficit comercial que EE UU tiene con México y con Canadá.

3.2. Acuerdo con Corea del Sur (KORUS)

Para el acuerdo con Corea del Sur (KORUS) también consideraban que los resultados están muy por debajo de las expectativas y de las estimaciones iniciales. Como en otros casos, lo más importante es el dato de déficit comercial bilateral, el cual ha aumentado un 73% en los seis años en que el KORUS ha estado en vigor. Asimismo, la Administración Trump considera que Corea no estaba cumpliendo determinados compromisos en materia de derechos laborales, competencia y aduanas, asumidos en el ALC.

En octubre de 2017 se iniciaron las negociaciones para la modificación del acuerdo, y en septiembre de 2018 los presidentes de ambos países rubricaron el nuevo acuerdo. Las novedades principales afectan al sector del automóvil (reducción de aranceles para camiones, mayor reconocimiento de los estándares de

seguridad americanos con intención de doblar las exportaciones de coches hacia Corea, reconocimiento de estándares para componentes y de estándares medioambientales norteamericanos), al farmacéutico (aumento de los reembolsos a medicamentos con origen en EE UU) y al ámbito aduanero (aceleración de los procesos de verificación).

3.3. China

La relación bilateral con China supone la principal preocupación de EE UU porque los dos factores que más inquietan a la Administración Trump, déficit comercial bilateral y seguridad nacional, alcanzan su máxima expresión con China.

Esta relación bilateral se encuentra condicionada por medidas unilaterales. Ahora las mencionaremos, como explicación de la reacción china, sin perjuicio de realizar un análisis más detallado de las mismas en la sección dedicada a la política comercial unilateral.

El 23 de marzo de 2018, el presidente de EE UU decidió imponer unilateralmente aranceles adicionales a la importación de determinados productos siderúrgicos y de aluminio, del 25% y 10%, respectivamente, sobre la base de las recomendaciones de la investigación acerca de los efectos que tienen las importaciones de estos productos en la seguridad nacional de este país, bajo la sección 232 de la Trade Expansion Act de 1962, elaborado por el Departamento de Comercio estadounidense. El informe había sido encargado por el propio presidente Trump, en abril de 2017, por el efecto del exceso de capacidad en el sector siderúrgico mundial sobre el sector estadounidense y sus implicaciones para las necesidades de seguridad nacional de EE UU. ▷

En respuesta a estas medidas, el 2 de abril de 2018, China impuso aranceles adicionales del 15% a 120 productos de origen estadounidense, y del 25% para otras ocho mercancías, todo ello por valor de 3.000 millones de dólares. Sin embargo, China no respetó los plazos mínimos exigidos por la OMC ni otros aspectos procedimentales.

Por otra parte, y en virtud de investigación llevada a cabo bajo la sección 301 de la Trade Act de 1974, el Departamento de Comercio de EE UU determinó que los actos, las prácticas y las políticas de las autoridades chinas son discriminatorios y conllevan el robo de la propiedad intelectual estadounidense y la transferencia de tecnología obligatoria, entre otras cuestiones. En consecuencia, el presidente Trump hizo publicar, el 15 de junio de 2018, la primera lista de más de ochocientos productos procedentes de China, por un valor aproximado de 34.000 millones de dólares, a los que se les aplica un tipo arancelario adicional del 25% desde el 6 de julio de 2018. La respuesta de China no se hizo esperar y sus autoridades comerciales aprobaron, el 16 de junio de 2018, un arancel adicional del 25% sobre 545 productos importados de EE UU, cuya entrada en vigor fue el 6 de julio, ascendiendo el valor de las exportaciones afectadas por este paquete a 34.000 millones de dólares.

A continuación, el mismo día 6 de julio de 2018, y en represalia a la respuesta china, el país americano anunció una segunda lista de productos chinos que cubre, aproximadamente, 16.000 millones de dólares y casi trescientas líneas arancelarias, a las que se les aplica también un arancel adicional *ad valorem* del 25% desde el 23 de agosto de 2018. En contestación a la segunda lista estadounidense, el mismo día de su entrada en vigor, el 23 de agosto, las autoridades chinas anunciaron un

arancel adicional del 25% sobre 114 productos procedentes de EE UU, por valor total de 16.000 millones de euros.

El 17 de septiembre de 2018, The Office of United States Trade Representative (USTR) presentó una tercera lista de productos de origen chino a los que se les aplica un arancel adicional del 10%, desde el 24 de septiembre, y que se elevaría al 25% en enero de 2019. El volumen de importaciones afectadas se amplía mucho más, para esta lista, a 200.000 millones de dólares, equivalentes a más de 5.000 líneas arancelarias de productos. El 18 de septiembre de 2018, China respondió con una lista de 5.207 partidas, esta vez por un valor de 60.000 millones de dólares, según la cual 3.571 productos estadounidenses están sujetos a aranceles adicionales del 10%, y otra lista de 1.636 productos a un arancel del 5%. Estos aranceles entraron en vigor el 24 de septiembre. Como novedad, el anuncio de China mencionaba posibles represalias adicionales, pero en forma de medidas no arancelarias, en parte porque las exportaciones de EE UU a China no son tan abultadas como al sentido inverso. A finales de octubre, el presidente Trump anunció que EE UU impondría aranceles adicionales de entre el 10% y el 25% al resto de importaciones chinas (aproximadamente 257.000 millones de dólares) si no se lograba un acuerdo entre ambos países.

No obstante, en señal de buena voluntad para reanudar las negociaciones entre ambos países, en diciembre de 2018, EE UU suspendió la elevación del arancel del 10% al 25% para la tercera lista de productos de origen chino, durante noventa días a contar desde el comienzo de 2019. China, por su parte, también se comprometió a no aumentar los aranceles a los productos de automoción (equivalentes a 126.000 millones de dólares) ▷

estadounidenses, durante noventa días, desde enero de 2019.

El volumen total de comercio afectado por las medidas y respuestas de los dos países principales en el comercio internacional asciende a 360.000 millones de dólares. A pesar de las rondas de negociación entre ambos, tanto en Pekín (mayo y junio) como en Washington (mayo y agosto), con el fin de alcanzar una solución orientada a reducir el déficit comercial de EE UU y a resolver otras preocupaciones comerciales de este, como la protección de la propiedad intelectual o el apoyo público distorsionante a los sectores productivos en China, la situación no ha dado signos de remisión.

La última reunión se produjo en Pekín el 7 y el 8 de enero de 2019 sin avances significativos, pero suavizando el clima de «enfrentamiento». La siguiente reunión tuvo lugar en Washington el 30 y el 31 de enero, también al máximo nivel. Tampoco se alcanzaron resultados concretos. Ambos países tienen hasta el 30 de marzo para alcanzar un acuerdo, según la «tregua» fijada por el presidente Trump.

3.4. Unión Europea

Como ya se ha señalado, en marzo de 2018, el presidente Trump adoptó medidas por motivos de seguridad nacional bajo la sección 232 de la Trade Expansion Act de 1962, que implican la imposición de una tasa adicional del 10% a todas las importaciones de aluminio y de otra del 25% para el acero. La UE obtuvo una exención temporal, pero no se logró una solución definitiva, por lo que las medidas se aplican a la UE desde el 1 de junio de 2018. Durante ese tiempo, la Comisión Europea, además de intentar que la UE quedara excluida de manera definitiva de las sobretasas, diseñó en

paralelo una estrategia de medidas complementarias en el marco de las normas OMC para defender los intereses de la UE.

Además, en mayo del mismo año, a instancia del presidente Trump, el Departamento de Comercio inició una investigación bajo la sección 232 sobre las implicaciones de seguridad nacional de las importaciones de automóviles y autopartes.

La tensión comercial sin precedentes que se habían generado a raíz de estas acciones en las relaciones transatlánticas propició en cierta medida el encuentro que se celebró el 25 de julio, entre los presidentes Trump y Juncker, y que permitió que se llegara a un acuerdo político, recogido en una declaración conjunta, que supone el inicio de negociaciones entre ambos bloques comerciales sobre una serie de elementos para los que, en principio, podría haber consenso:

- Trabajar para lograr un comercio bilateral de productos industriales (excluidos los automóviles) libre de aranceles, de barreras no arancelarias y de subsidios.
- Trabajar para reducir las barreras. Ambos presidentes expresaron su voluntad de que aumente el comercio de servicios, productos químicos, farmacéuticos, productos médicos y soja.
- Entablar un diálogo sobre normas para facilitar el comercio y reducir los obstáculos burocráticos y, en consecuencia, los costes.
- Fortalecer la cooperación estratégica en el ámbito de la energía.

Además, se acordó trabajar con socios afines para reformar la OMC y abordar las prácticas comerciales desleales, incluida la vulneración de derechos de propiedad intelectual, ▷

la transferencia forzada de tecnología, las subvenciones industriales, las distorsiones creadas por las empresas estatales y el exceso de capacidad. Para llevar adelante esta agenda conjunta, se decidió crear inmediatamente un Grupo de Trabajo Ejecutivo conjunto que examinase un ámbito de aplicación estrictamente definido por la declaración conjunta.

Es importante destacar que, mientras las negociaciones estén en curso, ambas partes han acordado que no se impondrán nuevos aranceles y que se reevaluarán los aranceles existentes. Sin embargo, por el momento, las medidas estadounidenses sobre el acero y el aluminio siguen vigentes. Por lo tanto, la UE también mantiene sus medidas de reequilibrio.

A principios de 2019 se reanudaron las conversaciones entre ambas partes. EE UU insiste en incluir los temas agrícolas dentro de la negociación. La UE reitera que no va a incluir agricultura en las negociaciones, dado que EE UU no está dispuesto a negociar el Jones Act, Buy America, contratación pública a nivel subfederal o Indicaciones Geográficas. Por su parte, EE UU quiere resultados tangibles que permitan reequilibrar su déficit comercial con la UE.

A mediados de enero de 2019, tanto la UE como EE UU han puesto en marcha el proceso negociador internamente (encaminado a obtener un mandato de negociación por parte de las autoridades competentes). Así, el pasado 11 de enero de 2019, el USTR publicó un Resumen de los Objetivos Específicos de Negociación (Summary of Specific Negotiating Objectives) para un acuerdo comercial con la UE. Dicha publicación da lugar a un periodo de treinta días, tras el cual el USTR podría empezar las negociaciones. Los objetivos reflejan una negociación amplia, con un alcance mucho mayor al recogido en la declaración conjunta Juncker-Trump de julio.

Destaca la inclusión de agricultura, la no exclusión de la reducción arancelaria para el sector del automóvil —aunque tampoco se incluye—, la voluntad de negociar sobre cuestiones sanitarias y fitosanitarias (SPS) —para la cual la UE tiene una postura claramente defensiva—, así como la inclusión de derechos de propiedad intelectual (DPI) —aunque sin protección de Indicaciones Geográficas (IG)— y de compras públicas, aunque excluyendo el nivel subfederal y manteniendo programas como el Buy America.

Por su parte, el pasado 18 de enero de 2019, la Comisión publicó las propuestas de mandato autorizando la apertura de negociaciones para un acuerdo con EE UU para la eliminación de aranceles en bienes industriales y en materia de evaluación de conformidad (así como dos anexos con las directrices de negociación).

Con respecto a la propuesta de mandato para eliminación arancelaria de bienes industriales, se reconoce el derecho de las partes a aplicar medidas de defensa comercial conformes a la OMC, a diferencia de la propuesta de EE UU, que no hace mención alguna a la OMC. Asimismo, la UE se protege frente a acciones unilaterales de EE UU (ya sea mediante el recurso a la sección 232, a la 301, o a cualquier otra similar) mediante la inclusión en el acuerdo de una cláusula que permita la suspensión unilateral de concesiones equivalentes u obligaciones. Adicionalmente, establece que la Comisión suspenderá las negociaciones si EE UU adopta nuevas medidas contrarias a la UE, ya sea mediante el recurso a la sección 232, a la 301 u otra similar, y fija como condición para la conclusión de las negociaciones que EE UU haya retirado previamente las medidas contra el acero y aluminio de la UE.

Con respecto a la propuesta de mandato sobre de evaluación de conformidad, se ▷

menciona (sin aclarar explícitamente) una posible relación con el actual Acuerdo de Reconocimiento Mutuo (ARM) y también se incluye una mención a una serie de requisitos que se deben cumplir. Sin embargo, no aclara si precisará de cambios legislativos y si se está pensando en una regulación de carácter horizontal o sectorial.

El resto de cooperación regulatoria no exige mandato, al estar amparada por la Decisión del Consejo, de 22 de junio de 1998, relativa a la celebración del Acuerdo sobre el Reconocimiento Mutuo entre la Comunidad Europea y Estados Unidos de América. En este sentido, se han identificado tres áreas más avanzadas: farmacéuticos, equipos médicos y ciberseguridad.

La negociación entre la UE y EE UU va a estar condicionada por importantes elementos en los próximos meses. A la posibilidad de que el presidente Trump imponga medidas sobre los automóviles europeos se une el calendario electoral. Las elecciones europeas de 26 de mayo de 2019 suponen que no habrá una nueva Comisión con plenos poderes hasta el mes de noviembre. Y en esas semanas de noviembre la Administración americana empezará a concentrar recursos en la elecciones presidenciales de 2020. Asimismo, la comunicación por ambos lados, para ganarse a sus respectivas opiniones públicas tras lo ocurrido durante las negociaciones del TTIP, va a resultar clave.

4. Los instrumentos de defensa comercial en la era Trump

Son múltiples los mecanismos que los países tienen a su alcance para diseñar y articular su política comercial, pero sin duda alguna la forma y la frecuencia con la que se utilizan los instrumentos de defensa comercial nos pueden

dar una idea clara de cuáles son los objetivos e intereses reales que persigue un país a la hora de definir sus relaciones comerciales con el resto de la comunidad internacional.

El concepto de instrumentos de defensa comercial tradicionalmente incluía las medidas *antidumping*, *antisubvención*, también llamadas medidas compensatorias, y las salvaguardias, instrumentos todos ellos regulados al amparo del GATT y en la actualidad sujetos a las disciplinas de los respectivos acuerdos de la OMC (Acuerdo Antidumping, Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias y Acuerdo de Salvaguardias). Sin embargo, la propia evolución de la forma en que se ha venido desarrollando el comercio internacional y las acciones o comportamientos de algunos países han propiciado el establecimiento de nuevos mecanismos que, sin ser en puridad instrumentos de defensa comercial, tienen efectos similares y se sustentan, al menos en apariencia, bajo determinadas disposiciones de la OMC.

EE UU constituye un buen ejemplo de país que cuenta con una gran variedad de instrumentos que le permiten limitar sus importaciones bajo determinadas premisas. A lo largo de su historia ha ido incorporando a su legislación comercial distintos mecanismos para abordar de manera más idónea determinados tipos de comportamientos o acciones de terceros países y que afecten a sus intereses. Entre estos se podría mencionar la sección 232 de la Trade Expansion Act de 1962, que permite la introducción de limitaciones en las importaciones cuando las mismas pongan en riesgo la seguridad nacional del país.

Aunque algunos de estos mecanismos han tenido un uso limitado a lo largo del tiempo, en momentos de crisis o turbulencias económicas se han convertido en una herramienta a la que los mandatarios americanos han recurrido ▷

en mayor o menor medida, incluso en ocasiones con el fin de solventar problemas de naturaleza estrictamente interna. Esto es precisamente lo que ha ocurrido tras la llegada a la Casa Blanca del presidente Trump, siendo el objetivo del presente artículo analizar los cambios que se han producido en EE UU en este ámbito en los dos últimos años y, más concretamente, en la evolución de las medidas de defensa comercial tradicionales, así como en la mencionada sección 232, dada la especial repercusión que el uso de este instrumento ha tenido en el comercio internacional.

Desde el inicio de su campaña electoral, el candidato Trump dejó bien claro que, si llegaba a presidente de EE UU, defendería los intereses de los ciudadanos americanos, protegiendo sus productos, sus industrias y a sus trabajadores, y que haría uso de todos los mecanismos a su alcance para luchar contra las prácticas desleales que amenazarán la estabilidad y seguridad del país. Este mismo mensaje formó parte de su discurso inaugural como 45 presidente de EE UU, quedando además patente el cambio de rumbo que iba a tomar la política comercial del país. En tan solo dos años de legislatura, el presidente Trump ha pasado de las palabras a los hechos, y lo que podrían haber sido mensajes puramente electoralistas se han convertido en realidad, siendo precisamente el recurso a los instrumentos de defensa comercial uno de los mecanismos en los que ha centrado gran parte de su política comercial.

4.1. Medidas antidumping y antisubvención

Este tipo de medidas, reguladas bajo sendos acuerdos de la OMC, están diseñadas para contrarrestar el daño ocasionado o la

amenaza de daño que pueden causar a la producción doméstica de un país las importaciones de un producto realizadas en condiciones de *dumping* o que se han beneficiado de subvenciones específicas. Para imponer este tipo de medidas, que normalmente suelen adoptar la forma de aranceles a la importación adicionales, se requiere llevar a cabo una investigación en la que se debe determinar que se cumplen todos los requisitos que exigen los respectivos acuerdos de la OMC (existencia de *dumping* o subvención, daño material a la industria doméstica y vínculo causal entre el daño y el comportamiento desleal de las importaciones). Se inician normalmente a petición de la industria afectada, si bien también pueden iniciarse de oficio por parte de las autoridades del país importador.

En EE UU ambos tipos de medidas se regulan bajo la Ley Arancelaria de 1930, la cual ha sufrido numerosas modificaciones para ir adaptándose a los nuevos tiempos y también, cómo no, a los desarrollos normativos de índole internacional. Estas medidas, como no podía ser de otra forma, deben inspirarse y respetar los principios que emanan del Acuerdo Antidumping y del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC. No obstante, el margen de maniobra que confieren los mismos dota a la normativa de cada país de sus propias particularidades, siendo precisamente la normativa de EE UU una de las más singulares, y sus procedimientos administrativos, de los más complejos de entre los miembros de la OMC.

En el caso de EE UU, este tipo de investigaciones se llevan a cabo en paralelo y de manera complementaria por parte del Departamento de Comercio, cuya labor se limita a la determinación del *dumping* y/o de la subvención, y la International Trade Commission, ▷

competente en los aspectos relacionados con el daño. Además de la industria doméstica, los sindicatos americanos están también habilitados para presentar quejas *antidumping* y antisubvención.

Aunque en estos dos últimos años no se han llevado a cabo cambios significativos en la legislación básica por la que se regulan los procedimientos *antidumping* y antisubvención de EE UU —de hecho, la última reforma importante se produjo bajo la Administración Obama—, lo cierto es que la frecuencia con la que se han iniciado nuevos casos y la forma en la que se han venido desarrollando las correspondientes investigaciones ponen de manifiesto una deriva más proteccionista y una menor sensibilidad hacia los derechos de las partes acusadas de incurrir en prácticas de *dumping* o de beneficiarse de subvenciones ilícitas. En este sentido, se puede apuntar, entre otros, una mayor profusión en el tipo de información demandada, en muchos casos solicitando datos no pertinentes para la investigación; una aplicación restrictiva de los plazos a tener en cuenta en las distintas etapas del procedimiento; la no aceptación de datos facilitados por las partes por entender que no están completos; un uso abusivo de lo que se conoce como hechos disponibles adversos —situación que en muchos casos lleva a la adopción de derechos *antidumping* y/o antisubvención mucho más altos—; mayor celeridad en la adopción tanto de medidas provisionales como definitivas, etcétera.

Es también relevante a estos efectos el hecho de que, en marzo de 2017, se publicara una orden ejecutiva por la que se establece un plan estratégico destinado a combatir la elusión de derechos *antidumping* y antisubvención. De esta forma se logrará una aplicación más efectiva de estas medidas, al tiempo que se producirá con toda seguridad una mayor recaudación

para las arcas públicas de derechos arancelarios hasta ahora no cobrados.

EE UU siempre ha destacado por tener un papel muy activo en lo que respecta a la adopción de medidas *antidumping* y antisubvención. Desde la creación de la OMC en 1995 hasta diciembre de 2017, último año completo del que existen registros en la secretaría de la OMC, EE UU ha iniciado 659 procedimientos *antidumping* y 219 antisubvención, imponiendo un total de 427 medidas *antidumping* y 122 antisubvención, circunstancia que lo convierte en el segundo miembro de la OMC, después de India, con el mayor número de medidas *antidumping* adoptadas en el mundo y en el primero en lo que respecta a las medidas antisubvención.

El mayor grado de intensidad en el recurso de este tipo de medidas ha ido variando sensiblemente a lo largo de los años, si bien es verdad que los periodos más convulsos económicamente hablando han venido coincidiendo con una mayor utilización de este tipo de instrumentos. En el caso de EE UU, y en lo que respecta a los procedimientos *antidumping*, el mayor número de inicios se produjo entre los años 1998 y 2004, con un promedio anual de 44 casos por año. A partir de ese momento se produce una importante bajada, con un repunte entre los años 2007 a 2009 y un nuevo incremento a partir de 2013, que se ha visto exacerbado en 2017. En concreto, en 2017 se iniciaron 54 nuevos procedimientos *antidumping*, lo que supuso un incremento del 46% respecto a 2016, año en el que a su vez se detectó una bajada del 12% en el inicio de este tipo de investigaciones. La cifra del año 2017 es la más alta de los diez últimos años y, si se considera el periodo 1995-2017, solo estaría por debajo de la alcanzada en 2001, año en el que se iniciaron 77 nuevos procedimientos. Si nos atenemos al número de medidas *antidumping* ▷

adoptadas, el periodo más activo de EE UU fue el comprendido entre los años 1999 y 2002, con un promedio anual de 29 nuevas medidas, periodo que ha sido superado con creces en los años 2016 y 2017, en los que se han adoptado 35 y 33 nuevas medidas, respectivamente.

En lo que respecta a los procedimientos antisubvención, la situación ha sido parecida. Entre 1998 y 2001 se produjo un incremento en el número de casos abiertos, con una desaceleración importante y continua hasta 2013, año en que comienza a producirse un importante repunte, con 19 casos abiertos ese año, 18 en 2014, 23 en 2015, 16 en 2016 y 24 en 2017, siendo esta la mayor cifra desde 1995. En cuanto al número de medidas antisubvención impuestas, el periodo entre 1999 y 2001 fue uno de los más activos, volviendo a repuntar a partir de 2015, año en que se impusieron 10 nuevas medidas, que continuaron con 16 en 2016 y 11 en 2017.

Este importante uso de los procedimientos *antidumping* y antisubvención en 2017 se ha visto en cierta medida compensado por una menor actividad, sobre todo en lo que respecta a los inicios de las medidas *antidumping*, durante el primer semestre de 2018 (últimos datos de los que dispone la secretaría de la OMC). El número de investigaciones *antidumping* iniciadas durante ese periodo ascendió a 23, representando por tanto una disminución del 33% respecto a la cifra alcanzada en el mismo periodo de 2017. Por el contrario, el número de medidas definitivas vigentes en los seis primeros meses de 2018 fue de 348, en comparación con las 315 que existían en el primer semestre de 2017, lo que supone un aumento de algo más del 10%. En lo que respecta a los casos antisubvención, el número de inicios se incrementó en un 13% (17 en el primer semestre de 2018, en comparación con los 15 del mismo

periodo del año anterior) y el de las medidas definitivas, en un 16% (106 medidas en el primer semestre de 2018, comparado con las 96 en ese mismo periodo del año 2017).

La inmensa mayoría de los procedimientos iniciados y las medidas adoptadas en estos últimos años han tenido como objetivo primordial las exportaciones de la República Popular China, siendo el sector del acero el foco de muchas de ellas. Así, por ejemplo, de las investigaciones *antidumping* iniciadas en el primer semestre de 2018 el 39% afectaron a China, y el 33% de las medidas definitivas iban dirigidas contra este país. En el caso de los procedimientos antisubvención, el porcentaje es mucho mayor: el 53% de los inicios correspondieron a China y el 46% de las medidas antisubvención se aplicaron a este país.

La UE ha sido también objeto de este tipo de medidas, algunas de las cuales han afectado especialmente a nuestro país. En concreto, en el año 2017 se iniciaron cinco procedimientos *antidumping* contra países miembros de la UE: fijaciones de acero de Italia, aceitunas negras de España, ácido cítrico de Bélgica, tubería mecánica de Alemania e Italia, y alambrón de Italia, España y Reino Unido, imponiéndose en todos los casos medidas definitivas en el transcurso de 2018. También se iniciaron dos investigaciones antisubvención: aceitunas negras de España y alambrón de Italia, habiéndose adoptado medidas en ambos casos en 2018. En 2018 se iniciaron cuatro nuevos procedimientos *antidumping*: tubos soldados y tubos soldados largos de Grecia, que en la actualidad se encuentran ya sujetos a medidas provisionales, y barriles de acero inoxidable de Alemania y cromato de estroncio de Austria y Francia, para los que de momento no se han impuesto medidas.

Sin duda alguna, de las investigaciones que han afectado a España las más notorias ▷

han sido las correspondientes a los procedimientos *antidumping* y antisubvención de aceitunas negras, no solo por el impacto económico que estas medidas están teniendo para el sector español de la aceituna negra (cuyas exportaciones al mercado americano han decrecido de manera espectacular al haberse adoptado aranceles suplementarios que van desde el 16,83% al 25,3% en el caso de las medidas *antidumping*, y del 7,5% al 27,02% en el procedimiento antisubvención), sino también por las implicaciones que este último procedimiento puede tener en el cuestionamiento indirecto que han realizado las autoridades americanas de los esquemas de ayudas de la política agrícola o de las políticas de desarrollo regional de la UE. Estos dos procedimientos han sido un claro ejemplo del nuevo cambio de política americana en lo que respecta al desarrollo de este tipo de investigaciones, habiéndose puesto en aplicación algunas de las nuevas prácticas comentadas con anterioridad, tales como la solicitud de información no apropiada a los efectos de la investigación, no aceptación de datos facilitados por las partes por entender que no estaban suficientemente claros o eran incompletos, o el recurso a los hechos disponibles adversos.

4.2. Medidas de salvaguardia

Las medidas de salvaguardia permiten a un país restringir temporalmente las importaciones de un producto si se determina que las mismas están creciendo de tal manera que han ocasionado o amenazan con causar un daño grave a la industria doméstica. Este tipo de medidas, que se incorporaron al artículo XIX del GATT, se encuentran en la actualidad reguladas por el Acuerdo de Salvaguardias de la

OMC, y, en principio, el recurso a las mismas debería ser muy excepcional, dado el carácter disruptivo del comercio que tiene su aplicación. A diferencia de las medidas *antidumping* o antisubvención, las medidas de salvaguardia se aplican respecto a todos los países, siendo posible, no obstante, excluir de las mismas a aquellos países en vías de desarrollo si sus importaciones representan menos del 3% de las totales.

La especial naturaleza de estas medidas hace que su uso sea mucho menor que el de las medidas *antidumping*, o incluso antisubvención. Sin embargo, existen ciertos países, en general en desarrollo, en los que es más frecuente el recurso a este tipo de instrumento de defensa comercial.

En EE UU este tipo de medidas se encuentra regulado en la sección 201 de la Trade Act de 1974. Es la International Trade Commission (ITC) la encargada de llevar a cabo las correspondientes investigaciones, que pueden haber sido promovidas a instancias de la industria/producción doméstica afectada por el incremento de las importaciones, los sindicatos, el representante de comercio de EE UU (USTR), el presidente de EE UU o incluso la propia ITC. Si la comisión determina afirmativamente que se está produciendo un daño o amenaza de daño importante, elaborará una recomendación al presidente, sugiriendo el tipo de medida y su duración para lograr remediar o prevenir el daño y facilitar así el reajuste de la industria doméstica. Es el presidente de EE UU el que tiene la última palabra respecto a su adopción. Una vez impuestas las medidas, son objeto de revisión periódica por parte de la ITC, que deberá informar al presidente de manera regular sobre su efecto en la producción doméstica. Cuando llegan a término, la ITC debe reportar al presidente y al Congreso americanos ▷

sobre su efectividad y la forma en que la industria doméstica se ha reajustado para poder hacer frente nuevamente a la competencia de las importaciones.

EE UU no es un gran usuario de este tipo de medidas, de hecho, desde la creación de la OMC hasta la fecha, tan solo ha impuesto ocho. Las dos últimas se adoptaron precisamente en 2018, y tras más de quince años sin que hubiera recurrido a este tipo de instrumento de defensa comercial. La primera de ellas se refiere a células fotovoltaicas para paneles solares, mientras que la segunda afecta a lavadoras de uso doméstico. El inicio de las correspondientes investigaciones se realizó en 2017, si bien las medidas, que en principio estarán en vigor por cuatro y tres años, respectivamente, se impusieron en 2018. Es importante señalar que ambas medidas han sido objeto de denuncia ante el Órgano de Soluciones de la OMC; el caso de las células fotovoltaicas, por parte de China y Corea del Sur; y el de lavadoras, por Corea del Sur.

Aunque, como se ha dicho anteriormente, EE UU no sea un actor relevante en lo que se refiere al recurso a este tipo de medidas, es bastante significativo que la llegada a la Casa Blanca del presidente Trump haya supuesto también una reactivación de un instrumento que prácticamente estaba en desuso en este país. Esta circunstancia no hace sino corroborar que los mensajes políticos de defensa a ultranza de la industria americana, a los que nos tenía tan acostumbrados el mandatario americano durante su campaña electoral, se están haciendo realidad.

Afortunadamente, en el transcurso del año 2018 no se ha iniciado ningún nuevo caso, pero, dado cómo está evolucionando la política comercial de EE UU en esos últimos tiempos, no sería descartable que la Administración

norteamericana volviera a hacer uso de este tipo de medidas a corto plazo.

4.3. Medidas de la sección 232 de la Trade Expansion Act de 1962

Sin duda alguna, el cambio más notorio en lo que se refiere al uso de las medidas de defensa comercial o instrumentos asimilados por parte de la actual Administración americana ha sido precisamente el recurso a la sección 232 de la Ley de Expansión Comercial de 1962. En virtud de esta disposición, el presidente de EE UU puede limitar o restringir las importaciones de un producto cuando estas estén poniendo en riesgo la seguridad nacional. Para ello es necesario que el Departamento de Comercio americano lleve a cabo una investigación, la cual puede ser iniciada a solicitud de una parte interesada o a instancia del máximo responsable de cualquier Departamento o Agencia americana, incluido el propio Secretario de Comercio.

Esta sección fue introducida en la Ley de Comercio americana en el año 1962 en un momento especialmente delicado en el que EE UU se encontraba en plena Guerra Fría, de ahí que su concepción tuviera más que ver con elementos geoestratégicos que con los puramente comerciales. El contexto en que se diseñó nos puede dar una pista de la idea que subyacía en la mente de los legisladores americanos a la hora de introducir esta cláusula, estando sobre todo vinculada a cuestiones relativas a la defensa militar, y diseñada para activarla en situaciones de especial gravedad, de ahí que su uso debiera ser excepcional. Buena prueba de ello son las escasas ocasiones en las que se ha hecho uso de este tipo de medidas. Desde su creación hasta la fecha se han llevado a cabo 30 investigaciones. ▷

Entre 1980 y 2001, año en que por última vez se recurrió a este tipo de procedimiento, se ha utilizado esta cláusula en 14 ocasiones, habiéndose impuesto medidas en 7 de estos procedimientos: 4 para crudo y sus derivados (1982, 1989, 1994 y 1999); una para máquinas herramienta (1983); una para rodamientos antifricción (1988) y una para semiconductores (1993).

La llegada del presidente Trump a la Casa Blanca ha propiciado la reactivación de este instrumento comercial, siendo además muy significativo el hecho de que, a diferencia de lo que había ocurrido en ocasiones anteriores, la aplicación de este tipo de medidas haya generado una gran controversia, tanto en EE UU como a nivel internacional, habiéndose convertido en el detonante de lo que algunos economistas han catalogado como la primera guerra comercial del siglo XXI.

En concreto, en 2017, el Departamento de Comercio inició dos investigaciones para productos de acero y aluminio sobre la base de la sección 232, las cuales generaron además gran polémica interna al contar con importantes detractores por entender que era difícilmente argumentable que las importaciones de estos productos estuvieran poniendo en riesgo la seguridad nacional. El 8 de marzo de 2018 el presidente decidió imponer medidas en forma de una subida de aranceles del 25% para los productos del acero y del 10% para el aluminio y sus derivados. En su opinión, las medidas estaban plenamente justificadas, ya que las importaciones de estos productos estaban afectando de manera muy importante a la industria siderúrgica y del aluminio de EE UU, haciéndolas comercialmente inviables, situación que podría acarrear consecuencias desastrosas tanto para el sector de defensa como para ciertas infraestructuras americanas vitales para la seguridad del país.

Estas medidas, que entraron en vigor el 22 de marzo, afectan a todos los países con la excepción de Australia, Corea del Sur, Argentina y Brasil. En el caso de Corea del Sur, su exclusión se produjo tras la renegociación de algunos de los elementos del acuerdo Corea del Sur-EE UU (KORUS), entre ellos la autolimitación por parte del país asiático del número de automóviles a exportar al mercado norteamericano. Argentina y Brasil, por su parte, quedaron también exceptuadas al aceptar limitar el nivel de sus exportaciones de acero y aluminio a EE UU. En un primer momento, Canadá, México y la UE quedaron temporalmente exentos. Con ello el presidente Trump pretendía, por una parte, propiciar que se terminara en un tiempo récord el proceso de modernización del Acuerdo NAFTA con Canadá y México y, por otra parte, sentar las bases para que la UE concediera un mejor acceso a productos norteamericanos y con ello resolver el alegado problema del déficit comercial que tiene EE UU con este área comercial y que viene siendo una de las grandes obsesiones de la actual Administración americana. Sin embargo, ante la imposibilidad a corto plazo de lograr esos objetivos, el presidente Trump decidió imponer las medidas a estos países a partir del 1 de junio de 2018.

La reacción de la comunidad internacional a la adopción de estas medidas no se hizo esperar, al considerar que difícilmente las mismas podrían encajar en las premisas de seguridad nacional que permite el artículo XXI del GATT, siendo más bien unas medidas de salvaguardia económica encubiertas, cuya imposición suponía una vulneración de las reglas de comercio internacional al no respetar el Acuerdo de Salvaguardias de la OMC ni el artículo XIX del GATT. Ello motivó que entre los meses de abril y agosto de 2018, China, India, Canadá, México, Noruega, Rusia, Suiza, Turquía y la ▷

UE decidieran recurrir estas medidas ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC (OSD), el cual, de momento, ha aceptado la constitución de paneles, si bien todavía no se han iniciado los correspondientes trabajos. Al mismo tiempo, algunos de estos países decidieron optar por establecer medidas de reequilibrio, tal y como permite el Acuerdo de Salvaguardias, elevando los aranceles a determinados productos de EE UU por un valor equivalente al comercio afectado por las medidas americanas al acero y aluminio. La UE ha sido uno de ellos, adoptando medidas que se aplicarán en dos fases: la primera entró en vigor el 1 de junio, mientras que la segunda fase se producirá en tres años. Por su parte, EE UU ha considerado que las medidas de reequilibrio no estaban justificadas y suponen una violación de las reglas internacionales por no estar contemplada esta posibilidad de compensación en el artículo XXI del GATT. En consecuencia, las ha recurrido ante el OSD, habiendo objetado (de momento) las medidas de reequilibrio adoptadas por Canadá, China, México, Rusia, Turquía y la UE.

Esta escalada de incremento de aranceles generalizada prácticamente no se había visto desde los años treinta, y es más que probable que vaya a tener un efecto muy negativo sobre los flujos de comercio a nivel internacional, con consecuencias totalmente impredecibles. Al mismo tiempo, la presentación de tantos casos ante el OSD no va a hacer sino bloquear, aún más si cabe, el trabajo de dicho órgano, que en los últimos años venía experimentando importantes retrasos, generándose, por tanto, una mayor incertidumbre sobre el resultado final de estos litigios y las implicaciones de los mismos.

La actividad de la actual Administración americana, en lo que se refiere al uso de la sección 232, no ha terminado con la imposición de las medidas al acero y al aluminio, puesto que

en 2018 se han abierto dos nuevos casos. El primero de ellos se inició en mayo y afecta a los automóviles y sus partes, mientras que el segundo se refiere a uranio y se abrió en julio.

Sin duda alguna, la investigación que tiene mayor trascendencia es la de automóviles, no solo porque supone un reto para el propio Departamento de Comercio, dada la complejidad y alcance de la misma, sino sobre todo por las repercusiones que tendría una eventual adopción de medidas. Si la imposición de aranceles para el acero y el aluminio ya generó controversia dentro de EE UU, esta investigación ha supuesto la movilización de grandes actores americanos, entre ellos los propios fabricantes de automóviles estadounidenses, e incluso congresistas, tanto demócratas como republicanos, que están en contra de que se adopte cualquier tipo de acción restrictiva. A ello habría que añadir la reacción de la comunidad internacional, que ya ha expresado sus dudas sobre la legitimidad que tendrían unas potenciales medidas y que con toda probabilidad reaccionaría imponiendo medidas de reequilibrio, en esta ocasión por valor muy superior a las del acero y el aluminio, y volviendo a plantear muy posiblemente nuevos litigios ante el OSD.

Por otra parte, no hay que negar que el mero hecho de que se haya iniciado esta investigación ha supuesto un revulsivo para que finalizara la modernización del acuerdo NAFTA, ahora rebautizado con las siglas USMCA, cuyas negociaciones concluyeron en agosto con México y en septiembre con Canadá. Estos países, que habrían aceptado la inclusión en este acuerdo de cláusulas especiales para el sector del automóvil en el supuesto de que EE UU terminara adoptando medidas sobre la base de la sección 232, confían al mismo tiempo en que la aprobación del USMCA, por parte del Congreso americano, lleve a la eliminación de los ▷

aranceles que les están aplicando para el acero y el aluminio. También se podría decir que, en cierta medida, esta nueva investigación basada en la sección 232 ha propiciado, a su vez, el lanzamiento de las negociaciones de un nuevo acuerdo comercial con Japón o, incluso, el acuerdo alcanzado en julio de 2018 entre el presidente Trump y el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, y cuyo objetivo es lograr un mayor acercamiento comercial entre ambos bloques, el cual quedaría paralizado si EE UU decidiera imponer aranceles a los automóviles.

De momento se está a la espera de conocer los resultados de esta investigación, cuyo informe debe ser presentado al presidente a mediados de febrero de 2019, contando este con noventa días adicionales para tomar una decisión final.

5. Conclusiones

Es innegable que la entrada en la Casa Blanca de Donald Trump ha supuesto un cambio radical en la política comercial de EE UU, así como en el papel que desempeña en la actualidad como importante actor comercial en el mundo y en la forma en que se está relacionando con el resto de la comunidad internacional.

En primer lugar, ha reconfigurado la posición tradicional de EE UU a nivel multilateral. En términos OMC, esto supone un reto sin precedentes, pues la organización está al borde del colapso. En diciembre de 2019 dejará de estar operativo el Órgano de Apelación dentro del Mecanismo de Solución de Diferencias, que, por otro lado, es la gran diferencia entre el GATT y la OMC, y que dota a la OMC de una capacidad real de resolver las disputas comerciales e

interpretar la normativa comercial internacional. Asimismo, tanto en sus negociaciones bilaterales como con sus medidas unilaterales, EE UU está vulnerando lo ya pactado a nivel multilateral.

Su política bilateral se basa fundamentalmente en la aplicación de medidas unilaterales que el resto de países debe aceptar si no quiere atenerse a las consecuencias de dichas medidas. Solo con China y con la UE, debido a su potencial comercial, se han prolongado realmente las negociaciones, pero siempre con medidas unilaterales encima de la mesa y bajo la amenaza de ampliarlas. En las próximas semanas podremos observar si esas negociaciones llegan a buen puerto y sirven para reducir la tensión comercial, o si han sido una excusa para retrasar la aplicación de nuevas medidas unilaterales y continuar con la escalada de tensión.

Si bien es cierto que en muchas ocasiones las acciones del mandatario americano han sido sorprendidas, no es menos cierto que, en materia comercial, y en particular en el área de la defensa comercial, sus promesas electorales las está poniendo en práctica y que el *leitmotiv* de esa política comercial es y seguirá siendo la de defender a ultranza los intereses americanos, su industria y sus trabajadores. Para ello no ha dudado en hacer uso de la amplia batería de instrumentos de defensa comercial con los que cuenta la legislación americana, y ello a pesar de que en algunas ocasiones dichas actuaciones hayan sido objeto de fuertes críticas internas, incluso por parte de importantes miembros de su propio partido.

En estos dos primeros años de su mandato se ha incrementado el ya de por sí uso importante que venía haciendo EE UU de los mecanismos de defensa comercial tradicionales, sobre todo en lo que respecta a las medidas ▷

antidumping y antisubvención, que han crecido de manera significativa, pero lo más relevante ha sido el recurso a las medidas de la sección 232 de la Trade Expansion Act de 1962 y la convulsión que han generado estas medidas en el comercio internacional. Nos encontramos en un momento especialmente delicado, tanto desde el punto de vista interno de EE UU como a nivel internacional, y en el que el grado de incertidumbre es bastante alto, pero todo apunta a que esta tendencia proteccionista del actual presidente de la Casa Blanca continuará, por lo que no habría que descartar nuevas medidas impactantes de aquí a que finalice su mandato.

Aunque todavía es pronto para valorar las consecuencias de esta política netamente proteccionista por la que ha optado la Administración Trump, lo cierto es que a corto plazo parecería que le ha dado ciertos réditos, sobre todo en el ámbito doméstico. Por de pronto, y de acuerdo con informaciones de la Administración americana, hay muchas industrias americanas que están satisfechas con ese mayor recurso a las medidas *antidumping* y antisubvención, ya que estarían permitiendo la contención de importaciones consideradas por ellos

como desleales o ilícitas. Por otra parte, y aunque las medidas del acero y el aluminio cuentan con bastantes detractores y hayan desencadenado efectos colaterales en otros sectores, según fuentes oficiales, la situación de los fabricantes de estos productos habría mejorado al incrementar sus niveles de producción, pero sobre todo sus precios de venta, dejando atrás el potencial riesgo de desaparición que, según ellos, existía. Por último, y no menos importante, la Casa Blanca considera que haber tenido una actitud firme a la hora de imponer medidas para el acero y el aluminio o el mero hecho de haber iniciado una investigación de la sección 232 respecto al automóvil y la posibilidad de que puedan imponerse medidas en este sector podrían haber jugado un papel importante a la hora de reorientar los acuerdos NAFTA o KORUS, o incluso la formalización de posibles nuevos acuerdos con Japón y la UE. Es precisamente este planteamiento el más problemático de todos, ya que seguirá permitiendo al presidente Trump continuar su senda proteccionista y poner en jaque los fundamentos de las normas internacionales de comercio que hemos acordado entre todos y que tanto esfuerzo nos ha costado lograr.



*Juan Francisco Martínez García**
*Blanca Revenga Martínez de Pazos***

EL COMERCIO EN LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS

Las relaciones comerciales transatlánticas sobreviven a todas las vicisitudes, cambios y sobresaltos de los últimos dos años y, de momento, siguen aumentando en volumen e intensidad. Durante los últimos años hemos asistido al fracaso de un ambicioso intento de impulsar una mayor integración, de la mano de un acuerdo bilateral, la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (ATCI), más conocido por su acrónimo en lengua inglesa, TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), cuya negociación se interrumpió con el cambio de inquilino en la Casa Blanca. Desde ese momento, el cambio en la política comercial norteamericana, que se ha tornado mucho más unilateral, ha abierto una nueva etapa en las relaciones comerciales transatlánticas, en las que de momento destacan algunos nuevos irritantes comerciales originados por las decisiones unilaterales. Se mantiene la incertidumbre sobre si las actuales tensiones en el diálogo bilateral se mantendrán o se podrán reconducir hacia una dinámica positiva que quizá dé lugar a nuevas negociaciones a una escala menor.

Palabras clave: economía transatlántica, comercio, relaciones comerciales transatlánticas, Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión, política comercial norteamericana.

Clasificación JEL: F13, F14, F15, N72.

1. Introducción

Es un tópico comenzar este tipo de artículos destacando la importancia de las relaciones comerciales transatlánticas. No por ser un tópico deja de ser verdad. La Unión Europea y Estados Unidos tienen la relación comercial bilateral de mayor peso en el mundo. Contemplando

exportaciones e importaciones de mercancías, con datos de Eurostat, el comercio de mercancías alcanzó un máximo en 2018 con 674 mil millones de euros. Somos mutuamente nuestros principales socios comerciales, ya que, con datos de 2018, el 17% del comercio total de la UE se produce con EE UU y el 19% del comercio total de EE UU tiene lugar con la UE. La inversión mutua alcanza también niveles excepcionales: la inversión total de EE UU en la UE es tres veces mayor que en toda Asia y la inversión de la UE en EE UU es casi ocho veces la cantidad de inversión de la UE en India y China juntas. ▷

* Consejero Económico y Comercial de España en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea.

** Jefe de Área de Norteamérica. Subdirección General de Iberoamérica y América del Norte.

Versión de marzo de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2019.3110.6804>

La razón para avanzar aún más en la profundización de las relaciones comerciales no es otra que el peso de ambas áreas en la economía mundial, más del 45% del PIB mundial, lo que permite intuir un potencial de comercio e inversión aún mayor.

El principal intento para impulsar esa mayor integración en los últimos tiempos se produjo, como es natural, en el proceso de recuperación económica tras la recesión mundial del año 2008, en un contexto favorable para tratar de explotar todas las vías posibles para impulsar el crecimiento económico sobre la base de la apertura de los mercados, en un momento en que se trataba también, desde el G20 y otros foros y organismos internacionales, de aconsejar resistir la tentación de aplicar medidas proteccionistas. Ese intento se materializó en una negociación comercial bilateral que se inició a mediados de 2013 y se prolongó durante más de tres años, hasta su interrupción, en diciembre de 2016.

En las próximas líneas nos referiremos someramente al antes, el durante y el después de ese proceso de negociación comercial bilateral.

2. Génesis del TTIP

La iniciativa para la negociación de un nuevo acuerdo comercial empezó a tomar cuerpo en un marco institucional creado en 2007 para impulsar la profundización de la relación transatlántica: el Consejo Económico Transatlántico.

El Consejo Económico Transatlántico proporcionaba una buena plataforma para brindar orientación política a este trabajo, ya que el TEC (por sus siglas en inglés) incorporaba tres grupos asesores: el Diálogo de los Legisladores Transatlánticos, el Diálogo Transatlántico de los Consumidores y el Diálogo Empresarial

Transatlántico, y, además, este informaba sobre sus objetivos y trabajos a la sociedad civil inmediatamente después de sus reuniones anuales.

Como resultado de la Cumbre UE-EE UU de noviembre de 2011, se solicitó al TEC que creara un Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Empleo y Crecimiento (EU-US High Level Working Group on Jobs and Growth), dirigido por el comisario de Comercio de la UE y el Representante de Comercio de EE UU (USTR), que identificara y valorase las distintas opciones que mejorasen las relaciones bilaterales comerciales y de inversión de modo que, según se recogía en la declaración, se fomentase la creación de empleo, el crecimiento económico y la competitividad internacional a ambos lados del Atlántico.

A pesar de que tanto la UE como EE UU quisieron dejar claro que se pretendía explorar todas las opciones posibles, desde un TEC-plus hasta un potencial ALC entre las dos regiones del Atlántico, el trabajo del grupo se centró en explorar las posibilidades de un ALC de amplio espectro, lo que se ha dado en denominar un acuerdo comercial de nueva generación, que incorpora en su texto un ámbito mucho mayor que un simple desarme arancelario.

El grupo de trabajo presentó un informe provisional sobre su labor en junio de 2012, recomendando un acuerdo de libre comercio de amplio espectro, y desde ese momento se centró en definir la estructura y contenido del futuro acuerdo.

Tras una reunión del Consejo Europeo (7 y 8 de febrero de 2013) en la que los jefes de Estado de la UE manifestaron su compromiso con el comercio exterior, como clave para generar crecimiento económico y fomentar la creación de empleo, y afirmaron que los acuerdos de libre comercio son una herramienta muy útil para progresar en la liberalización comercial y ▷

hacer avanzar lo multilateral, el informe final se presentó el 13 de febrero de 2013.

Como se preveía, el grupo de trabajo llegó a la conclusión de que un acuerdo integral que abordase una amplia gama de asuntos bilaterales de comercio e inversión proporcionaría los mayores beneficios de entre todas las opciones consideradas y presentaba una estructura del mismo con tres pilares.

Primer pilar: acceso a mercados

- Comercio de bienes (aranceles, reglas de origen y salvaguardias).
- Comercio de servicios.
- Inversiones.
- Compras públicas.

Segundo pilar: barreras no arancelarias y aspectos regulatorios

- Medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS).
- Barreras técnicas al comercio (TBT).
- Coherencia regulatoria: regulación horizontal.
- Regulación sectorial: nueve sectores (cosmética, automóvil, farmacéutico, maquinaria industrial, aparatos médicos, pesticidas, productos químicos, tecnologías de la información y telecomunicaciones, productos textiles).

Tercer pilar: reglas para abordar los desafíos globales compartidos

- Propiedad intelectual e indicaciones geográficas.
- Aduanas y facilitación de comercio.
- Comercio y desarrollo sostenible (aspectos laborales, sociales, medioambientales).

- Comercio y competencia.
- Empresas públicas y subvenciones.
- Comercio de energía y materias primas.
- Pymes.
- Transparencia.
- Mecanismo de solución de disputas entre Estados.
- Protección de inversiones y solución de conflictos entre inversor y Estado (ISDS, Investor State Dispute Settlement).

El resultado del trabajo del grupo no fue en absoluto sorprendente, ya que, dados los aranceles promedio bajos (en torno al 4%), la clave para impulsar un aumento significativo del comercio radicaba en intentar abordar las barreras no arancelarias, barreras que en parte son el resultado de sistemas reguladores diferentes, pero también de otras medidas no arancelarias, como las relacionadas con ciertos aspectos de la seguridad o la protección del consumidor, además de otros obstáculos derivados de las divergencias en las regulaciones.

En el Consejo de Ministros de Comercio del 14 de junio de 2013 se aprobó el mandato del Consejo para iniciar las negociaciones, en forma de una doble decisión (una para materias de exclusiva competencia de la UE y otra para materias de competencia compartida con los Estados miembros), junto con las directrices de negociación.

Por su parte, en EE UU, el 20 de marzo de 2013, el USTR había informado por escrito al Congreso de su intención de negociar, y el nuevo representante, Michael Froman, había anunciado que solicitaría al Congreso la renovación de la «Fast Track» (Trade Promotion Authority) en los siguientes meses.

Finalmente, el 17 de junio de 2013, en los márgenes del G8, los presidentes de EE UU, del Consejo Europeo y de la Comisión ▷

Europea anunciaron en una rueda de prensa conjunta el lanzamiento formal de las negociaciones.

Los objetivos, conforme a la estructura prevista, los vemos a continuación.

2.1. Acceso a los mercados

Aranceles

El objetivo a largo plazo era la eliminación de todos los aranceles, pero a corto plazo se reconocía la sensibilidad de algunos productos, y el desarme arancelario de los mismos sería realizado progresivamente durante periodos transitorios. Se estimaba que no debería existir gran dificultad en alcanzar una eliminación casi completa de aranceles en productos industriales. En productos agrícolas ambas partes parecían tener muy mezclados los intereses ofensivos y defensivos. Aunque los aranceles NMF fuesen bajos, la existencia de crestas arancelarias en algunos sectores económicos de interés justificaría un ejercicio de desarme arancelario que igualaría a Europa con otros países que ya contaban con un acuerdo de libre comercio con EE UU en vigor.

Servicios

El objetivo era igualar los compromisos con los más amplios ya asumidos con otros países hasta la fecha y solucionar barreras de acceso ya identificadas (salvo en los sectores donde hubiera sensibilidades). En el mercado americano las barreras suelen derivar de la fragmentación legislativa y la regulación subfederal, generándose cargas administrativas que hacen más difícil el posicionamiento en el mercado. En cualquier caso, se hacía necesario identificar las

áreas donde sería posible avanzar por la existencia de un interés común. Sectores españoles con intereses ofensivos eran: servicios financieros, servicios de seguridad, energías renovables, eficiencia energética, redes de transporte (autopistas y ferrocarril), energía y telecomunicaciones, protección del medio ambiente, reciclaje y desarrollo de productos biotecnológicos y nanotecnológicos, y administración y gestión de los servicios sanitarios (*e-health*).

Sobre sectores concretos:

- Aéreo. Había un compromiso de EE UU de iniciar un proceso de liberalización total de la inversión europea (actualmente la legislación de EE UU solo permite el 25% de propiedad extranjera).
- Financieros. Aunque el comisario europeo para mercado interior, Michel Barnier, se había mostrado favorable a incluir la cooperación regulatoria en materia financiera dentro de las negociaciones del ALC, la reacción estadounidense fue contraria y no parecía posible que se pudiera ir muy lejos en este ámbito dentro del acuerdo.
- Servicios que impliquen flujos de datos transfronterizos. La UE consideraba que el nivel de protección de datos en EE UU era «inadecuado» y por lo tanto no estaba a favor de una propuesta estadounidense de imponer como principio general que «los datos pudiesen intercambiarse libremente entre fronteras».
- Servicios marítimos. Varios países identificaban como un obstáculo a eliminar la Ley de Buques Mercantes americana de 1920, que restringe el transporte de mercancías y pasajeros en aguas estadounidenses a compañías estadounidenses. ▷

Inversiones

El objetivo era igualar los compromisos con los más amplios ya asumidos por EE UU con otros países hasta la fecha.

EE UU es un país bastante protector, por lo que el interés para Europa, y en particular para España, provenía de conseguir un nivel adecuado de protección a todos los sectores, y no solo a aquellos en los que se hubieran hecho concesiones de acceso a mercado. La protección debía ser horizontal. Y obtener un compromiso por parte de EE UU de implicación en la liberalización en el ámbito subfederal.

Compras públicas

El objetivo era un acceso mejorado a todos los niveles gubernamentales. En el documento se hablaba de «acceso a oportunidades en todos los niveles», lo que indicaba que también se podrían incluir niveles subfederales. Se entendía que solo bastaría que el acceso supusiera una «mejora sustancial».

2.2. Área de regulación y barreras no arancelarias

Cooperación regulatoria y barreras no arancelarias

De un lado, se pedía encontrar un equilibrio entre la necesidad de reducir costes y retrasos administrativos innecesarios derivados de una regulación y, de otro, que se alcanzaran los niveles de protección de la salud, seguridad o del medio ambiente u otros objetivos legítimos.

Como novedad, se hablaba de involucrar más a los reguladores.

La clave de este apartado estaba en que se pretendía crear unos mecanismos para lograr compatibilidad/armonización de las regulaciones futuras, así como la equivalencia/reconocimiento mutuo en las existentes.

- Además de pedir que se incluyeran SPS plus, destacaba que propusiera, entre otras cuestiones, crear un mecanismo continuo o permanente para solucionar los contenciosos SPS, y se mencionaba que las medidas SPS debían basarse en valoraciones científicas aceptadas internacionalmente.
- TBT plus: el enfoque de foro bilateral se sustituía por el de crear un mecanismo continuo. Este capítulo debía buscar reducir requisitos de certificaciones y pruebas.
- Temas horizontales sobre coherencia y transparencia regulatoria: se preveían consultas en los momentos iniciales y revisiones periódicas y seguimiento de buenas prácticas.
- Compromisos sectoriales específicos para lograr cierta armonización/compatibilidad en determinados bienes y servicios.
- Crear un mecanismo para detectar futuros problemas.

Asimismo, el informe hacía una referencia a seguir progresando en la eliminación de barreras SPS que afectan al comercio bilateral.

2.3. El área de reglas sobre temas globales

Finalmente, el informe señalaba que tanto la UE como EE UU contribuirían a fortalecer el sistema multilateral desarrollando nuevas reglas sobre temas globales. ▷

Derechos de propiedad intelectual

En normas de derechos de propiedad intelectual el objetivo era muy poco ambicioso: ambas partes se comprometían a analizar un número limitado de cuestiones y además sin prejuzgar el posible resultado. No se mencionaban las indicaciones geográficas, y si bien es cierto que el comisario De Gucht daba por hecho que se incluirían, la posición de EE UU no auguraba una negociación fácil.

Medio ambiente y trabajo

El informe decía que se tendrían en cuenta los avances y el trabajo realizados en otros acuerdos bilaterales, como los negociados por la UE (ALC UE-Singapur, que incluye un anexo sobre tecnologías verdes).

Otros retos y oportunidades globales

El informe ampliaba el abanico de áreas relacionadas con el comercio donde se puede buscar algo de acercamiento entre ambos bloques (aduanas, política de competencia, empresas públicas, materias primas y energía, pymes y transparencia), lo que se interpretaba como un modo de ayudar a recuperar el liderazgo transatlántico en el debate a nivel multilateral.

3. Las negociaciones del TTIP

La primera ronda de negociación del TTIP, inaugurada oficialmente por el USTR, Michael Froman, tuvo lugar entre el 8 y el 12 de julio en Washington. En ella participaron alrededor de 150 negociadores de la UE y EE UU, divididos en 24 grupos de negociación y liderados por el negociador jefe de la UE, Ignacio García

Bercero, y de EE UU, Daniel Mullaney. De los 60-65 negociadores desplazados por la Comisión desde Bruselas, cerca de la mitad eran responsables de cuestiones regulatorias en diversas Direcciones Generales, mientras que la otra mitad procedía de DG Trade.

Los Estados miembros tuvieron la oportunidad de debatir con la Comisión los preparativos de esta primera ronda, así como los documentos (*initial position papers* y *concept papers*) preparados por la Comisión para compartir con EE UU durante estas primeras sesiones: paquete de regulación sobre automóviles, químicos, farmacéuticos y equipos médicos, SPS, TBT, cuestiones horizontales sobre cooperación regulatoria, contratación pública, desarrollo sostenible, cuestiones de competencia, empresas públicas y subvenciones, energía y materias primas, servicios financieros, tecnologías de la información y la comunicación (TIC), solución de disputas inversor-Estado (ISDS), así como una propuesta de texto sobre servicios, inversión y comercio electrónico.

Los Estados miembros realizaron sus comentarios sobre los documentos, dando en líneas generales su apoyo a los mismos como base para la primera ronda de negociación.

Al término de la semana, se había llevado a cabo una discusión sustancial de todos los elementos que se pretendía incluyese el acuerdo, identificando las áreas de convergencia y explorando algunas posibilidades en las áreas divergentes, y se habían establecido los grupos de trabajo para cada una de ellas. Se había hablado, entre otras cuestiones, de acceso a mercado de productos agrícolas e industriales, servicios transfronterizos, comercio electrónico y telecomunicaciones, servicios financieros, reglas de origen, contratación pública, inversiones, energía y materias primas, coherencia regulatoria y transparencia, SPS, TBT, anexos sectoriales/ ▷

cooperación regulatoria, derechos de propiedad intelectual, desarrollo sostenible, pymes, solución de disputas, competencias, aduanas y facilitación del comercio y empresas estatales, entre otros temas. La ronda permitía constatar un alto grado de ambición de ambas partes.

La Comisión destacó la importancia que concedería en estas negociaciones a la política de comunicación y transparencia hacia los medios, el público y todos los interesados, y hubo varias ruedas de prensa durante la semana de negociaciones, incluida una a su término, el 12 de julio de 2013. Además, el 10 de julio se celebró también una sesión conjunta en Washington de los negociadores del USTR y de la UE con los *stakeholders* en la que participaron profesionales de la industria, académicos, consumidores, sindicatos, ONG, etcétera, con más de 350 participantes.

DG Trade también celebró una sesión informativa similar con la sociedad civil (Civil Society Dialogue) el 16 de julio en Bruselas, con más de 150 representantes de ONG y asociaciones industriales.

En esa misma línea de transparencia se creó incluso una cuenta oficial de Twitter sobre el TTIP para información general, y la Comisión decidió publicar en su página web varios de los *initial position papers* que presentó a los americanos durante la primera ronda, en concreto los relativos a cuestiones regulatorias horizontales, TBT, SPS, compras públicas, desarrollo sostenible, energía y materias primas.

En los años 2014, 2015 y 2016 se sucedieron las rondas con una periodicidad casi trimestral y se fue avanzando en el intercambio y la consolidación de textos. También se produjo el intercambio de dos ofertas arancelarias.

Tras tres años y medio de negociaciones y un total de quince rondas, aquellas se interrumpieron en noviembre de 2016.

El estado de situación de las negociaciones en los tres pilares lo vemos a continuación.

3.1. *Primer pilar: acceso a mercado*

Oferta arancelaria. Las ofertas sobre la mesa cubrían el 97% de las líneas arancelarias y, aunque en las últimas rondas se habían discutido las posibilidades de mejorar las ofertas, no se llegó a iniciar ninguna discusión. En relación con el texto sobre agricultura e indicaciones geográficas (IG), quedaron abiertas las cuestiones relacionadas con la inclusión del Acuerdo del Vino de 2006 y la petición europea de proteger los semigenéricos del acuerdo de 2006. Se barajaban varias formas de protección compatibles con la legislación de EE UU, como posibles *landing zones* en IG, utilizando todo el espacio posible para dar más protección a las IG a través de estándares de identidad, la normativa sobre etiquetado y otros.

En exportaciones y créditos a la exportación se estaba negociando todavía hasta qué punto se quería ir más allá de lo acordado en Nairobi en diciembre de 2015, en la Conferencia Ministerial de la OMC.

En servicios persistían las diferencias en cuanto a las ofertas, pero se logró avanzar bastante en la consolidación del texto. En lo que se refiere a servicios financieros, se concluyó la revisión de la oferta de la UE y gran parte de la oferta americana. Se había avanzado también en la consolidación del texto en servicios financieros, en particular las disposiciones relativas a definiciones, excepciones y aspectos institucionales.

Contratación pública. Aunque técnicamente la oferta americana era más ambiciosa de lo negociado en GPA, esta todavía no reflejaba el grado de ambición que la UE esperaba para ▷

estas negociaciones. En la última ronda, las discusiones se centraron en el texto sobre contratación pública, principalmente en las disposiciones relativas a transparencia, trato no discriminatorio y consideraciones ambientales, sociales y de derechos del trabajador en los procedimientos de contratación.

Reglas de origen. En la parte horizontal del protocolo de origen quedaba bastante trabajo en lo que se refiere a la verificación y casos de denegación de preferencias. En lo que se refiere a las reglas específicas de producto (reglas de lista), también había diferencias que discutir, sobre todo en reglas para productos agroalimentarios, las últimas que se intercambiaron, pero también en productos industriales y textiles.

3.2. Segundo pilar: aspectos regulatorios

Cooperación regulatoria. El trabajo en los últimos meses se centró en la consolidación de las propuestas por ambas partes sobre cooperación regulatoria y buenas prácticas regulatorias. Subsistían dificultades significativas y todavía estaba por ver si era posible encontrar *landing zones* en este ámbito.

Medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS). Persistían numerosas diferencias, entre ellas el reconocimiento de las inspecciones, el trato a la UE como entidad única, equivalencias, auditorias, bienestar animal, la inclusión de la resistencia antimicrobiana en el acuerdo, etcétera.

Obstáculos técnicos al comercio (TBT). En las últimas reuniones se dedicó bastante tiempo a discutir la evaluación de la conformidad. Se indicaron ideas a EE UU sobre cómo progresar para establecer un marco que permita a los organismos americanos emitir certificados de conformidad con los estándares europeos,

pero se dejó claro que solo sería posible si, en contrapartida, estaban dispuestos a buscar un modo de reducir los costes de evaluación en el sector de maquinaria.

Sectores. Tras negociaciones intensas en cinco de los nueve sectores específicos, los sectores de automoción y farmacéutico eran los más avanzados. En automoción se trabajaba para conseguir la equivalencia en determinados estándares de protección y en farmacéuticos se estaba discutiendo cómo actualizar el acuerdo sobre reconocimiento mutuo de 1998. Las discusiones eran algo más problemáticas en el área de aparatos médicos, y en productos textiles las posiciones se habían acercado para sentar las bases de una futura cooperación. En cosméticos se habían aproximado las posturas, pero todavía había desacuerdos importantes. Menos avanzadas se encontraban las discusiones en tecnologías de información y comunicaciones, y pesticidas.

3.3. Tercer pilar: reglas

Desarrollo sostenible. Ambas partes habían intercambiado propuestas en materia de derechos laborales y disposiciones medioambientales, y si bien a nivel político EE UU había manifestado su intención de ir más allá de lo acordado en TPP, la propuesta americana era menos ambiciosa de lo que la UE esperaba. Los aspectos más complicados para EE UU eran la ratificación de los ocho convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las cuestiones relativas al cambio climático.

Las disposiciones en materia de procedimiento, incluida la solución de disputas, todavía estaban pendientes, aunque había habido discusiones preliminares sobre el tema. ▷

Facilitación del comercio. En la última ronda se habían logrado avances en distintos puntos, como el procedimiento de admisión temporal de mercancías y el tratamiento de mercancías tras su reparación. Se habían discutido algunos aspectos como el desarrollo de operadores autorizados conjuntos, armonización del requerimiento de datos de ambas partes y la creación de una ventanilla única común, TIC, pagos electrónicos, y otros, pero quedaban sin resolver diversas cuestiones, como, por ejemplo, las tasas.

Propiedad intelectual. Las disposiciones relativas a los acuerdos internacionales y cooperación estaban cerca de consolidarse y las negociaciones estaban avanzadas también en otras áreas, como ejecución aduanera y cooperación.

Energía y materias primas. La UE había presentado en la penúltima ronda algunos ajustes en la fijación de precios y restricciones a la exportación de los monopolios de exportación, y aspectos relativos al tránsito, pero no se había llegado al punto de pensar en una consolidación de los textos.

Competencia. Se consiguió llegar a un entendimiento en prácticamente todas las áreas, pero quedaba trabajo por hacer en transparencia en los procedimientos y el derecho a la defensa. Persistían dificultades en el área de empresas públicas porque los enfoques tenían distinto alcance y la UE quería que las disciplinas tuviesen alcance subfederal.

Pymes. Era el texto más avanzado, aunque subsistían algunas diferencias sobre umbrales, NTB y contratación pública.

Solución de diferencias inversor-Estado. No había progresos en la convergencia de posturas y solo había habido avances en aquellas partes del texto en las que las partes tienen enfoque y propuestas de texto similares, como son resolución amistosa de disputas, mediación,

consolidación de quejas múltiples, quejas infundadas, etcétera.

Anticorrupción. Era una prioridad para EE UU y se contemplaba estudiar la inclusión de un posible texto que no llegó a debatirse.

Disposiciones institucionales y legales. Las negociaciones sobre las disposiciones legales e institucionales se habían centrado en la parte referente a las definiciones y aspectos institucionales y subsistían diferencias en las cuestiones institucionales y algunos otros aspectos más formales, como aceptar los textos auténticos en las veintitrés lenguas comunitarias.

La última ronda de negociación, la decimoquinta desde que comenzaran las negociaciones en 2013, tuvo lugar del 3 al 7 de octubre de 2016 en Nueva York, y una vez constatado que el cierre político del acuerdo no era posible, tras un intento por parte de EE UU de acelerar el cierre con un acuerdo político basado en el estudio de posibles *landing zones*, en esos contactos bilaterales en noviembre se exploraron posibles vías para poder aprovechar el trabajo hasta la fecha.

Hubo un comunicado conjunto UE-US (*Joint Statement o Joint Report*), el 17 de enero de 2017, que expresaba ese deseo, y se constató que lo único que parecía viable sería seguir avanzando con el Acuerdo de Reconocimiento Mutuo (ARM) en el sector farmacéutico, dado que ya existía un acuerdo previo de 1998.

Las negociaciones sobre reconocimiento de las inspecciones sobre buenas prácticas en la fabricación en la industria farmacéutica continuaron en enero en el marco del acuerdo de 1998 y se llegó a otro que se está implementando.

Para explicar los motivos por los que no se consiguió llegar a un acuerdo se pueden identificar algunos problemas concretos en áreas importantes. Pilar a pilar. ▷

Acceso a mercado. Compras públicas (*Buy America*), diferencias en servicios y transporte marítimo, etcétera.

Regulación. Se había avanzado mucho en el conocimiento mutuo y en particular en productos farmacéuticos, aparatos médicos y seguridad en los vehículos, pero en la parte general subsistía una diferencia de enfoque, y hubieran hecho falta más reuniones para seguir avanzando en el resto de los sectores elegidos. Viendo el lado positivo, la situación actual debería permitir mantener una dinámica de contactos y colaboración.

Reglas. Hubo progresos allí donde no había una plantilla previa y fue más difícil avanzar en las áreas donde ambas partes ya contaban con una plantilla o una posición muy consolidada, como, por ejemplo, el mecanismo para la resolución de diferencias entre los inversores y los Estados. También quedaban incógnitas a despejar en los subsidios a las empresas públicas y en lo relativo al comercio y desarrollo sostenible. En lo referente a subvenciones a empresas públicas había una posición próxima y en materia de derechos laborales parece que habría podido haber margen para trabajar con terceros países.

Vista la imposibilidad de seguir con las negociaciones, la Comisión se propuso como objetivo intentar mantener una agenda de comercio positiva con EE UU, y con ese espíritu se emitió un comunicado conjunto de 17 de enero.

4. Las relaciones comerciales transatlánticas tras el TTIP

La nueva Administración cambió notablemente el enfoque de la política comercial y eso afectó a las relaciones comerciales transatlánticas,

al igual que al resto de las relaciones comerciales con otros socios.

La nueva posición parece que descansa en el supuesto de que, en las negociaciones comerciales, a causa de la multilateralización de las negociaciones, EE UU ha estado desaprovechando su posición de dominio y liderazgo en el mundo y que su déficit comercial se justifica por el comportamiento desleal de las empresas o de los países con los que EE UU registra un déficit comercial.

De hecho, una orden ejecutiva que solicitaba al Departamento de Comercio la elaboración de un informe (que no fue hecho público) sobre déficits comerciales significativos fue emitida el 31 marzo de 2017, junto a otras cuatro órdenes ejecutivas emitidas para:

- Reforzar la preparación y ejecución de nuevos expedientes *antidumping* y anti-subsidiación y la identificación de violaciones de la ley de aduanas.
- Reforzar el *Buy and Hire American*.
- Abordar violaciones y abusos de los acuerdos comerciales.
- Establecer la oficina para la política comercial y de manufactura.

Los primeros seis meses de 2017 dan una buena idea de la nueva orientación de la nueva política comercial, respondiendo a ese objetivo de reducir el déficit comercial en el propio ámbito del comercio.

El resultado inmediato ha sido:

- Un natural y considerable aumento de las fricciones comerciales, que ha generado múltiples crónicas en los medios de comunicación sobre un clima de guerra comercial y que también se ha dejado sentir en las relaciones transatlánticas. ▷

- Una bilateralización de las negociaciones, previa retirada de las negociaciones plurilaterales.
- Renegociación de acuerdos anteriores.

En este contexto se entiende la retirada de EE UU del acuerdo Transpacífico y las denuncias y posteriores renegociaciones del NAFTA y el Acuerdo con Corea, por ejemplo. Los siguientes en la lista en este proceso parece que serán Japón y la UE.

Otra consecuencia del más agresivo nuevo enfoque en las relaciones exteriores y comerciales, en general, ha sido una revisión y endurecimiento de la política comercial unilateral, con la apertura de nuevos casos de defensa comercial (medidas *antidumping* o derechos compensatorios)¹ y también la revisión o interpretación de decisiones anteriores como la reciente revisión de la clasificación arancelaria de algunos quesos elaborados con leche de oveja.

Ante esta nueva situación, la Comisión Europea y sus Estados miembros se han debatido desde principios de 2017 entre la necesidad de mostrar una posición igualmente dura en los conflictos que han ido surgiendo y el deseo de mantener una agenda positiva que evitase una confrontación abierta.

De ese modo, por un lado, en contactos bilaterales con la Administración americana, se avanzó hacia el cierre del acuerdo de reconocimiento mutuo de las inspecciones en las industrias farmacéuticas, se ha buscado solucionar de forma amigable el conflicto por la prohibición de importación de la carne hormonada en Europa (la gestión del contingente de carne de

vacuno acordado como compensación tras la pérdida del panel en la OMC sobre la prohibición de comercializar en la UE carne de animales tratados con hormonas, tras la aprobación de la Directiva denominada «Hormonas» de 1988) y se ha promocionado activamente la colaboración junto con Japón en una iniciativa de reforma de la OMC, pero, por otro lado, se ha cuestionado en esta organización la imposición de aranceles a los productos de acero y aluminio² (y se ha respondido con medidas de reequilibrio) y también se han cuestionado en Ginebra otras iniciativas como los derechos *antidumping* y antisubvención aplicados a las aceitunas de mesa españolas.

Otros temas que han desfilado por las diferentes reuniones y contactos bilaterales en los dos últimos años han sido: la reforma fiscal en EE UU, varios procedimientos *antidumping*, antisubvención o salvaguardias (alambazón de acero al carbono, tuberías mecánicas, paneles fotovoltaicos, lavadoras, ácido cítrico, y el caso de las ya mencionadas aceitunas de mesa, caso este último de especial relevancia para España, que es el único país investigado); y otros temas destacados por parte de EE UU: el flujo de datos asociado a las operaciones comerciales, la interpretación del artículo 15 del protocolo de Adhesión de China a la OMC y los certificados suplementarios en las patentes farmacéuticas.

Los casos Airbus y Boeing y las diversas iniciativas y temas asociados a la reforma de la OMC, incluyendo el tema estrella del funcionamiento del Órgano de Apelación del mecanismo de solución de diferencias, merecen ▷

¹ Entre enero y julio de 2017 EE UU inició 47 investigaciones contra 11 productos, frente a 33 y 10 productos en el mismo periodo del año anterior, ampliando la cobertura geográfica y volviendo a utilizar medidas de salvaguardia —dos— para paneles fotovoltaicos y lavadoras.

² El 8 de marzo de 2018 el presidente Trump adoptó medidas por motivos de seguridad nacional bajo la sección 232 de la Trade Expansion Act de 1962, que implicaban la imposición de una tasa adicional del 10% a todas las importaciones de aluminio y de otra del 25% para el acero. Tras dos suspensiones temporales, estas medidas se aplicaron a la UE desde el 1 de junio.

mención aparte porque en la OMC se mezclan los temas de cooperación en una agenda positiva como el impulso a una reforma del acuerdo antisubvención que contemple las subvenciones industriales con criterios más estrictos, con otros con una posición de clara discrepancia como el Órgano de Apelación.

Un hito especialmente significativo en el accidentado camino que han seguido las relaciones transatlánticas en el ámbito de comercio desde 2017 podría considerarse el comunicado conjunto de los presidentes Trump y Juncker tras su reunión el 25 de julio de 2018, que la Comisión interpreta como un posible inicio del proceso para desarrollar un marco potencialmente algo más estable para las relaciones comerciales transatlánticas que la montaña rusa del año y medio transcurrido hasta entonces.

En dicha reunión, Juncker y Trump llegaron a un acuerdo político para:

- Trabajar juntos para lograr un comercio bilateral de productos industriales (excluidos los automóviles) libre de aranceles, de barreras no arancelarias y de subsidios; para reducir las barreras y aumentar el comercio de servicios, productos químicos, farmacéuticos, productos médicos y soja.
- Favorecer la exportación de gas natural licuado desde EE UU en el marco de una cooperación estratégica reforzada en el ámbito de la energía.
- Entablar un diálogo sobre normas para facilitar el comercio y reducir los obstáculos burocráticos y, en consecuencia, los costes.
- Trabajar conjuntamente con otros socios afines para reformar la OMC y abordar las prácticas comerciales desleales, incluida la vulneración de derechos de

propiedad intelectual, la transferencia forzada de tecnología, las subvenciones industriales, las distorsiones creadas por las empresas públicas y el exceso de capacidad.

Para avanzar en la preparación de las negociaciones y llevar adelante esta agenda conjunta, el comunicado preveía crear un grupo de trabajo ejecutivo conjunto.

El comunicado también establece que durante los trabajos de este grupo no se tomarán medidas contrarias al espíritu de este acuerdo, salvo que alguna de las partes decida interrumpir los contactos, en referencia implícita a la potencial implantación de aranceles a la importación de automóviles y componentes al amparo de una nueva investigación acometida por el Departamento de Comercio, cuyo informe estaba siendo elaborado en ese momento y que ha sido finalmente remitido a la Casa Blanca el 17 de febrero de 2019.

Por último, en el comunicado también se recogía la voluntad de resolver el conflicto creado por la imposición de EE UU de aranceles sobre el acero y el aluminio.

El grupo de trabajo se creó inmediatamente y ha centrado su labor en la identificación de áreas de trabajo en las que se pudiera avanzar fácilmente, sobre las áreas en las que ya existe un marco jurídico claro y en las que se han identificado beneficios mutuos, evitando áreas de potencial desacuerdo o conflicto.

La Comisión ha publicado un informe sobre el trabajo del Grupo de Trabajo Ejecutivo conjunto UE-EE UU, donde destacan las acciones detectadas en el corto y medio plazo para facilitar el comercio transatlántico en áreas como el reconocimiento de la inspección de buenas prácticas en productos farmacéuticos (extendiendo al alcance del actual acuerdo), ▷

aparatos médicos, evaluación de conformidad y ciberseguridad:

- Se ha llegado a un acuerdo, en principio para ampliar el alcance del Acuerdo de Reconocimiento Mutuo, para incluir medicamentos veterinarios. Las dos partes trabajarán para iniciar en 2019 inspecciones conjuntas de las instalaciones de fabricación de vacunas humanas y productos farmacéuticos derivados del plasma, para explorar el camino para otra posible extensión futura a estas áreas, a más tardar en 2022. Una vez que el acuerdo se haya implementado por completo, se podrían evitar cientos de inspecciones de instalaciones farmacéuticas.
- La UE facilitará el uso de informes de auditoría únicos para los aparatos médicos (una iniciativa del Foro Internacional de Reguladores de Aparatos Médicos, IMDRF). La UE y EE UU cooperarán para garantizar la alineación de las especificaciones de la base de datos electrónica para los identificadores de dispositivos únicos (UDI) y desarrollarán un plan para la prueba bilateral de compatibilidad de las respectivas bases de datos UDI, en concierto con los esfuerzos actuales de IMDRF.
- La UE (DG CNECT) y EE UU (NIST) han acordado intensificar su cooperación en el área de la ciberseguridad. Se espera que se lleve a cabo una primera reunión durante la primera mitad de 2019.
- La UE también ha indicado que está dispuesta a negociar un acuerdo internacional para reducir los costes de la evaluación de la conformidad en el comercio transatlántico, siempre que se cumplan

las condiciones adecuadas para garantizar la confianza en la evaluación de la conformidad en ambos lados del Atlántico. La reducción de los costes de evaluación de la conformidad para los operadores económicos en ambos lados del Atlántico, sin bajar las normas de seguridad o las garantías de calidad necesarias para los consumidores, facilitaría el comercio, beneficiando especialmente a las pequeñas y medianas empresas, que son las más perjudicadas por los costes que implica la obtención de la certificación de sus productos para exportar a mercados en los que se aplican diferentes requisitos y procedimientos reglamentarios.

Como resultado de los contactos en el Grupo de Trabajo Ejecutivo conjunto UE-EE UU, ambas partes han puesto en marcha los mecanismos legales para poder iniciar un nuevo proceso de negociaciones comerciales.

El 11 de enero de 2019, el USTR publicó los Objetivos Específicos de Negociación (Summary of Specific Negotiating Objectives) para un acuerdo comercial con la UE, que ha remitido al Congreso de EE UU. Los objetivos son muy amplios, yendo mucho más allá de lo recogido en la declaración conjunta Juncker-Trump de julio, pero menciona la posibilidad de negociar en varias fases. Destacan la inclusión de la agricultura, cuestiones sanitarias y fitosanitarias, derechos de propiedad intelectual —sin referencia a IG— y contratación pública, áreas todas ellas en las que hay divergencias muy notables.

Por su parte, el 18 de enero de 2019 la Comisión publicó dos propuestas de mandato, autorizando la apertura de negociaciones con EE UU para la eliminación de aranceles en ▷

bienes industriales y para la negociación en materia de evaluación de conformidad, que ha remitido al Consejo.

La continuación del proceso podría ser el inicio de negociaciones para cerrar en un plazo relativamente corto (quizá menos de un año) un desarme arancelario en productos industriales y la negociación en paralelo de uno o varios acuerdos más en el ámbito de la regulación sectorial.

En paralelo también se ha estado trabajando en el seno de la iniciativa trilateral apadrinada por Japón y lanzada en la Duodécima Conferencia Ministerial de la OMC en diciembre de 2017 en Buenos Aires, que mantuvo su quinta reunión ministerial para tratar posibles reformas de la OMC en enero, y en la que se ha acordado cerrar el documento conjunto sobre subvenciones industriales durante la primavera.

5. Conclusión

Como se preveía, el cambio en la política comercial en EE UU, a principios de 2016, ha generado no pocas incertidumbres, también en las relaciones transatlánticas, por el objetivo, ya que se dice orientado a un único o fundamental

fin, que sería la reducción del déficit comercial, y, sobre todo, por los instrumentos utilizados para lograr ese fin, los tradicionales de la política comercial en todas sus vertientes: multilateral (OMC), bilateral y unilateral, pero con un predominio de las herramientas unilaterales y un uso defensivo más agresivo. Esa combinación de objetivo e instrumentos resulta hasta cierto punto sorprendente y encuentra poca justificación en el análisis económico, que correlaciona mucho más la existencia de los déficits comerciales con la manipulación del tipo de cambio y el desequilibrio en las finanzas públicas. Quizá haya que leerla en clave política.

En relación con las negociaciones comerciales bilaterales en un sentido amplio, parece claro que de momento no se reanudarán, y el TTIP pasaría a ser historia. Los contactos bilaterales se han mantenido y podría empezarse a negociar un acuerdo de alcance limitado en los próximos meses, pero se vive en un estado de sobresalto permanente y es igualmente posible que las negociaciones se interrumpan si se introducen nuevas medidas unilaterales, porque el diálogo en las relaciones bilaterales desde 2016 es un tira y afloja constante que hace imposible predecir hacia dónde se acabarán dirigiendo las conversaciones.



*Elisa García Grande**

*José Luis Echevarría Lasaga***

USMCA: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN AL NUEVO NAFTA

En el presente artículo se analizan las principales novedades que el nuevo acuerdo comercial negociado entre Estados Unidos, México y Canadá (USMCA, por sus siglas en inglés) ha introducido en el tratado NAFTA firmado a principios de los años noventa. Se repasan los principales cambios negociados y se realiza una primera valoración del acuerdo y de lo que supone para la política comercial de Estados Unidos.

Palabras clave: acuerdo, aranceles, automóviles, comercio, cuota, importaciones, inversiones, mercado, negociación, reglas, tratado.

Clasificación JEL: F13, F15, F16, O1.

1. Introducción

En la campaña presidencial de 2016, la salida de Estados Unidos del North American Free Trade Agreement (NAFTA) fue una constante en los discursos del presidente Trump. En los primeros meses de su mandato, a pesar de la oposición de asociaciones empresariales, de agricultores y de la gran mayoría de representantes del Congreso, en varias ocasiones el presidente Trump estuvo cerca de anunciar la retirada de EE UU del tratado. Se dice que únicamente cuando el secretario de Agricultura,

Perdue, enseñó al presidente un mapa en el que se mostraba cómo se solapaban las demarcaciones que le daban respaldo político con aquellas zonas agrícolas que más sufrirían los efectos de la salida de NAFTA este cambió de idea. En este contexto, el 18 de mayo de 2017, el presidente de EE UU pidió públicamente la renegociación del acuerdo comercial entre EE UU, México y Canadá. En agosto de ese mismo año comenzaron las negociaciones.

2. ¿Ha sido NAFTA un mal acuerdo?

Cuando se firmó el Acuerdo NAFTA, en diciembre de 1992, se creó la zona de libre comercio más grande del mundo, con una población de 450 millones de personas y unas economías que sumaban un PIB de 20,8 billones de USD. ▷

* Consejera Jefe de la Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Washington DC.

** Departamento de Proyectos Multilaterales en Fundación CEDEET.

Versión de febrero de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2019.3110.6782>

El efecto global de NAFTA es difícil de medir, puesto que los flujos de inversión y comercio se ven afectados por numerosos factores económicos, como el crecimiento económico, la inflación o las fluctuaciones de las monedas.

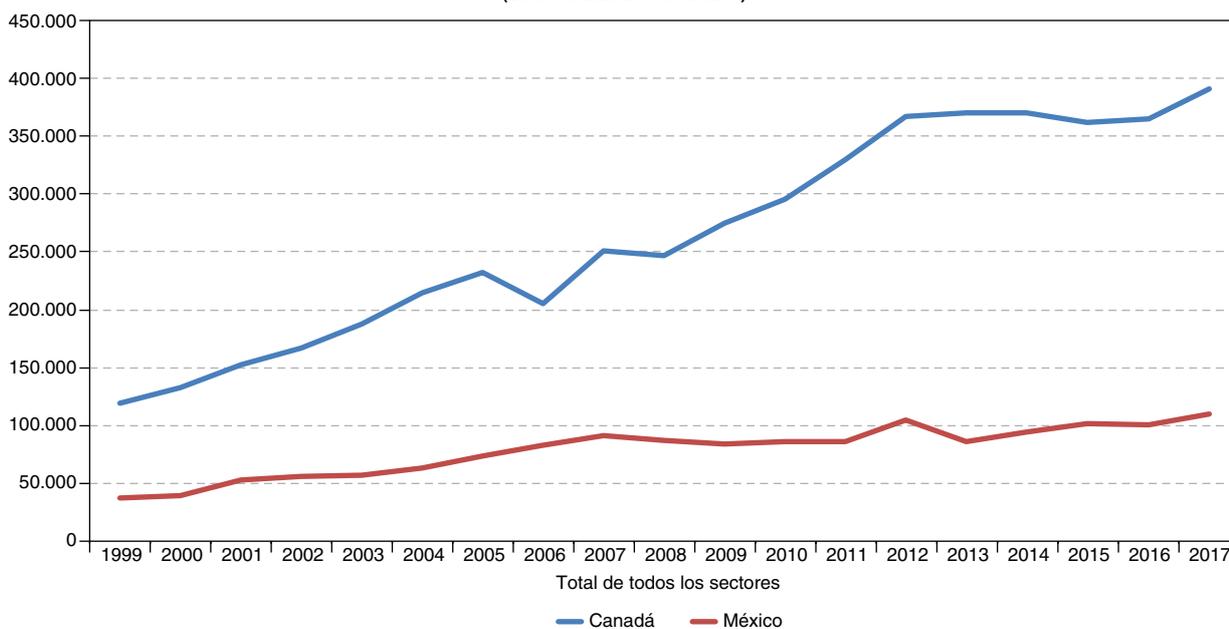
NAFTA ha sido especialmente relevante por servir de modelo para los siguientes acuerdos de libre comercio que EE UU negoció, y por ser la primera vez que se firmaba un acuerdo entre dos países ricos y un país en vías de desarrollo. Los defensores de las negociaciones consideraban que el acuerdo permitiría crear miles de puestos de trabajo y reducir las desigualdades en la región, mientras que las voces contrarias temían importantes pérdidas de trabajo en EE UU debido al desplazamiento de la producción a México.

Desde la entrada en vigor del acuerdo, el 1 de enero de 1994, se eliminó un gran número de aranceles y el comercio entre los tres países firmantes se triplicó. En 2016 Canadá se

había convertido en el principal mercado para las exportaciones de EE UU, y México, el segundo, representando los dos países el 34% de las exportaciones de EE UU. En cuanto a las importaciones estadounidenses, Canadá y México representaban el 26% del total (Anexo 1). El incremento en los flujos comerciales que permitió la caída de algunos costes y el aumento en la productividad llevaron a las economías a ser más competitivas, impulsando el crecimiento económico. Los sectores de EE UU más beneficiados por el acuerdo fueron agricultura, automoción y servicios, en particular salud y servicios financieros (Villareal y Ferguson, 2017). Además, el crecimiento de las exportaciones de EE UU hacia los otros dos países firmantes del acuerdo permitió la creación de cinco millones de nuevos puestos de trabajo (Baughman y Francois, 2010).

La inversión extranjera directa (IED) se multiplicó por tres: EE UU incrementó su IED en ▷

GRÁFICO 1
INVERSIÓN DIRECTA DE EE UU EN CANADÁ Y MÉXICO (1999-2017)
 (Datos en millones de dólares)



Fuente: Oficina Estadounidense de Análisis Económicos.

México desde 37.000 millones de USD en 1993 hasta 109.600 millones en 2017, mientras que en Canadá la inversión directa estadounidense pasó de 120.000 millones de USD en 1993 a 391.000 millones en 2017 (US Bureau of Economic Analysis, BEA).

En ese mismo periodo, la inversión directa de México en EE UU creció un 1.283%, mientras que la de Canadá lo hizo un 911%.

Adicionalmente, gracias a la eliminación de aranceles, NAFTA ha permitido la bajada en los precios de algunos productos clave como el petróleo, abaratando la gasolina, el transporte y también los productos agroalimentarios perecederos¹.

Por último, es importante señalar que el acuerdo abrió el mercado de las compras públicas en cada uno de los tres países, incrementando la competencia y abaratando los costes.

Si bien los efectos beneficiosos del acuerdo en su conjunto son numerosos, no hay que obviar su impacto negativo en algunas áreas muy relevantes.

Aunque el efecto neto de NAFTA en el mercado de trabajo fue positivo, algunos sectores, en particular los de automoción, textil, TIC y electrodomésticos, se vieron negativamente afectados. Según un informe de 2011 del Economic Policy Institute² (EPI), el tratado habría llevado a la pérdida de unos 683.000 puestos de trabajo (otros estudios sitúan esta cifra entre los 500.000 y 750.000 empleos), especialmente en los sectores manufactureros de California, Texas, Michigan, Ohio e Illinois. Por otra parte, la amenaza de deslocalizar inversiones hacia México frenó la adhesión sindical de los trabajadores

y las demandas de incrementos salariales (Brofenbrenner, 2000).

En México, la mayoría de los agricultores no pudieron hacer frente a la competencia de las importaciones de productos agroalimentarios subsidiados por la Administración de EE UU (EPI, 2011).

Muchos agricultores mexicanos desempleados acabaron trabajando en muy malas condiciones en las maquiladoras que empresas estadounidenses establecieron en la frontera con México para montar productos a bajo coste que luego eran reexportados a EE UU (el empleo en las maquiladoras se incrementó de 120.000 trabajadores en 1980 a 1,2 millones en 2006; Castillo y De Vries, 2017).

Desde el punto de vista medioambiental, NAFTA ha tenido también algunos efectos negativos, pues la competencia de las compañías estadounidenses ha llevado a los agricultores mexicanos a utilizar fertilizantes y productos químicos para hacer su producción más rentable.

Economistas y expertos en política comercial defienden la existencia de acuerdos de libre comercio (ALC) como NAFTA por fomentar el comercio y las relaciones económicas entre países, creando procesos de producción más eficientes, facilitando el acceso a bienes de consumo más baratos y mejorando los niveles de vida y condiciones de trabajo de sus poblaciones. Los críticos de estos acuerdos hacen hincapié en los efectos negativos que los ALC pueden tener, incentivando la bajada de salarios y no mejorando suficientemente ni las condiciones de trabajo ni el medioambiente de los países implicados.

El efecto neto de NAFTA en la economía de EE UU ha sido relativamente pequeño, especialmente porque el comercio total con Canadá y con México representaba menos del 5% ▷

¹ NAFTA. Food and Agricultural working Group. <https://www.naftafoodandag.org>

² *Heading south. U.S.-México trade and job displacement after NAFTA* (Scott, 2011).

del PIB estadounidense cuando el acuerdo entró en vigor. Los efectos vinieron principalmente de la más intensa relación comercial con México, que representaba en 1994 únicamente el 1,4% del PIB de EE UU. Como en otros ALC, los ajustes y las reestructuraciones a que llevan los tratados han beneficiado a unos sectores y perjudicado a otros.

3. El nuevo acuerdo

El 30 de septiembre de 2018, EE UU, México y Canadá alcanzaron un acuerdo para modificar NAFTA. El resultado de las negociaciones, que comenzaron en 2017 y estuvieron marcadas por grandes tensiones, se hizo oficial el 30 de noviembre en la cumbre de Buenos Aires, donde Trump, Trudeau y Peña Nieto firmaron el acuerdo USMCA³.

Tres fueron las cuestiones que suscitaron mayores discusiones durante las negociaciones: la solicitud, por parte de EE UU, de la introducción de una cláusula de rescisión del acuerdo cada cinco años, la creación de un nuevo requisito en las reglas de origen exclusivamente estadounidense, además de la eliminación completa del sistema de resolución de disputas.

Desde el inicio de las conversaciones, México y Canadá se opusieron firmemente a estas demandas, que calificaron de «líneas rojas» a no traspasar. A pesar de ello, EE UU consiguió romper ese frente común al negociar primero un acuerdo bilateral con México. Presionaba así a Canadá y le obligaba a sentarse a la mesa de negociación ante la perspectiva de quedarse fuera del acuerdo. El interés del presidente Nieto por cerrar un acuerdo antes del

fin de su mandato facilitó la estrategia estadounidense. Tras unas intensas negociaciones, el acuerdo bilateral inicial pasó a incluir a Canadá.

El acuerdo alcanzado permite recoger las demandas estadounidenses, por una parte, y el deseo de Canadá y México de mantener el acceso al mercado que garantizaba NAFTA, por otra.

3.1. Cambios principales

Sunset Clause

Al comienzo de las negociaciones, EE UU propuso una cláusula de suspensión por la cual el acuerdo expiraría automáticamente cada cinco años a no ser que los tres países acordaran su prórroga de manera explícita. Tanto Canadá como México la rechazaron tajantemente, alegando que generaría demasiada incertidumbre en el proceso de toma de decisiones de las empresas.

Finalmente, el acuerdo no ha recogido esta propuesta controvertida. En su lugar, se realizará una revisión del acuerdo cada seis años. Si una de las partes desea cancelar el tratado, este llegará a su fin diez años después de esa decisión. Por tanto, la suspensión definitiva del acuerdo no podrá ser efectiva antes de que transcurran dieciséis años de su vigencia.

Sistema de resolución de disputas

El sistema de resolución de disputas de NAFTA se encuentra recogido en los capítulos 11 (sistema de resolución de disputas inversor-Estado, ISDS), 19 (casos *antidumping* y *antisubvención*) y 20 (disputas Estado-Estado).

- Por lo que se refiere al capítulo 11, en un principio, EE UU, con el objetivo de ▷

³ United States-Mexico-Canada Agreement, también conocido como CUSMA en su versión canadiense y como T-MEC en su versión mexicana.

desincentivar la inversión de empresas estadounidenses en terceros mercados, y en particular en México, planteó eliminar por completo el sistema de resolución de disputas inversor-Estado. Finalmente, en lo que concierne a las relaciones entre EE UU y México, se ha alcanzado una solución sectorializada que permite a las empresas estadounidenses que tengan contratos con el Gobierno mexicano en las áreas de la generación de energía, infraestructuras, telecomunicaciones, así como gas y petróleo, disponer de una protección absoluta, siguiendo el sistema original de NAFTA. Para el resto de casos, sin embargo, la protección estará limitada a situaciones de expropiación o ausencia de trato nacional o de nación más favorecida.

Por otra parte, Canadá y EE UU han acordado eliminar el ISDS de sus relaciones bilaterales. Se establecerá un periodo de transición de tres años, durante el cual solamente podrán optar al ISDS las inversiones realizadas cuando NAFTA estaba en vigor.

El ISDS suscitó una gran oposición⁴ entre numerosos grupos de consumidores, ya que a su juicio permitía a las grandes corporaciones cuestionar legislaciones medioambientales y laborales, entre otras. La fuerte limitación del sistema supone además un gran éxito para EE UU, que considera que el ISDS debilita la soberanía nacional, además de funcionar como un seguro de riesgo político que estimula la deslocalización.

- Se mantiene íntegro el capítulo 19 de NAFTA, que permite a las partes cuestionar los casos de *antidumping* y anti-subsunción. Se trata de una victoria para Canadá, que quería conservarlo a pesar de la intención de EE UU de eliminarlo del nuevo acuerdo.
- Por último, el capítulo 20, que se ocupa de la resolución de disputas Estado-Estado, ha sido incluido tal y como estaba en el acuerdo NAFTA, sin mejoras en su procedimiento.

Reglas de origen

Para que un bien quedase libre de aranceles en los países miembros de NAFTA, este debía contar con cierto valor de contenido regional (RVC, por sus siglas en inglés), es decir, con cierto porcentaje de su valor producido en Norteamérica (Canadá, México o EE UU). En el caso de los automóviles, ese requisito era hasta ahora de un 62,5%. Si bien durante las negociaciones EE UU intentó establecer un contenido mínimo estadounidense del 50% y planteó aumentar a un 85% el contenido norteamericano, finalmente se ha descartado considerar el componente exclusivo de EE UU, y el norteamericano se ha incrementado al 75%.

Para la aplicación de este requisito se ha previsto un periodo de transición de tres años divididos en cuatro etapas. Al final de cada etapa se incrementarán los requisitos de los umbrales para satisfacer las reglas de origen. Estas fases no podrán comenzar antes del 1 de enero de 2020 ni terminar antes del 1 de enero de 2023. De esta forma, el requisito inicial de un 62,5% de contenido regional se elevará inicialmente a un 66%. A partir de ahí, aumentará tres puntos cada año hasta llegar al 75%. ▷

⁴ Canadian Opposition to Nafta's Chapter 11 Gives Trudeau Leeway: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-04-17/canadian-opposition-to-nafta-s-chapter-11-gives-trudeau-leeway>

Además, el 70% del acero y aluminio utilizado en la fabricación de coches deberá ser de origen norteamericano.

Requisito salarial

Entre un 40% y un 45% del valor del vehículo deberá ser producido por trabajadores que ganen al menos 16 dólares por hora en 2023. Se establece un periodo de transición de cinco años.

El principal afectado por este requisito será México, ya que sus trabajadores cobran una media de ocho dólares por hora, mientras que en EE UU y Canadá la media se eleva a 29 dólares por hora. La Administración Trump espera que esta provisión desanime a los fabricantes de automóviles de trasladar producción de EE UU a México.

Este requisito, inédito en acuerdos previos, sustituye de forma efectiva la demanda por parte de EE UU de un contenido exclusivamente estadounidense del 50% en las reglas de origen de los automóviles.

Analistas del sector del automóvil han señalado que esta nueva condición puede tener efectos perjudiciales tanto para los consumidores como para la industria del país, puesto que ello empujará al alza los precios de los vehículos⁵ y los fabricantes se plantearán trasladar la producción a países con costes más baratos como China. Además, la cláusula salarial puede resultar poco eficaz al no estar ligada a la inflación. Un salario medio de 16 dólares por hora no significará lo mismo en 2023. Desde el USTR se ha sugerido que se aprovecharán las revisiones del acuerdo cada seis años para subsanar este tipo de cuestiones.

⁵ Trump's new trade deal could bring higher car prices: <https://www.politico.com/story/2018/10/09/sticker-shock-trumps-new-trade-deal-could-bring-higher-car-prices-830485>

Aranceles a los automóviles

En el supuesto de que EE UU imponga aranceles a las importaciones de automóviles bajo la sección 232⁶, Canadá y México contarán con exenciones anuales de 2,6 millones de vehículos cada uno. Esta cifra es muy superior a las importaciones estadounidenses provenientes de México en 2017 y supone más de un millón de unidades en comparación con los vehículos canadienses exportados el mismo año. Igualmente, en caso de que existan aranceles, 108.000 millones de dólares en partes de coches provenientes de México y 32.400 millones de dólares en partes canadienses quedarían exentos.

Cuotas

Las exportaciones que tengan como mínimo un contenido regional del 75% estarán sometidas a una cuota de 2,6 millones de unidades de vehículos ligeros a la exportación de México a EE UU y de Canadá a EE UU. Más allá de esa cuota, los vehículos estarían sometidos a un arancel del 2,5%, si cumplen con las reglas de origen antiguas. En el caso de que, tras la investigación 232 del sector de automoción, la Administración de EE UU decida imponer un arancel, los automóviles producidos en México y Canadá por encima de esa cuota se verían sometidos al mismo. Con esta medida, EE UU busca evitar que en el caso de aplicar los aranceles de la sección 232 de la Trade Expansion Act de 1962, los automóviles de otros países ▷

⁶ La sección 232 de la Ley de Expansión Comercial de 1962 (19 USC § 1862) autoriza al secretario de Comercio a realizar investigaciones para determinar los efectos de las importaciones de cualquier artículo sobre la seguridad nacional de EE UU. El secretario de Comercio dispone de 270 días para presentar las conclusiones y las recomendaciones del Departamento al presidente. Este tiene 90 días para determinar si está de acuerdo con las conclusiones del secretario, y en ese caso aplicar las medidas necesarias para «ajustar las importaciones».

intenten sortear esa barrera entrando a través de México. En cuanto a la asignación de cuotas a las empresas, todo apunta a que podría ser EE UU el que las asigne en función de la mayor o menor presencia de cada empresa en suelo estadounidense. Aquellas empresas con mayores inversiones obtendrían mayores cuotas.

Agricultura

USMCA proporciona a EE UU un 3,6% de acceso al mercado lácteo canadiense, en contraste con el 3,25% negociado en el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPPA, por sus siglas en inglés). El antiguo sistema estaba basado en limitaciones por parte de Canadá a la importación de productos lácteos estadounidenses, así como por el apoyo gubernamental a productos canadienses, que favorecía su presencia frente a los de EE UU en los mercados internacionales.

El nuevo acuerdo supone una doble victoria para EE UU en ambos frentes, ya que fuerza a Canadá a abrir paulatinamente su mercado a la importación de productos lácteos estadounidenses, incluyendo leche líquida, nata, mantequilla, leche desnatada en polvo y queso, entre otros. Igualmente, Canadá acepta eliminar el programa que ayuda a los vendedores de ciertos productos lácteos a vender dentro y fuera del país.

Nivel de *minimis*

Se trata del valor máximo de un bien que puede entrar en un país sin pagar impuestos o aranceles. En el capítulo de aduanas y facilitación comercial, tanto México como Canadá se han comprometido a aumentar sus umbrales de *minimis*. México incrementará su nivel de *minimis* de 50 a 117 USD en el caso de

aranceles aduaneros y 50 USD para impuestos, y Canadá aumentará su umbral para aranceles a 150 dólares canadienses (117 USD) y a 40 dólares canadienses (31 USD) para impuestos. Anteriormente, su nivel de *minimis* en ambos casos era de 20 dólares canadienses, siendo uno de los más bajos entre los países desarrollados. Adicionalmente, Canadá concederá al importador noventa días tras la recepción del producto para realizar el pago. Con estas medidas se pretende facilitar el comercio digital y el de las pequeñas empresas entre los tres países.

No obstante, más de una docena de asociaciones comerciales han criticado duramente una cláusula en el mismo capítulo que permitiría a EE UU reducir su nivel de *minimis*.

Salvaguardias

Cualquier parte que emprenda una acción de emergencia bajo el artículo XIX del GATT y el Acuerdo de Salvaguardias de la OMC deberá excluir las importaciones de bienes de los otros miembros del acuerdo, a no ser que:

- Las importaciones del país miembro constituyan una parte importante de las importaciones totales.
- Las importaciones del país miembro contribuyan de forma significativa al daño o a la amenaza del mismo causado por las importaciones.

Igualmente, EE UU se abstendrá de imponer aranceles, bajo la sección 232, a Canadá y México durante los sesenta días posteriores a su imposición general. A lo largo de este periodo de tiempo, EE UU mantendrá negociaciones con las partes para alcanzar una solución apropiada basándose en las tendencias del sector y en la historia comercial entre ▷

ambos países. Canadá y México podrán responder con represalias equivalentes si la acción emprendida por EE UU bajo la sección 232 es inconsistente con los compromisos del país suscritos en USMCA, NAFTA o la OMC.

Medidas comerciales correctivas (trade remedies)

Se incluye un novedoso sistema de cooperación para compartir información por el cual los países miembros deben intercambiar datos aduaneros sobre importaciones, exportaciones y transacciones en tránsito. El objetivo, según el acuerdo, es combatir el fraude a las medidas *antidumping*, *antisubvención* y de salvaguardia. No obstante, numerosos expertos en la materia ven preocupante la obligación de compartir este tipo de información con EE UU, dada su fijación por los déficits comerciales.

Medio ambiente (capítulo 24)

Numerosos grupos ecologistas han criticado el lenguaje no ejecutable de USMCA, al que acusan de suponer un retroceso en comparación con los compromisos medioambientales negociados en otros acuerdos anteriores. En efecto, desde el compromiso del 10 de mayo entre la Administración Bush y el Partido Demócrata, EE UU se comprometió a incluir en sus acuerdos de libre comercio futuros un conjunto de siete acuerdos multilaterales de medio ambiente (*multilateral environmental agreements*). En los ALC firmados con Perú, Colombia, Panamá y Corea del Sur se siguió este compromiso. Los grupos ecologistas han argumentado, sin embargo, que en USMCA se opta por un enfoque menos ambicioso, basado en el capítulo ambiental del TPP. De los siete acuerdos medioambientales que deben ser referenciados

solamente uno cuenta con lenguaje de ejecución estándar (*standard enforcement language*). Dos acuerdos contienen lenguaje no vinculante y cuatro ni siquiera son mencionados⁷.

Propiedad intelectual y datos

Se prohíben los requisitos de almacenamiento de datos locales. Se trata de un tema del que EE UU lleva años quejándose. Critica el sistema actual de gestión de datos en Canadá que, en la práctica, fuerza a las empresas estadounidenses que quieran ganar contratos allí a mantener sus datos en ese país. De esta forma, los proveedores estadounidenses de *clouding* quedan fuera del proceso de contratación pública canadiense. Además, el acuerdo incluye una protección de datos de diez años para los medicamentos biológicos (la ley canadiense contempla ocho años) y una ampliación de los productos elegibles para optar a esta protección.

En lo que concierne a la regulación de la protección del *copyright* y a la determinación de responsabilidades de los proveedores de servicios de Internet (ISP, por sus siglas en inglés), no se incluirán finalmente las excepciones de uso justo (*fair use exceptions*). En su lugar, se establece un sistema basado en la notificación y retirada (*notice and takedown*), basado en el modelo estadounidense. Mediante este sistema, una vez que el contenido infractor es notificado al ISP, este debe retirarlo y asegurarse de que no reaparezca en su plataforma. Sin embargo, no se exigirá a Canadá que modifique su sistema de responsabilidad de los ISP (*liability system*). Canadá podrá, por tanto, ▷

⁷ Se incluye lenguaje no vinculante para el Protocolo de Montreal sobre la Protección de la Capa de Ozono y la Convención sobre la Descarga de Deshechos. No se menciona la Convención sobre el Atún Tropical, la Convención sobre los Humedales, la Convención Internacional de las Ballenas y la Convención para la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos.

conservar su sistema *notice and notice*, en el que los ISP pueden quedar exentos de responsabilidad ante una infracción del *copyright*, incluso si no retiran la obra infractora tras ser notificados (a diferencia del sistema *notice and takedown*, en que los ISP deben retirar la obra si quieren optar a la exención). Otros puntos acordados se incluyen a continuación:

- Se otorgará trato nacional sin limitaciones al *copyright* y derechos asociados de los creadores estadounidenses de tal forma que no carezcan de las mismas protecciones que los creadores domésticos reciben en mercados extranjeros.
- Se establece un *copyright* mínimo que cubra la vida del autor y 70 años adicionales o 75 años tras la primera publicación autorizada de trabajos con una duración del *copyright* no basada en la vida de la persona.

Comercio digital

- Se imponen límites más elevados al comercio *online* que puede llevarse a cabo libre de impuestos (aumento del umbral de *minimis*).
- Se prohíben los derechos arancelarios y otras medidas discriminatorias sobre los productos digitales distribuidos electrónicamente (*e-books*, vídeos, música, *software*, juegos, etcétera).
- Se tomarán medidas para garantizar la transferencia transfronteriza de datos y se minimizarán los límites a la localización y procesamiento de los datos.
- Se limitará la habilidad del Gobierno para requerir la revelación del código fuente y los algoritmos con el fin de proteger

la competitividad de los proveedores digitales.

Servicios financieros

Se adoptarán diversas medidas para liberalizar el sector, entre las que destaca el tratamiento nacional para garantizar que los proveedores de servicios financieros estadounidenses reciben el mismo tratamiento que los proveedores locales.

Igualmente, se ofrecerá acceso de mercado mediante la prohibición de ciertas restricciones cuantitativas y numéricas que pudieran limitar el negocio de los proveedores estadounidenses.

Indicaciones geográficas

Se trata de un tema de especial relevancia para la Unión Europea por sus posibles repercusiones en las relaciones comerciales. Por primera vez se han establecido nuevas regulaciones sobre las indicaciones geográficas de los quesos. Se establecerá un mecanismo para consultar los productos sujetos a indicaciones geográficas según los acuerdos internacionales. Se pretende aumentar la transparencia, además de añadir factores adicionales a tener en cuenta para determinar si el nombre de un producto se enmarca dentro de las indicaciones geográficas o si, por el contrario, es un nombre común.

Cualquier aplicación a una indicación geográfica debe incluir procedimientos para denegar o cancelar dicha protección. Uno de los motivos que pueden emplearse para denegarla es que la indicación sea un término de lenguaje común para el nombre común del bien en cuestión.

Se establece un proceso para reconocer indicaciones geográficas consistente en un ▷

periodo de aplicación, de comentarios públicos y de decisiones escritas.

En un acuerdo paralelo, México se compromete a no restringir el acceso a su territorio a ciertos quesos estadounidenses que EE UU considera nombres comunes. Estos productos incluyen el queso brie, cottage, gouda, mozzarella, pepper Jack, ricota y swiss, entre otros⁸, y podrán ser comercializados sin ninguna restricción tanto en México como en EE UU.

En otro acuerdo paralelo, Canadá se compromete a eliminar la ley que impide en la Columbia Británica que el vino importado se venda al lado del vino doméstico canadiense.

Manipulación de divisas (currency chapter)

Se incluye un capítulo de políticas macroeconómicas y tipos de cambio que incorpora compromisos para abstenerse de realizar devaluaciones competitivas y manipular los tipos de cambio. Este capítulo no tiene precedentes en ningún acuerdo previo y se espera que refuerce la estabilidad macroeconómica y de los tipos de cambio. Cada parte del acuerdo confirma que se encuentra sujeta a los artículos del FMI para evitar manipular los tipos de cambio o el sistema monetario internacional para prevenir ajustes de la balanza de pagos u obtener una ventaja competitiva injusta. Se establecerá un Comité Macroeconómico para supervisar la aplicación del capítulo. También se incluyen procedimientos de resolución de disputas en caso de que un miembro no haya cumplido con sus obligaciones.

Aunque la inclusión de este capítulo ha sido aplaudida por numerosos grupos y asociaciones, existen críticas por parte de los Comités Asesores, que cuestionan su efectividad. Esto

es debido a que México ya permite que su divisa flote libremente y pone a disposición del público la información requerida. Igualmente, el capítulo no incluye ningún tipo de acción conjunta entre los países del acuerdo para combatir la manipulación de divisas de terceros países como China. También se critica que no se haya identificado esta manipulación como una forma de subsidio.

Empresas públicas

A diferencia de NAFTA, en que las empresas públicas (SOE, por sus siglas en inglés) formaban parte del capítulo de políticas de competencia, USMCA incluye un capítulo específico para esta temática. Es evidente la importante influencia del TPP en la redacción del capítulo. Del mismo modo, se ha ampliado considerablemente la definición de empresa pública, de tal forma que incluya provisiones sobre la propiedad minoritaria o indirecta.

Una SOE, por tanto, es toda aquella empresa que participe en actividades comerciales y en cuyo acuerdo una de las partes:

- Posea directa o indirectamente más del 50% del capital social.
- Controle, a través de participaciones accionariales directas o indirectas, más del 50% de los derechos de voto.
- Pueda tomar el control de la empresa a través de cualquier otra participación accionarial, incluyendo la propiedad indirecta o minoritaria.
- Pueda nombrar una mayoría de los miembros de la junta directiva o cualquier otro órgano equivalente.

Tanto el comité asesor encargado de analizar este capítulo como fuentes del sector ▷

⁸ List of cheese names: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Side%20Letter%20-%20US%20MX%20Cheese%20Names.pdf>

privado han aplaudido esta definición. Se trata de un modelo a seguir en futuros acuerdos comerciales y sienta un precedente. Eventualmente, podría ayudar a combatir las prácticas comerciales desleales por parte de China. El reto, sin embargo, reside en asegurarse de que se cumplan las nuevas regulaciones.

China

El acuerdo incluye una cláusula (artículo 32.10) que busca impedir que México y Canadá firmen un tratado de libre comercio con China. Según el artículo, si cualquier parte suscribe un ALC con un país que no sea una economía de mercado, tendrá que notificar primero al resto de países y permitirles revisar el texto del acuerdo. Las partes podrán entonces anular USMCA a favor de un acuerdo bilateral. Para que un país sea considerado como no economía de mercado es preciso que en el momento en que se firme USMCA al menos una de las partes haya determinado que el país en cuestión no es una economía de mercado y que ninguna de las partes tenga un ALC con ese país. Aunque el nombre de China no aparece en la provisión, el USTR declaró, el 1 de octubre de 2018, que si cualquiera de los países de USMCA suscribe un ALC con China, EE UU solicitaría revisar el acuerdo. Se espera que la Administración Trump trate de incorporar esta cláusula en los futuros acuerdos comerciales que negocie. Cabe destacar que el artículo concierne solamente a los ALC, por lo que no impide la negociación de acuerdos bilaterales de inversiones con el país asiático.

La Administración canadiense no ha considerado esta cláusula problemática, puesto que USMCA ya incluye un mecanismo de rescisión de seis meses, similar al de NAFTA, y la cláusula de China es vista como un simple requisito

de transparencia. México tampoco se ha opuesto a esta provisión.

Capítulo laboral

Se ha incluido un anexo sobre representación de los trabajadores en la negociación colectiva en México por el cual el país se compromete a emprender acciones legislativas específicas para garantizar el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva. Igualmente, México tendrá que facilitar a los trabajadores la constitución de sindicatos y la adhesión a los mismos.

Camiones

El comercio transfronterizo entre México y EE UU mediante camiones fue uno de los aspectos más controvertidos del antiguo NAFTA. Aunque el acuerdo autorizó una aplicación gradual, EE UU retrasó reiteradamente el cumplimiento de este compromiso con México. Estos retrasos llevaron a México a imponer aranceles como represalia de más de 2.000 millones USD en exportaciones estadounidenses⁹.

Un anexo al acuerdo permitirá a EE UU limitar la distancia que los camiones mexicanos pueden recorrer para transportar bienes dentro de su territorio. Se trata de una victoria para los sindicatos Teamsters y la Owner-Operator Independent Drivers Association (OOIDA), que durante años han solicitado limitaciones a las concesiones de permisos a compañías mexicanas para operar más allá de las zonas comerciales estadounidenses.

El anexo especifica que EE UU se reserva el derecho de limitar las concesiones a personas mexicanas para proveer de servicios ▷

⁹ México levantó los aranceles en 2011, cuando EE UU comenzó un programa piloto.

transfronterizos de camiones de larga distancia a las afueras de zonas comerciales fronterizas en EE UU. Estas limitaciones están permitidas si se estima que son necesarias para solucionar un daño material o la amenaza de daño material a proveedores, operadores o conductores estadounidenses. Se entiende «daño material» como una pérdida significativa en la cuota de mercado en EE UU de las empresas de camiones estadounidenses, causado por o atribuible a personas mexicanas.

Se estima que más de 385.000 millones de USD se transportan anualmente entre México y EE UU mediante camiones.

Las zonas comerciales se extienden 25 millas al norte en los estados de California, Nuevo México y Texas, y 75 millas en Arizona.

Este anexo ha sido duramente criticado por numerosas asociaciones mexicanas, que señalan que no se ha conseguido un tratamiento similar para las empresas estadounidenses en suelo mexicano. No obstante, cabe destacar que ninguna de las empresas mexicanas que actualmente operan la frontera se verá inmediatamente afectada, ya que el anexo les concede una exención temporal.

4. Valoración

NAFTA puso en pie las condiciones necesarias para desarrollar sofisticadas cadenas de valor que han permitido a las empresas de los tres países ahorrar costes y ser más innovadoras.

Los empresarios de EE UU, Canadá y México tomaron en su día decisiones de localización de sus plantas de producción en función de las ventajas ofrecidas por el acuerdo y realizaron significativas inversiones basadas en el clima de certidumbre existente en las relaciones comerciales al amparo de NAFTA.

En este contexto, cualquier modificación de las condiciones de NAFTA afectará al valor de las plantas y a las cadenas de valor establecidas en Norteamérica, generando mayores costes y, en algunos casos, provocando incluso la interrupción de las operaciones. La interrelación entre múltiples compañías previsiblemente tendría un efecto dominó que exigiría la reorganización de las cadenas de aprovisionamiento.

El caso más claro es el del sector de automoción, piedra angular del nuevo tratado, que se verá afectado tanto por las nuevas reglas de origen, que se incrementarán paulatinamente hasta un 75% en 2023, como por los nuevos aspectos laborales incluidos en el acuerdo.

Cuando el acuerdo USMCA entre en vigor, en la construcción de un automóvil para pasajeros, por ejemplo, deberán cumplirse cuatro requerimientos: el 75% del valor del coche deberá tener un origen regional, algunas partes centrales del vehículo deberán tener su origen también en la región USMCA (entre un 65 y 70% en función de si es considerada parte fundamental, principal o complementaria), el productor deberá utilizar un 70% de acero y aluminio proveniente de Norteamérica y además el 40% del coste del trabajo deberá provenir de mano de obra contratada con «sueldos elevados».

Por otra parte, la complejidad de las reglas de origen que el nuevo acuerdo introduce hace que muchos pequeños y medianos proveedores de componentes se encuentren con dificultades e importantes costes adicionales para hacer frente a las obligaciones administrativas de trazabilidad de cada una de las piezas utilizadas en el proceso de producción.

El pasado 15 de noviembre, la International Trade Commission (ITC)¹⁰ organizó una audiencia para recabar información y valorar el ▷

¹⁰ https://www.usitc.gov/research_and_analysis/ongoing/fr_notice_inst_signed_usmca.pdf

efecto económico que el acuerdo USMCA tendrá en EE UU y elaborar así el informe de impacto que la Autoridad de Promoción Comercial (TPA, en sus siglas en inglés) exige. Durante la sesión intervinieron los principales actores del sector de automoción¹¹ y la Comisión intentó determinar si las nuevas reglas de origen son factibles de aplicar y si las empresas deberán realizar cambios sustanciales en sus procesos de producción para poder adaptarse a ellas.

Existe un cierto consenso dentro del sector para mencionar la identificación del origen de la mano de obra a lo largo de la cadena de producción como una de las más complejas dentro de las nuevas reglas. Además, las diferentes asociaciones implicadas insisten en la necesidad de tener en cuenta en el ejercicio de valoración de USMCA los aranceles al acero y al aluminio en el marco de la sección 232 que siguen vigentes y que afectan directamente al sector y a su competitividad.

De no existir los aranceles al aluminio y al acero, el sector tiene cierta confianza en poder ajustar las cadenas de producción a las nuevas reglas de origen, no sin antes haber puesto en marcha completos programas de adaptación y capacitación de los equipos de trabajo.

La amenaza de aranceles adicionales a los coches y componentes importados de terceros países bajo la sección 232 complica sobremanera el estudio de impacto del USMCA en las cadenas de producción y hace difícil poder determinar con fiabilidad si las nuevas reglas de origen afectarán a la localización de las plantas de producción. En una primera aproximación a la cuestión, parece que todo dependería de si las nuevas reglas suponen un incremento de costes por encima del arancel equivalente del 2,5% (nación

más favorecida). Si la complejidad en los nuevos costes administrativos y los ajustes en la cadena de valor llevan a un incremento en los costes de producción por encima del 2,5%, es razonable pensar que las empresas opten por trasladar su producción fuera de EE UU.

Por último, es importante destacar que USMCA no excluye formalmente a las exportaciones, de automóviles y componentes de México y Canadá, de la posibilidad de verse sometidos a aranceles derivados de la investigación abierta por el Departamento de Comercio al sector de automoción en el marco de la sección 232 y, en su lugar, incluye un intercambio de cartas que tienen por objeto intentar aislar a estos dos países del impacto de una posible imposición de aranceles. Si, a cambio del incremento en los costes de producción derivado de las nuevas reglas, Canadá y México evitan ser penalizados con aranceles del 25%, las compañías considerarían las nuevas reglas de origen y de contratación un mal menor y preferirán someterse a ellas.

En estas condiciones, las grandes empresas del sector de automoción se verán en la tesitura de elegir entre una combinación de las siguientes estrategias: absorber los mayores costes en detrimento de su margen, renegociar los contratos con sus proveedores y trasladarles el incremento de costes o incrementar los precios finales y trasladar el coste a los consumidores. Es muy plausible, también, una combinación de las tres estrategias.

5. Conclusión

El acuerdo USMCA fue firmado el pasado 30 de noviembre por los presidentes Trump y Peña Nieto, y por el primer ministro Trudeau, pero todavía está pendiente de ratificación por los poderes legislativos de los tres países. ▷

¹¹ El American Automotive Policy Council, La American International Dealers Association, la Alliance of Automotive Manufacturers y la Association of Global Automakers, entre otros.

Según establece la Autoridad de Promoción Comercial, la International Trade Commission (ITC) debe realizar un informe sobre el posible impacto de los acuerdos de libre comercio que tiene que ser presentado, ante el Congreso de EE UU, 105 días después de que el país firme un acuerdo. En el caso de USMCA, el informe tendría que ser presentado el 15 de marzo.

Una vez el Congreso disponga de toda la documentación para su estudio y toma de decisión, no está claro qué es lo que puede suceder con este nuevo tratado, puesto que existen algunas objeciones al mismo, en particular desde el Partido Demócrata. Se está afianzando la exigencia de introducir mecanismos que garanticen el estricto cumplimiento de algunas de las medidas establecidas, en particular en lo que se refiere a estándares medioambientales y laborales¹². A este respecto el responsable del USTR, Robert Lighthizer, ha hablado de la posibilidad de utilizar la sección 301 del Trade Act de 1974 para imponer penalizaciones unilaterales a México o Canadá si se viola el acuerdo comercial. Esta posibilidad ha despertado numerosas críticas, puesto que llevaría a los países castigados a responder con medidas de represalia y penalizaría el acceso al mercado regional.

Por otra parte, tanto republicanos como demócratas coinciden en señalar que el acuerdo no debería ratificarse mientras sigan vigentes los aranceles al acero y al aluminio establecidos por la Administración Trump bajo la sección 232 de la Trade Expansion Act de 1962.

Las formas de negociación y el continuo ambiente de amenaza en que se ha desarrollado el nuevo acuerdo NAFTA hacen de este un

tratado muy particular y diferente de anteriores acuerdos de libre comercio. Destaca el hecho de que en todo el acuerdo no se hace mención al libre comercio y que, por el contrario, unas medidas de protección comercial como los aranceles son sustituidas por otras, las cuotas, incluso entre los socios del acuerdo. Existe, pues, una voluntad clara de no profundizar en una mayor integración comercial y, por el contrario, replegarse en los mercados nacionales, promover el *insourcing* y la producción local en EE UU. Es preocupante el uso que se hace en el acuerdo de la sección 232 como arma de negociación y la aceptación por parte de los socios de EE UU de la introducción de cuotas (cartas anexas al acuerdo en el sector automoción).

A la hora de juzgar el éxito del nuevo acuerdo, tanto desde el lado mexicano como desde el canadiense coinciden en señalar que no hay que comparar los resultados del acuerdo con las expectativas que se podían tener al inicio de la negociación, sino más bien con la alternativa que parecía desprenderse de los diferentes gestos de la Administración Trump, esto es, una guerra comercial con EE UU y, con ello, la pérdida de mercado, de un clima favorable a los negocios y oportunidades de crecimiento y empleo que tanto había costado construir en el pasado.

EE UU aspira a que USMCA se convierta en un modelo de acuerdo que sirva de base para futuras negociaciones comerciales. Este acuerdo ha buscado avanzar en tres elementos clave: el «reequilibrio» de las relaciones comerciales de EE UU, la inclusión de nuevas cuestiones propias del siglo XXI, como la propiedad intelectual o el comercio digital, y la lucha contra prácticas comerciales desleales. En este tratado queda ya plasmada, sin ningún tipo de resquicio a la duda, la voluntad por parte del presidente Trump de convertir el comercio administrado en su principal herramienta de política comercial. ▷

¹² Son de especial relevancia las reformas que la Administración de México deberá realizar en el ámbito laboral para garantizar el derecho de los trabajadores a participar en actividades concertadas para la negociación o protección colectiva, así como a organizar, formar y unirse al sindicato de su elección. Se deberán prohibir también las interferencias de los patrones en las actividades sindicales y la coerción o discriminación a los trabajadores por implicarse en una actividad sindical.

Bibliografía

- [1] Baughman, L., y Francois, J. (2010). *Opening Markets, Creating Jobs: Estimated U.S. Employment Effects of Trade with FTA Partners*. US Chamber of Commerce. Recuperado de www.uschamber.com
- [2] Brofenbrenner, K. (2000). *Uneasy Terrain: The impact of capital mobility on workers, wages, and union organizing*. Cornell University. ILR School. Recuperado de <https://digitalcommons.ilr.cornell.edu/reports/3/>
- [3] Castillo, J. C., y De Vries, G. (2017). The domestic content of Mexico's maquiladora exports: A long-run perspective. *The Journal of International Trade and Economic Development*, 27(2), 200-219.
- [4] Scott, R. (2011). *Heading south. U.S.-México trade and job displacement after NAFTA*. Economic Policy Institute. Recuperado de <https://www.epi.org>
- [5] Villareal, M. A., y Fergusson, I. F. (2017). *The North American Free Trade Agreement (NAFTA)* (CRS Report R42965). Washington, D.C.: Congressional Research Service. Recuperado de www.crs.gov ▷

ANEXO 1
EXPORTACIONES-IMPORTACIONES DE EE UU POR PAÍSES. OCTUBRE DE 2018
 (En millones de dólares)

Áreas geográficas	Exportaciones				Importaciones			
	Ene-oct 2017	Ene-oct 2018	% total	% 18/17	Ene-oct 2017	Ene-oct 2018	% total	% 18/17
Norteamérica	435.926	474.190	34,0	8,8	509.387	558.930	26,1	9,7
Canadá	233.914	251.609	18,0	7,6	247.901	269.197	12,6	8,6
México	202.012	222.580	15,9	10,2	261.486	289.733	13,5	10,8
Europa	275.506	309.859	22,2	12,5	415.227	475.606	22,2	14,5
Unión Europea	234.903	265.672	19,0	13,1	355.787	404.793	18,9	13,8
Austria	3.685	2.900	0,2	-21,3	9.555	11.074	0,5	15,9
Bélgica	25.170	26.450	1,9	5,1	12.455	14.391	0,7	15,5
República Checa	1.835	2.603	0,2	41,9	3.778	4.173	0,2	10,5
Finlandia	1.311	1.623	0,1	23,8	4.811	6.108	0,3	27,0
Francia	27.934	30.295	2,2	8,5	39.806	43.475	2,0	9,2
Alemania	44.490	48.313	3,5	8,6	96.708	104.804	4,9	8,4
Hungría	1.601	1.427	0,1	-10,9	4.161	4.184	0,2	0,6
Irlanda	8.549	9.085	0,7	6,3	40.068	48.058	2,2	19,9
Italia	15.243	19.695	1,4	29,2	40.255	45.357	2,1	12,7
Países Bajos	34.608	40.755	2,9	17,8	14.370	19.504	0,9	35,7
Polonia	3.725	4.573	0,3	22,8	5.832	6.744	0,3	15,6
España	9.379	10.974	0,8	17,0	12.679	14.818	0,7	16,9
Suecia	3.006	3.608	0,3	20,0	8.715	9.543	0,4	9,5
Reino Unido	46.549	54.757	3,9	17,6	43.754	50.152	2,3	14,6
Otros países de la UE	7.818	8.615	0,6	10,2	18.840	22.408	1,0	18,9
Noruega	4.697	4.638	0,3	-1,3	4.310	5.546	0,3	28,7
Rusia	5.702	5.662	0,4	-0,7	14.153	17.595	0,8	24,3
Suiza	17.989	19.675	1,4	9,4	29.604	34.108	1,6	15,2
Países de la cuenca del Pacífico	325.069	344.312	24,7	5,9	712.509	765.098	35,8	7,4
Australia	20.362	21.023	1,5	3,2	8.438	8.466	0,4	0,3
China	103.484	102.494	7,3	-1,0	412.876	446.964	20,9	8,3
Indonesia	5.598	6.960	0,5	24,3	16.907	17.597	0,8	4,1
Japón	55.450	61.383	4,4	10,7	113.001	117.573	5,5	4,0
Malasia	11.047	10.739	0,8	-2,8	30.605	32.675	1,5	6,8
Filipinas	6.776	7.214	0,5	6,5	9.650	10.300	0,5	6,7
Nuevos países industrializados*	134.499	122.352	10,5	9,9	131.522	121.031	6,7	8,7
América del Sur y Central	123.585	135.224	9,7	9,4	96.759	102.771	4,8	6,2
Argentina	8.043	8.233	0,6	2,4	3.940	4.009	0,2	1,8
Brasil	30.679	33.290	2,4	8,5	24.318	26.381	1,2	8,5
Chile	11.057	12.541	0,9	13,4	8.977	9.886	0,5	10,1
Colombia	11.131	12.268	0,9	10,2	11.222	11.532	0,5	2,8
Otros	7.818	8.615	0,6	10,2	18.840	22.408	1,0	18,9
OPEC	48.568	47.651	3,4	-1,9	60.420	67.815	3,2	12,2
África	18.383	21.272	1,5	15,7	27.481	30.422	1,4	10,7
Otros países	58.751	70.176	5,0	19,4	140.859	151.063	7,1	7,2
Total	1.280.398	1.395.797	100,0	9,0	1.949.738	2.138.574	100,0	9,7

* Nuevos países industrializados: Hong Kong, Corea del Sur, Singapur, Taiwán y otros.
 Los datos están presentados sin ajuste estacional.

Fuente: elaboración por la Oficina Económica y Comercial de España en Washington DC, con datos del US Bureau of Economic Analysis (BEA).



*Alberto Sanz Serrano**

ESTADOS UNIDOS Y EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO

Desde su creación a mediados del siglo xx, el sistema multilateral de comercio ha tenido que afrontar recurrentes episodios adversos, entre ellos la crisis global y financiera desatada en 2008. La crisis a la que se enfrenta la OMC en la actualidad es la más grave desde su constitución y afecta a numerosos aspectos de gran complejidad: la incapacidad para modernizar las reglas comerciales y adaptarlas a la realidad del comercio del siglo xxi, la proliferación de disputas comerciales y las acusaciones de incumplimientos, la posible extinción del Órgano de Apelación y las implicaciones del conflicto comercial entre EE UU y China, entre otros. En este escenario resulta necesario analizar las implicaciones de la visión crítica que EE UU mantiene acerca del funcionamiento de la Organización Mundial de Comercio.

Palabras clave: OMC, proteccionismo, aranceles, salvaguardias, China, disputas comerciales, Órgano de Solución de Diferencias, comercio agrícola, propiedad intelectual, trato especial y diferenciado, seguridad nacional, subvenciones, transparencia.

Clasificación JEL: F13, F52, K33, Q17.

1. Introducción

La Administración Trump inició su mandato a principios de 2017 con varias decisiones comerciales de gran calado, entre otras, la retirada de EE UU del TPP (Acuerdo Transpacífico, entre doce países de la región del Pacífico), la paralización de las negociaciones del TTIP (Acuerdo Transatlántico con la UE) y del Acuerdo TiSA (Acuerdo del Comercio de Servicios), este último, acuerdo plurilateral

que estaba siendo negociado en Ginebra, además del inicio de un proceso de renegociación de acuerdos bilaterales.

Ya con anterioridad, EE UU venía expresando un creciente malestar acerca del funcionamiento de la OMC que se hizo evidente con el cambio de responsables y asesores en su Administración. La declaración del US Trade Representative, Robert Lighthizer, en la sesión plenaria de la Conferencia Ministerial de la OMC de Buenos Aires en diciembre de 2017¹, resume en muy pocas líneas las críticas que EE UU viene formulando a la institución. Estas hacen referencia, entre otras cuestiones, al ▷

* Representante Permanente Adjunto para Asuntos Comerciales. Representación Permanente de España ante los Organismos Internacionales en Ginebra.

Versión de febrero de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2019.3110.6789>

¹ WT/MIN17/ST128 disponible en www.wto.org

funcionamiento del sistema de solución de diferencias, en especial de su Órgano de Apelación, a los incumplimientos recurrentes de compromisos asumidos por los miembros de la OMC, a la falta de transparencia y ausencia de notificaciones a la OMC, a la excesiva flexibilidad en favor de países emergentes, así como a la carencia de normas adaptadas a las necesidades del comercio actual, en especial normas para hacer frente a subsidios distorsionantes. Todo ello impide, en opinión de EE UU, seguir negociando en la OMC nuevos compromisos de apertura comercial. De manera particular, estas críticas están centradas en China.

Veamos con más detalle la naturaleza de estas críticas y sus implicaciones sobre el funcionamiento de la institución.

2. El funcionamiento del sistema de solución de diferencias de la OMC

El sistema de solución de diferencias de la OMC puede considerarse, sin lugar a dudas, como un pilar fundamental del sistema multilateral de comercio al garantizar la efectiva aplicación de los compromisos y prevenir la proliferación de medidas proteccionistas. El Órgano de Apelación, instancia posterior a la fase de panel, asegura la independencia del sistema y la interpretación consistente de las normas.

Se trata de un sistema de cumplimiento *sui generis* en el que no existen sentencias propiamente dichas, sino grupos de expertos (paneles) que emiten recomendaciones al miembro que incumple. Si no hay cumplimiento con las recomendaciones, el sistema no contempla multas, sino retorsiones proporcionadas consistentes en la retirada de preferencias comerciales previamente otorgadas.

Lo cierto es que este sistema ha contribuido a encauzar las disputas comerciales y a evitar una espiral de medidas de retorsión. Casi 600 conflictos comerciales han sido canalizados hacia el mecanismo de solución de diferencias desde la creación de la OMC. En ocasiones, no pocas, el sistema ha permitido alcanzar soluciones mutuamente acordadas entre las partes, sin necesidad de adopción de medidas de retorsión.

La visión crítica que EE UU mantiene con el sistema de solución de diferencias de la OMC no es reciente. Casi frustró la ratificación del acuerdo de la OMC por parte del Congreso de EE UU en los años noventa, bajo la Administración Clinton. EE UU hubiera preferido un sistema de solución de diferencias como el que existía en la era del Acuerdo GATT, basado en un modelo de arbitraje blando, no estrictamente vinculante desde el punto de vista jurídico y sin posibilidad de apelación. Si ratificó, fue, en última instancia, porque el conjunto de nuevas normas que incorporaba la Ronda Uruguay resultaba muy atractivo.

Para entender las críticas que formula EE UU conviene recordar que el Entendimiento de Solución de Diferencias, a diferencia del sistema previo de solución de diferencias del GATT, no aplica la regla del consenso, sino la del consenso negativo. Es decir, las decisiones del panel se adoptan salvo que todos los miembros se opongan. En el anterior sistema era necesario el apoyo de todos los miembros, incluidas las partes en conflicto, para poder adoptar los informes de los paneles. Esto significaba que la parte perdedora de la disputa disponía de instrumentos para sortear las recomendaciones del panel. Este cambio nunca fue del agrado de EE UU, que en sus acuerdos comerciales bilaterales sigue propugnando hoy en día modelos de arbitraje similares a los del GATT pre OMC y se sigue manifestando en ▷

contra de un sistema multilateral que pueda generar obligaciones jurídicas internas.

Las críticas se manifiestan de forma especialmente intensa en relación con la actividad del Órgano de Apelación. Hay que tener en consideración que EE UU no cuenta en sus acuerdos comerciales y de inversión bilaterales con instancias en apelación.

EE UU considera adicionalmente que en numerosos informes de los paneles o del Órgano de Apelación se incluyen análisis interpretativos no necesarios para la resolución de las disputas y que estas interpretaciones van configurando un cuerpo legal que no ha sido negociado por los miembros de la OMC. Argumenta que los miembros obtienen así, mediante la solución de diferencias, compromisos que no fueron negociados en los textos.

El Órgano de Apelación, añade, revisa sin mandato alguno los hechos constatados en la fase de panel.

Tampoco está de acuerdo con la práctica de que los miembros del Órgano de Apelación puedan seguir trabajando en casos que tuvieran asignados con anterioridad al término de su mandato.

Critica igualmente la lentitud en la emisión de los informes, que, en teoría, no deberían demorarse más allá de noventa días. Los plazos de emisión de informes han ido aumentando en los últimos años coincidiendo con una proliferación de demandas² y una mayor complejidad de las disputas.

Por último, EE UU sostiene que el sistema de solución de diferencias tiene que rendir cuentas³ de su trabajo a los miembros de la OMC.

² EE UU ha sido el principal promotor de casos con cerca de 230 disputas iniciadas contra otros miembros. La UE ha lanzado 96 casos hasta el momento y China, 22.

³ *Accountability* es el término empleado por EE UU para recoger esta visión. En propuestas de principios de los años 2000, EE UU expresaba similares preocupaciones haciendo referencia a la necesidad de reforzar el control por parte de los miembros.

Como resultado de este descontento, EE UU viene bloqueando, desde principios de 2017, la renovación de miembros del Órgano de Apelación, de forma que a medida que van pasando los meses y que van venciendo los mandatos cuatrienales, el número de miembros del Órgano de Apelación se ha ido reduciendo de siete hasta tres en la actualidad. De persistir este bloqueo, a partir del 11 de diciembre de 2019, el Órgano de Apelación ya no podría adoptar decisiones al no alcanzarse el quórum mínimo de tres miembros para la adopción de decisiones e informes. Este escenario de lenta extinción del Órgano de Apelación plantea numerosas incertidumbres. ¿Cómo se solucionarán las disputas si las apelaciones de los informes no pueden tramitarse? ¿Serán efectivas las recomendaciones del panel si no es posible una apelación? ¿Supondría todo ello un incentivo al incumplimiento sistemático de las reglas?

La UE y otros miembros de la OMC están planteando alternativas concretas para hacer frente a estas críticas. En el Consejo General de la OMC de diciembre de 2018, la UE presentó una propuesta para la reforma del Entendimiento de Solución de Diferencias, centrada, por el momento, en el funcionamiento del Órgano de Apelación, que fue copatrocinada por otros trece miembros. Asimismo, presentó junto con China e India una serie de medidas para reforzar la independencia de los miembros del Órgano de Apelación. La UE se está mostrando flexible en cuanto a las demandas para aclarar y agilizar los procedimientos y evitar interpretaciones jurídicas innecesarias para la resolución de las disputas, pero se muestra firme en la defensa de un sistema basado en la independencia y en la existencia de un procedimiento de apelación.

A principios de 2018 se ha lanzado un diálogo informal auspiciado por el presidente del ▷

Consejo General para explorar soluciones a las críticas formuladas por EE UU, si bien no se puede decir que, por el momento, se haya abierto una auténtica negociación.

3. La cuestión del trato especial y diferenciado

Otra preocupación de gran relevancia para EE UU es la del tratamiento que debe otorgarse a los países en desarrollo.

El preámbulo del Acuerdo que crea la OMC establece que «es necesario realizar esfuerzos positivos para que los países en desarrollo, y especialmente los menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico».

Ahora bien, no existe en las normas de la OMC ninguna definición que permita determinar cuándo un miembro puede ser considerado como desarrollado o en desarrollo. La distinción está en manos del propio miembro, que puede autocalificarse libremente sin referencia alguna a factores objetivos de desarrollo. Tampoco existe una diferenciación entre niveles de desarrollo, que permitiera ir adaptando las flexibilidades a medida que un miembro en desarrollo se va convirtiendo en una economía emergente, en ocasiones con alta capacidad de competir internacionalmente. Tan solo en el caso de las disposiciones previstas para los países menos avanzados (PMA) rigen unos criterios claros, dado que la OMC asume la lista de los PMA de Naciones Unidas, en cuya elaboración se emplean indicadores de renta per cápita, de debilidad de recursos humanos y de vulnerabilidad económica.

Los miembros en desarrollo pueden hacer uso de las diferentes flexibilidades previstas en

los tratados de la OMC, conocidas como disposiciones de trato especial y diferenciado. Estas disposiciones son muy diversas. Las más habituales consisten en la fijación de plazos transitorios más prolongados para los PED (países en desarrollo). A menudo también se exige a los miembros tratar con especial consideración a los miembros en desarrollo. Las flexibilidades pueden consistir igualmente en exenciones temporales o permanentes de determinadas normas, la fijación de menores obligaciones, el establecimiento de compromisos en términos de mejores esfuerzos o la prestación de asistencia técnica para la adecuada aplicación de los acuerdos. Los PMA cuentan con flexibilidades adicionales. Algunas se pueden disfrutar de manera automática, mientras que otras requieren de una aceptación previa, mediante la concesión de una exención (*waiver*), por parte del resto de miembros. Según recuentos del Secretariado, existen 145 disposiciones de trato especial y diferenciado en los diferentes acuerdos de la OMC.

En la actualidad, más de dos tercios de los 164 miembros de la OMC se consideran a sí mismos como países en desarrollo, de los que 36 están clasificados como PMA. De forma llamativa, miembros con altos indicadores objetivos de desarrollo, tales como Singapur, Israel, Hong Kong, Corea o EAU, se consideran a sí mismos como países en desarrollo y se acogen a disposiciones de trato especial y diferenciado según estimen oportuno.

Como nota positiva hay que señalar que los acuerdos concluidos en estos últimos años han encontrado soluciones pragmáticas a la cuestión del trato especial y diferenciado. El Acuerdo de Facilitación de Comercio, por ejemplo, que entró en vigor en febrero de 2017, diseñó esquemas novedosos que permiten a los PED, en especial a los PMA, ir definiendo ▷

de forma autónoma el ritmo de adopción de los compromisos, así como la asistencia técnica necesaria para su aplicación. También, la decisión de Nairobi sobre competencia de las exportaciones agrícolas de 2016 consiguió un equilibrio mediante el juego de plazos transitorios y una especial consideración para los PMA. Ahora bien, en las negociaciones en curso sobre subvenciones a la pesca, y en las discusiones generales sobre agricultura, no parecen vislumbrarse vías sobre cómo diseñar compromisos que permitan conjugar obligaciones relevantes con disposiciones de trato especial y diferenciado.

En definitiva, para EE UU, la autodesignación y la imposibilidad de diferenciar entre niveles de desarrollo suponen un obstáculo fundamental para la negociación de nuevas reglas comerciales adaptadas al siglo XXI.

4. La crítica a la falta de transparencia

Los diversos acuerdos de la OMC obligan a los miembros a notificar un gran número de medidas y reglamentaciones que pueden tener implicaciones comerciales sobre el resto, como, por ejemplo, las modificaciones arancelarias, los subsidios específicos sobre bienes industriales, los programas agrícolas al Acuerdo de Agricultura, las reglamentaciones técnicas que afecten al comercio, la actuación de empresas comerciales vinculadas al sector público, etcétera.

Sin embargo, el dispar cumplimiento con estas obligaciones impide conocer a ciencia cierta si se están respetando los compromisos asumidos. EE UU insiste en que es imposible negociar nuevos acuerdos a ciegas, sin saber si los compromisos ya existentes se están respetando. Sostiene, además, que

estos incumplimientos no pueden quedar sin consecuencias.

Un caso paradigmático de los problemas que se plantean es el de las notificaciones de la ayuda agrícola interna concedida por los miembros de la OMC. EE UU ha presentado a finales de 2018, por primera vez en la historia de la OMC, informes de contranotificación, que refutan, con gran nivel de detalle, las notificaciones de programas de apoyo a la agricultura realizadas por China e India. Además, ha abierto un procedimiento de solución de diferencias contra China por considerar que ha superado la ayuda agrícola permitida por el Acuerdo de Agricultura de la OMC.

EE UU, Japón y la UE colaboran para mejorar las notificaciones en el marco de una iniciativa trilateral lanzada a finales de 2017; en 2018 presentaron, junto con otros cinco miembros, una propuesta para mejorar la transparencia mediante un juego de incentivos positivos (asistencia técnica para la preparación de notificaciones) y negativos (multas, difusión de los incumplimientos). Aunque todos los miembros de la OMC se muestran de acuerdo en mejorar la transparencia, numerosos países en desarrollo consideran que el enfoque de incentivos negativos no es el mejor camino para incrementar la transparencia. Se espera que a lo largo de 2019 se pueda presentar una propuesta revisada.

5. Las medidas de seguridad nacional

En marzo de 2018 EE UU comenzó a aplicar aranceles adicionales del 25% y del 10% sobre sus importaciones de acero y aluminio, respectivamente, en aplicación de la sección 232 de la Trade Expansion Act de 1962. Esta norma interna de EE UU permite, bajo la invocación de ▷

motivos de seguridad nacional, la imposición de limitaciones a las importaciones de determinados productos y países. Los aranceles suplementarios sobre acero y aluminio se aplican en la actualidad a todos los países a excepción de Australia. También Corea del Sur, Argentina y Brasil han obtenido cuotas libres de estas medidas, mientras que para Sudáfrica se permiten exenciones parciales en determinados productos. Nueve miembros afectados (UE, China, Rusia, Canadá, México, Turquía, Noruega, Suiza e India) han denunciado las medidas de EE UU ante el Órgano de Solución de Diferencias al considerar que se trata de medidas unilaterales de carácter proteccionista no amparadas por las excepciones para la defensa de intereses esenciales de seguridad del art. XXI del GATT.

En respuesta a las medidas de EE UU, estos países (a excepción de Noruega, Suiza e India) han adoptado medidas de reequilibrio, aranceles equivalentes sobre importaciones de EE UU, acogidos a los procedimientos previstos en el Acuerdo de Salvaguardias de la OMC. EE UU considera que las medidas de reequilibrio no son sino represalias no permitidas por la OMC y ha lanzado, a su vez, procedimientos de solución de diferencias contra estos seis miembros de la OMC, por entender que las medidas de reequilibrio no tienen cabida cuando las medidas originales no eran medidas de salvaguardia, sino de seguridad nacional.

Coinciden estos paneles con otros casos recientes en los que se ha suscitado la cuestión de la seguridad nacional⁴. Hasta la fecha, ningún panel en la OMC había tenido que tratar estas cuestiones. Más allá del caso concreto del acero y el aluminio, lo que se está planteando

es hasta dónde pueden invocarse consideraciones de seguridad nacional para la adopción de medidas de carácter comercial. EE UU alega que basta la invocación de la cláusula de excepción por motivos de seguridad para que cualquier panel tenga que abstenerse de valorar las medidas. Otros, sin embargo, alegan que, incluso en estas situaciones, es necesario que el panel estudie la correcta aplicación de las excepciones. Se trata ciertamente de una cuestión de gran sensibilidad.

6. El conflicto comercial EE UU-China

Desde que China se adhirió a la OMC en 2001 su peso en las exportaciones mundiales se ha incrementado del 4% al 13%, mientras que el déficit comercial bilateral de EE UU con China iba aumentando año a año hasta los 423.000 millones de dólares en 2017, cifra que se espera superar cuando se publiquen los datos de 2018. La mitad del déficit comercial de EE UU⁵ se genera en su relación bilateral con China; el superávit bilateral en servicios tan solo compensa una cuarta parte del déficit comercial bilateral.

EE UU considera que la fulgurante ascensión de China como potencia comercial no ha sido respetuosa con los compromisos asumidos ante la OMC. A lo largo de estos últimos años ha ido acusando a China de numerosos incumplimientos tales como prácticas de *dumping*, concesión de subsidios distorsionantes, comercio administrado por el sector público, vulneración de la propiedad intelectual, prácticas forzosas de transferencia de tecnología, limitados compromisos de apertura de ▷

⁴ Ucrania contra Rusia por restricciones al tránsito; Qatar contra varios países del Golfo por restricciones comerciales.

⁵ En 2017, el déficit comercial total de EE UU ascendió al 4,4% de su PIB.

mercado, superación de ayudas agrícolas permitidas, falta de transparencia en subsidios industriales, notificaciones incorrectas, tasas a la exportación no permitidas y restricciones a la inversión, entre otras. Las críticas rebasan en ocasiones las normas de la OMC y se extienden a cuestiones tales como la gestión del tipo de cambio o las condiciones del crédito a la exportación⁶. También la estrategia «Made in China 2025» y las iniciativas en el ámbito de la economía digital quedan bajo la lupa de la Administración de EE UU. Para hacer frente a estas prácticas, EE UU ha lanzado 23 casos de solución de diferencias contra China desde su adhesión a la OMC, frente a 15 que China ha promovido en sentido inverso⁷.

Tal proliferación de contenciosos ha ido instalando en Washington el sentimiento de que cualquier acuerdo con China es imposible porque no será cumplido, un sentimiento similar al que EE UU mantenía en los años ochenta en relación con Japón y que demostró posteriormente ser erróneo.

Un elemento clave de la controversia es la cuestión de si China debe ser considerada como una economía de mercado. La distinción es relevante a efectos del cálculo de derechos *antidumping*, pues en ausencia de condiciones de mercado, los precios no son un buen indicador del valor normal. Hay que señalar que cuando China se adhirió a la OMC, se negoció que, durante un periodo de quince años, las investigaciones *antidumping* a productos de China podrían seguir metodologías no basadas en una comparación estricta con los precios internos. China defiende que el transcurso de este plazo supone su reconocimiento

automático como economía de mercado, mientras que otros miembros consideran que, en cualquier caso, se pueden seguir aplicando metodologías específicas cuando no se cumplen criterios de mercado en la formación de precios. También la UE viene defendiendo posiciones similares en esta materia.

La distinción es relevante porque afecta a decenas de casos *antidumping* sobre un gran número de productos. Sin embargo, la problemática rebasa el ámbito puramente técnico y entra de lleno en planteamientos más profundos. Para China, el reconocimiento como economía de mercado es una cuestión básica que afecta a la definición de su modelo económico.

China sostiene que es un miembro comprometido del sistema multilateral y que su integración está siendo mutuamente beneficiosa, pues su vasto mercado está ahora también al alcance de empresas extranjeras, como lo demuestra la expansión de más del 500% de las exportaciones de EE UU a China desde la adhesión. Argumenta que las medidas de EE UU no son sino prácticas unilaterales y ha ido respondiendo con medidas equivalentes todos los incrementos arancelarios que EE UU ha adoptado en 2018. Este país ya ha señalado su intención, llegado el caso, de continuar la escalada arancelaria hasta cubrir, eventualmente, la práctica totalidad de las importaciones que realiza de China.

EE UU justifica estas medidas bajo consideraciones de seguridad nacional, ya mencionadas anteriormente (sección 232), o en consideraciones de vulneración de la propiedad intelectual y de transferencia forzosa de tecnología⁸.

Las negociaciones bilaterales entre China y EE UU podrían eventualmente tener un ▷

⁶ China no es miembro del Consenso de la OCDE sobre condiciones de apoyo al crédito comercial.

⁷ Recordemos, por tener un punto de comparación, que la UE ha promovido nueve casos contra China.

⁸ Acogidas a la sección 301 de la Trade Act de 1974.

efecto directo sobre el déficit bilateral, pero la dificultad para EE UU es saber si supondrán una solución estable que incluyan compromisos sobre cuestiones sistémicas de gran calado, que afectan de pleno al modelo económico de China. Por otro lado, no cualquier acuerdo bilateral es compatible con las normas de la OMC, pues ha de respetar los compromisos de nación más favorecida del GATT y no suponer distorsiones que puedan perjudicar a terceros. Un difícil equilibrio.

7. Reglas del comercio para el siglo XXI

EE UU es un miembro muy activo en los diferentes comités de la OMC; sin embargo, ante las críticas mencionadas acerca de la falta de transparencia y la aplicación del trato especial y diferenciado, hace tiempo que dejó de promover nuevas propuestas de acuerdos y ha ido centrando su trabajo en señalar las deficiencias que percibe en el sistema. Esto no quita para que, en las negociaciones en curso sobre subsidios a la pesca, haya seguido manteniendo un alto nivel de ambición; mientras advierte, no obstante, que estas negociaciones serán la prueba para demostrar la capacidad de la OMC de abordar con determinación la cuestión del trato especial y diferenciado.

EE UU participa igualmente, y de forma muy activa, en la iniciativa plurilateral sobre comercio electrónico y en la iniciativa plurilateral sobre reglamentación nacional del comercio de servicios⁹, ambas lanzadas en la Conferencia Ministerial de Buenos Aires de 2017¹⁰. Estas iniciativas están avanzando a buen ritmo, y es

⁹ Desarrollo del artículo VI del GATT sobre normativa doméstica de carácter general aplicable a los prestadores de servicios extranjeros.

¹⁰ EE UU no es miembro signatario de la iniciativa plurilateral sobre facilitación de las inversiones, también lanzada en la Conferencia Ministerial de Buenos Aires.

posible que en los próximos meses se puedan iniciar formalmente las negociaciones entre los países impulsores. Las disciplinas más fáciles de asumir en formato plurilateral son aquellas que tienen que ver con normas horizontales, ligadas a buenas prácticas o estándares. Sin embargo, la inclusión de compromisos sectoriales de acceso a mercado en estas iniciativas y su eventual extensión a terceros a través de la cláusula de nación más favorecida plantea numerosas incertidumbres. EE UU viene recalando la necesidad de encontrar fórmulas que garanticen la reciprocidad de concesiones en estas iniciativas.

El desarrollo de normas internacionales aplicables al comercio electrónico resulta, en efecto, un elemento crítico para que la OMC pueda seguir manteniendo su relevancia. La OMC, recordemos, sigue siendo una institución básicamente analógica, pues prácticamente toda su regulación procede de la era previa a internet¹¹.

EE UU mantiene un alto grado de ambición al respecto y desearía que en una eventual negociación se trataran no solo cuestiones horizontales de coordinación, como la firma electrónica, sino también un marco que facilite el flujo y el almacenamiento de datos, prevenga contra un uso abusivo de requisitos de seguridad y limite el bloqueo a páginas y proveedores extranjeros. Propugna, al igual que la UE, que se asuma un compromiso permanente sobre la denominada «moratoria del comercio electrónico», de forma que en el futuro las transacciones electrónicas internacionales no puedan ser objeto de gravámenes. Esta visión, muy ambiciosa, contrasta con la de numerosos países en desarrollo, liderados por India y Sudáfrica, ▷

¹¹ Un magnífico análisis sobre la aplicación del *blockchain* y los contratos inteligentes al comercio internacional puede encontrarse en el estudio *Can blockchain revolutionize international trade?* (Emmanuelle Ganne, 2018), disponible en www.wto.org

que consideran que no ha llegado el momento de regular el comercio electrónico internacional, dados los desequilibrios en la adopción de las nuevas tecnologías y la necesidad de preservar espacio de política económica mientras se desarrolla el sector. La UE, por su parte, sin renunciar a la apertura, considera que es necesario incluir en el debate también consideraciones de protección de datos personales, mientras que China pone el énfasis en normas que faciliten las ventas *online*. Se trata, por tanto, de prioridades y niveles de ambición muy dispares, difíciles de reconciliar en una negociación sujeta a la cláusula de nación más favorecida. China, a pesar de todo, ha manifestado, igual que la UE, EE UU y otros setenta miembros en la reunión de Davos de 2019, su voluntad de sumarse a las próximas negociaciones plurilaterales en este campo.

8. Consideraciones finales

En párrafos anteriores hemos repasado las principales preocupaciones que EE UU viene expresando acerca del funcionamiento de la OMC. Por el momento, sin embargo, no ha formulado propuestas concretas de reforma ni ha iniciado una auténtica negociación sobre la base de las propuestas que otros miembros, en especial la UE, están promoviendo. La situación es grave porque un Órgano de Apelación inoperante pesaría sobre el conjunto de la institución, incluso sobre áreas que, de forma discreta y eficaz, siguen haciendo un buen trabajo cotidiano, y de las que no hemos hablado en líneas anteriores.

Los líderes de los países del G20 han reconocido en Buenos Aires que el sistema no está consiguiendo los objetivos que se esperan de él y se han comprometido a reformar la institución.

Pero bajo esta voluntad común, lo cierto es que no se ha precisado cuáles deberían ser los objetivos de dicha reforma. ¿Bastaría una redefinición del funcionamiento del Órgano de Apelación, o se requieren modificaciones mucho más profundas en la institución? Lo más lógico parece centrarse, al menos por el momento, en la cuestión urgente del Órgano de Apelación y en mejoras prácticas del funcionamiento de la institución (notificaciones, funcionamiento de los comités).

Si se ampliara la agenda reformista con la inclusión de otras preocupaciones más profundas, la negociación se complicaría considerablemente. Tal vez por ello ningún miembro de la OMC ha propuesto, por el momento, abrir una nueva ronda de negociaciones para una reforma en profundidad de la institución; el sentimiento de frustración con la Ronda Doha sigue siendo muy profundo como para contemplar este escenario. Ahora bien, un hipotético acuerdo integral que incluyera las principales preocupaciones debería incluir no solo normas sobre subsidios que distorsionen el comercio agrícola, sino también productos industriales y otros sectores de futuro. Las cuestiones más sensibles como la diferenciación entre países en desarrollo, las limitaciones de la regla del consenso¹² o la cobertura de las excepciones de seguridad nacional son áreas donde, al menos, debería producirse un intercambio franco de opiniones, hasta ahora inexistente. Junto a estas limitaciones existe una creciente demanda para incorporar a las normas comerciales multilaterales aspectos sociales (en particular, la cuestión de la participación de las mujeres ▷

¹² En el acuerdo por el que se establece la OMC, las partes acordaron seguir la práctica del consenso seguida en el GATT del 47, si bien el artículo ix del texto permite, en situaciones en las que no es posible alcanzar una decisión y salvo que se señale lo contrario, recurrir a una decisión por mayoría. Hasta el momento, esta posibilidad no ha sido invocada en ninguna decisión por ningún miembro.

en el comercio internacional), medioambientales y de lucha contra el fraude y la corrupción.

Todas estas aspiraciones son legítimas, pero no es realista que puedan avanzar si no se reconoce, de una manera u otra, la extraordinaria pujanza comercial de grandes economías emergentes. En lugar de un punto de fricción permanente, el trato especial y diferenciado debería pasar a ser un elemento catalizador de acuerdos que permita adaptar las disciplinas a las capacidades de los miembros sin dejar de exigir a todos según esa misma capacidad.

No es creíble que una sucesión de incumplimientos, disputas y una espiral de retorsiones contribuyan a acercarnos a la solución, pero tampoco es posible encontrar una solución si no se dan las condiciones que convengan a todos los miembros de la OMC de la necesidad de adaptar las reglas al siglo XXI. La primera condición sería que la ausencia de reforma nos condujera a todos a una situación peor. La segunda, que todos los miembros encontraran al menos algún elemento positivo, o ninguno negativo, en la reforma que se negocie.

Ninguna de estas dos condiciones se da en la actualidad, lo que no nos permite pensar por el momento en una reforma integral de la OMC, sino más bien en soluciones puntuales, centradas en la urgente cuestión del Órgano de Apelación. Es ahí donde hoy por hoy hay que centrar los esfuerzos.

Ahora bien, los incentivos pueden cambiar en el medio plazo. La historia del GATT y de la OMC es la de una comparación permanente entre las prácticas multilaterales, las bilaterales y las meramente privadas. Comenzaba estas líneas haciendo una referencia a los acuerdos TTIP, TPP y TiSA. Las circunstancias serían muy

diferentes si se hubiera proseguido con estos acuerdos, que afectaban a un porcentaje elevado del comercio mundial en campos novedosos y hubieran supuesto un claro incentivo para la reflexión en el seno de la OMC. La nueva generación de acuerdos que la Administración Trump está diseñando (USMCA, KORUS revisado) difícilmente constituye un modelo multilateralizable porque parten de una concepción del comercio no basada en una lógica ricardiana de ganancia mutua basada en la adopción de unas reglas comunes, sino en un juego de suma cero en manos de los miembros. No está claro que las iniciativas plurilaterales en curso puedan ejercer ese poder de arrastre por las limitaciones inherentes a su configuración.

El retraso en abordar estas cuestiones de forma multilateral no beneficiará a nadie y perjudicará claramente a quienes menos preparados estén para asumir estándares externos en cuya negociación no hayan participado. Todo ello, al menos en teoría, debería constituir en el medio y largo plazo un poderoso incentivo para seguir avanzando en la agenda negociadora de la OMC.

En este contexto tan confuso no resulta fácil vislumbrar cuál es el objetivo final de EE UU en relación con la OMC. Las negociaciones entre EE UU y China podrían dar satisfacción eventual a sus preocupaciones bilaterales, pero no parecen hoy por hoy ser el marco adecuado para afrontar cuestiones sistémicas de mucho mayor calado. Aunque resulte obvio recordarlo a modo de conclusión, cualquier avance multilateral del sistema necesita como punto de partida un entendimiento común entre las grandes potencias comerciales sobre el modelo de relaciones comerciales que queremos.

David Gómez Jiménez*

Jorge Sanz Oliva**

LA POLÍTICA ENERGÉTICA EN ESTADOS UNIDOS EN LA ACTUALIDAD

Estados Unidos es uno de los mayores consumidores de energía del mundo, pero también uno de los mayores productores. Su papel como productor se ha visto reforzado en los últimos años gracias al efecto del *fracking*, que permite extraer petróleo y gas natural de zonas antes inaccesibles por los elevados costes que conllevaba. Ello, junto con el auge de las tecnologías renovables, ha forzado a un menor uso del carbón, con el efecto global de reducción de las emisiones de efecto invernadero. La política energética se decide a nivel federal y estatal, siendo este último el más relevante. La Administración Trump ha revocado muchas de las acciones de la era Obama encaminadas al control de emisiones, con el objetivo de reducir los costes al consumidor (tanto doméstico como industrial).

El objetivo de este artículo es analizar el estado del sector energético en Estados Unidos y la influencia de las políticas energéticas adoptadas en la última década. Para ello se han analizado los principales indicadores económicos-energéticos a partir de fuentes públicas y del Gobierno americano.

Palabras clave: energía, política medioambiental.

Clasificación JEL: Q28, Q48, Q56.

1. Introducción

Estados Unidos es un país federal formado por cincuenta estados. La política energética se instrumenta tanto a nivel estatal como federal, siendo quizás predominante el poder

del Estado. Sin embargo, no hay que olvidar que Estados Unidos es un país muy liberal económicamente, por lo que, a pesar de las regulaciones, el principal factor decisor es el mercado competitivo. Además, las inversiones en infraestructuras energéticas de cualquier tipo requieren largos plazos de desarrollo, por lo que es un sector con gran inercia, en el que los cambios no son inmediatos.

La legislación federal parte de una cláusula en la constitución denominada *Commerce Clause*, que en origen reservaba al Congreso el poder sobre el comercio entre estados, ▷

* Mánager de Desarrollo de Negocio en Worldensing. Exdirector del Departamento de Energía en la Oficina Comercial de España en Los Ángeles.

** Director Asociado de NERA Economic Consulting. Exconsejero en la Oficina Económica y Comercial de España en Los Ángeles.

Versión de enero de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2019.3110.6790>

países extranjeros y las naciones indias. La interpretación más o menos amplia de esa cláusula por el US Supreme Court ha ido modulando a lo largo de la historia la lucha constante de poder entre estados y Gobierno federal. El sector energético está afectado directamente por esta cláusula, dado que producción, transporte, procesado y uso de la energía implican, en muchas ocasiones, comercio entre estados. A veces, incluso, interpretando los efectos medioambientales de su uso y transformación como un comercio o externalidad (de emisiones no deseadas) entre estados. Actualmente, energía y medio ambiente son políticas que han de definirse conjuntamente.

A nivel federal, por tanto, el presidente y las Cámaras no pueden decidir directamente qué *mix* energético han de tener los estados o qué fuentes de energía han de utilizarse. Sin embargo, mantienen un importante poder indirecto a través de varias agencias y organismos federales, entre las que destacan la EPA (Environmental Protection Agency), el DOE (Department of Energy), el IRS (Internal Revenue Service) y otros con menor impacto como el DOD (Department of Defense) o el BLM (Bureau of Land Management).

Las herramientas de las que dispone el Gobierno federal son, por ejemplo, leyes sobre emisiones contaminantes (que afectan, por ejemplo, al uso del carbón o al sector transporte), incentivos fiscales a ciertas tecnologías (vía reducciones en impuestos federales), presupuestos destinados a investigación tecnológica (como, por ejemplo, en renovables o en fluidos para perforar un pozo con *fracking*), o derechos de uso y construcción de instalaciones en los inmensos terrenos que todavía son directamente gestionados por el Gobierno federal.

En este sentido, la política de la Administración Trump, negacionista de la causa antropogénica del cambio climático, se ha basado en el

apoyo a los combustibles fósiles y la desregulación medioambiental, argumentando que las iniciativas medioambientales son un impedimento al crecimiento económico. Las acciones se han materializado principalmente a través de la EPA, que ha rechazado o revisado muchas de las medidas de la era Obama encaminadas a luchar contra el cambio climático o controlar de forma más estricta las emisiones de la industria. Entre las más de setenta regulaciones que se han anulado o se están revisando destacan dos: la Clean Power Plan (CPP) y los estándares de consumo en vehículos de carretera (CAFE).

La CPP es una de las medidas estrella de Obama, que intentó fijar a los estados la obligación de reducir sus emisiones de CO₂ en el sector eléctrico en 2030, un 32% respecto a los niveles de 2005. El plan, que en su momento ya tuvo bastante controversia, está bajo nueva revisión y se espera que sea anulado. En su lugar, Trump lanzó el America First Energy Plan, con el espíritu de reducir costes y precios al consumidor, facilitando la extracción de combustibles fósiles y no internalizando los costes ambientales de las emisiones contaminantes.

Los Corporate Average Fuel Economy (CAFE) standards constituyen una política federal establecida en los años setenta que fija los mínimos de rendimiento (o máximos de consumo de combustible) de vehículos por carretera. Son estándares que se fijan a los fabricantes como medias de todas sus flotas. En 2012, Obama subió los estándares a 50 millas por galón en 2025, solo alcanzables con tecnologías híbridas o eléctricas. La Administración Trump ha congelado los objetivos a 37 millas por galón, con el mismo argumento de no aumentar los costes al consumidor.

Están por ver los efectos de estas políticas, ya que, como se ha comentado, los efectos derivados de la innovación tecnológica y las ▷

preferencias del consumidor suelen ser más importantes en mercados, como el americano, muy liberalizados y maduros.

Por otro lado, los estados son realmente los protagonistas de las políticas energéticas que sus ciudadanos disfrutan, y que en cierta manera deciden a través del signo político (republicano o demócrata) de sus Gobiernos. No obstante, una parte importante de dichas políticas recae en ciertos organismos reguladores, que intentan ser independientes (de las empresas y de los Gobiernos estatales) con el fin último de garantizar el suministro al consumidor al menor coste, evitando eventuales ejercicios de poder mercado.

A principios del siglo xx, las regulaciones estatal y federal eran inexistentes. Las empresas energéticas o *utilities* (muchas de ellas eléctricas) nacían de forma dispersa como pequeñas empresas locales a nivel municipal. Con el tiempo fueron creciendo hasta ir ocupando mayores espacios y, por la naturaleza de la transmisión energética (monopolios naturales), eran reguladas por los estados (a través de las Public Utilities Commissions, PUC) o incluso con leyes federales (recordemos la Sherman Antitrust Act de 1890, que acabó con el monopolio de la Standard Oil presidida por Rockefeller en el sector del petróleo). Ello sigue hasta nuestros días, con más de 3.200 *utilities* en el país, incluyendo empresas privadas, públicas, municipales e incluso cooperativas.

2. Estado del sector energético en Estados Unidos

2.1. Análisis desde la perspectiva del consumo

Estados Unidos es el segundo consumidor de energía primaria del mundo, tras China, en

términos absolutos, con 1.515 Mtep (millón de toneladas equivalentes de petróleo) anuales (IEA, 2018). Sin embargo, su consumo per cápita es cercano a los 7.000 kgep anuales, casi triplicando el consumo de China o de España, que rondan los 2.500 kgep.

Ese consumo, en energía primaria, se reparte por fuentes energéticas en un 37% en petróleo, un 29% en gas natural, un 13% en carbón, un 11% renovable y un 9% nuclear (EIA, 2018).

En España, por comparar, tenemos una mayor dependencia del petróleo, un consumo menor de carbón y una mayor introducción de las renovables: 44% del consumo primario es petróleo; 20% gas natural; 8,5% carbón; 14% renovable; y 12,4% nuclear (INE, 2018, datos de 2016).

Tras la adecuada transformación, la energía primaria en Estados Unidos se consume en forma de energía final, en la que la energía eléctrica representa el 38% del total, seguida de los consumos de energía final en los sectores del transporte (29%), sector industrial (22%) y sectores residencial y comercial (11%).

Por su parte, la energía eléctrica representa el 85% de todo el consumo de energía final del sector residencial, 84% del sector comercial y 31% del sector industrial; mientras que la electrificación del transporte, a pesar de los notorios esfuerzos de Tesla y otras marcas, sigue siendo testimonial (menos del 1% eléctrico).

2.2. Análisis desde la perspectiva de la producción

Si bien, desde la perspectiva del consumo, no ha habido grandes cambios en la situación del país en los últimos años, sin embargo, respecto a la producción, sí que han existido cambios bastante relevantes en la última década, siguiendo la tendencia mundial. En el caso de ▷

Estados Unidos, el factor primario de transformación no ha sido la descarbonización que exigen los tratados medioambientales auspiciados por la ONU, que no han sido ratificados por este país, sino los cambios tecnológicos en el sector de los hidrocarburos y el impulso al desarrollo de las renovables. El Gráfico 1 recoge los datos de producción de las diferentes fuentes de energía primaria en Estados Unidos desde 1949, medidos en miles de billones de Btu (10^{15} Btu).

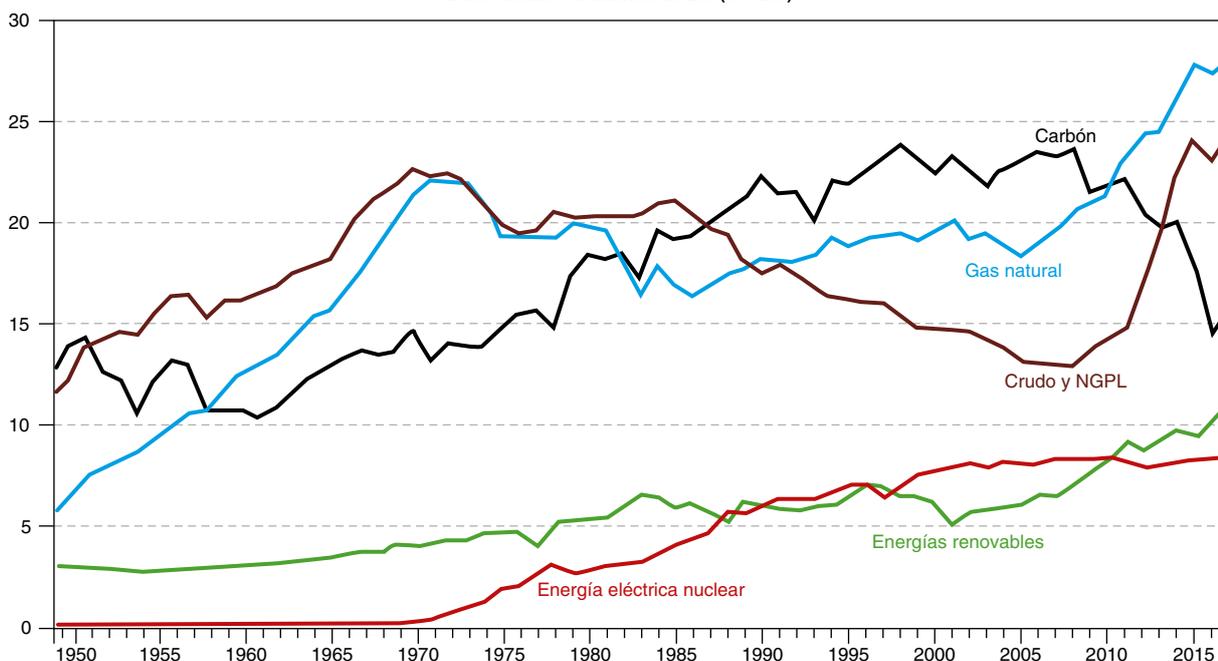
Los cambios más relevantes en la producción de energía a lo largo de la última década han sido el aumento espectacular en la producción de petróleo y gas natural, como resultado de las técnicas de *fracking*, el descenso del uso del carbón motivado por mayores exigencias medioambientales nacionales y el descenso del precio del gas natural (principal competidor del carbón en la generación eléctrica), y el aumento de la generación renovable en el sector eléctrico (empujada

por el apoyo regulatorio de algunos estados, por el apoyo fiscal del Gobierno federal y por la dramática reducción de los costes de estas tecnologías, hasta el punto de hacerlas rentables a los actuales niveles de precios de la electricidad).

De esta forma, en la actualidad, la producción de gas natural representa un 33% del total; la de petróleo, un 31%; y la de carbón, un 15%, cuando esta última era la principal hace tan solo diez años, tanto en términos absolutos como relativos. Las renovables, con un 10% de cuota, también han superado a la nuclear, que se queda en un 8% de la producción total.

En España, dado que no es un país productor de combustibles fósiles (salvo un 2% de carbón), la energía que se produce es exclusivamente renovable (51%) y nuclear (46%). Para cubrir el consumo, España ha de importar petróleo (64 Mt/año) y gas natural (32 bcm/año), lo que convierte a nuestro país en el octavo ▷

GRÁFICO 1
PRODUCCIÓN DE ENERGÍA PRIMARIA EN EE UU, POR FUENTES. 1949-2017
Datos en miles de billones de Btu (10^{15} Btu)



Fuente: US Energy Information Administration, January 2019 Monthly Energy Review.

y el décimo importador mundial de estos productos, respectivamente. Ello hace que nuestra tasa de dependencia energética exterior sea del 72%, muy alta, pero 8 puntos menor que hace una década (INE, 2018; IEA, 2018).

A continuación se presentan los datos y las políticas más relevantes de cada fuente energética.

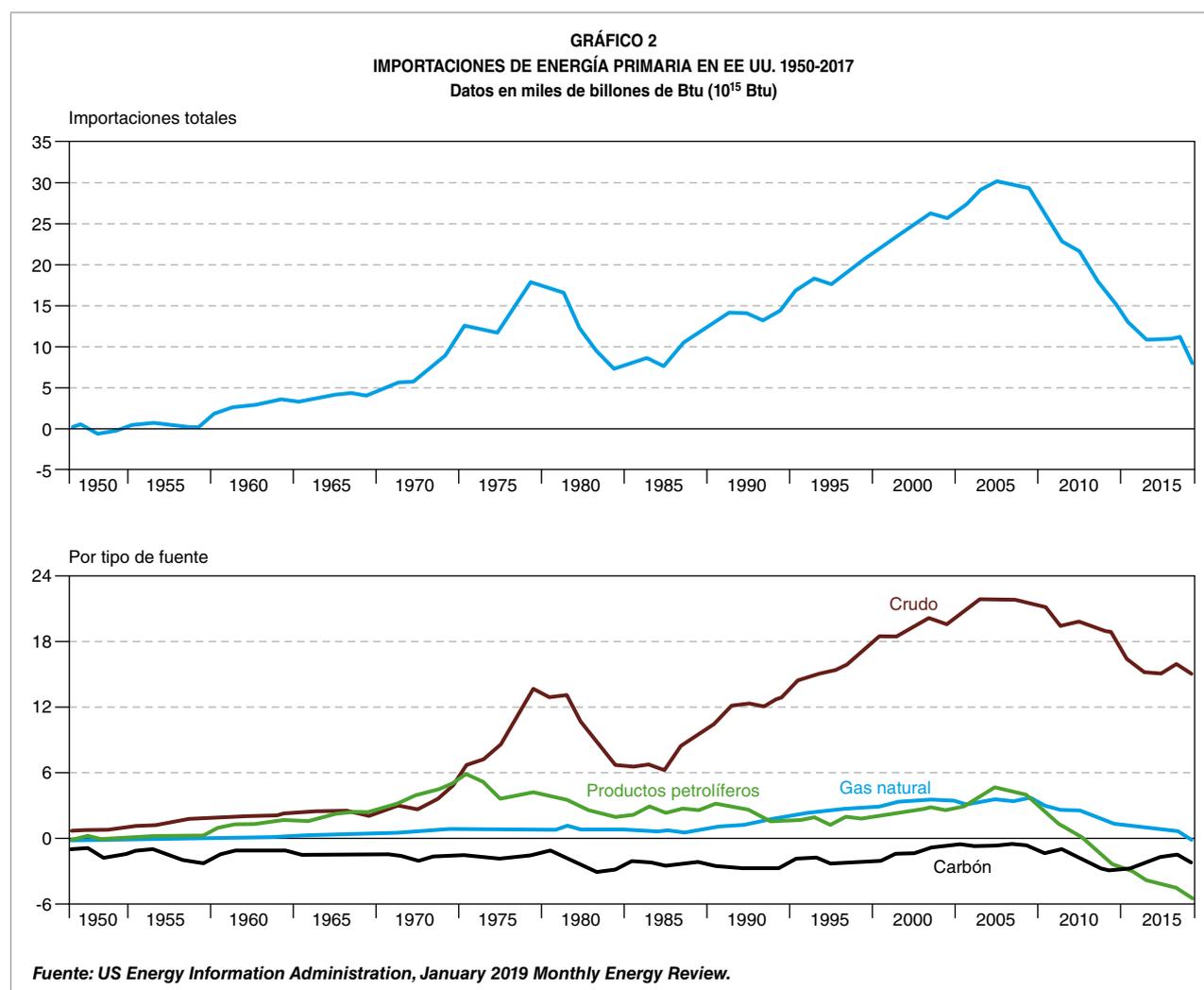
2.2.1. Petróleo

En la última década se puede decir que Estados Unidos ha visto el renacimiento en su producción de petróleo. Ha pasado de producir apenas cinco millones de barriles diarios (Mbd) en

2008 a llegar a superar los 11 Mbd a finales de 2018. Ello le ha convertido en el primer productor mundial, por delante de Rusia y Arabia Saudí.

Pese a ello, Estados Unidos sigue siendo el mayor consumidor de petróleo del planeta, y, para suplir sus necesidades, tiene todavía que importar unos 371 Mt de crudo anuales, lo que lo convierte en el segundo importador mundial, después de China. No obstante, sus importaciones de crudo se han visto reducidas ampliamente, llegando incluso a exportar derivados de petróleo¹ (Gráfico 2). ▷

¹ España también es importador de crudo y, sin embargo, es exportador de gasolina.



La política nacional de las diferentes Administraciones siempre ha favorecido la producción de petróleo y gas natural, tanto con incentivos económicos y fiscales como con instrumentos regulatorios. El famoso *fracking* no es otra cosa que una combinación de técnicas de extracción que permiten recuperar combustibles fósiles de la «roca madre» o *shale*, que son estratos a mucha profundidad con grandes cantidades de hidrocarburos atrapados en su estructura, en vez de acumulados en bolsas tradicionales. Los hidrocarburos se presentan en estos estratos en sus dos estados, líquido y gaseoso, por ello la producción y las políticas derivadas de ello van ligadas.

La razón por la que se ha desarrollado ahora la explotación de estos hidrocarburos y no antes se debe a una combinación de factores, ya que la baja porosidad de estas rocas hace que los métodos convencionales no sean rentables. Dichos factores han seguido un desarrollo histórico paralelo y se resumen en: apoyos públicos a la investigación en la explotación (a través del DOE y otras agencias), mejoras en las técnicas de perforación y estimulación de los pozos, y ventajas regulatorias que han facilitado su desarrollo. La conjunción de estos factores ha hecho que el *fracking* sea rentable a los niveles de precios actuales del petróleo.

Para poder extraer los combustibles de estas rocas tan poco porosas es necesario abrir las fracturas existentes y crear muchas más nuevas, permitiendo unir las cavidades donde se encuentran alojados los hidrocarburos y facilitando también su desorción (liberación desde la matriz). Ese es el objetivo de la estimulación de pozos, que es una técnica que se viene empleando con distintos fluidos (y explosivos) en la industria del petróleo y del gas desde finales del siglo XIX, en pozos convencionales para mejorar su rendimiento. El primer uso de fracturación hidráulica

(con agua) data de 1947 en Kansas, cuya patente fue después licenciada por Halliburton, empresa que ha tenido un papel relevante en el desarrollo de estas técnicas. En los años siguientes se siguió perfeccionando su práctica, en EE UU y en otras partes del mundo, siendo en los años setenta cuando se empezó a investigar la utilización de esta técnica para rocas de baja permeabilidad, motivado por la crisis del petróleo. Sin embargo, no fue hasta el año 1997 cuando la compañía Mitchell Energy, tras años de pruebas en la cuenca de Barnett (Texas), consiguió dar con la mezcla de fluidos de fracturación adecuada (agua, *proppants* y diversos productos químicos) para hacer rentable su explotación. El método se denominó inicialmente *slick-water fracturing*. Ello, junto con mejoras en las técnicas de perforación que actualmente permiten orientar los pozos siguiendo los estratos, refinó la técnica que comúnmente se llama *fracking*.

La explotación de estos estratos se realiza en varias cuencas a lo largo del país, pero destacan Texas, Pensilvania y Wyoming, y sus estados vecinos, como los mayores productores. Ha tenido mucha controversia medioambiental regional, por contaminación de acuíferos, por la cantidad y calidad de residuos que produce (principalmente agua con productos químicos) y por la sismicidad inducida debido a la inyección de estos en bolsas antiguas. En este sentido, la regulación ha sido bastante laxa, ya iniciada por el vicepresidente Dick Cheney (ex-consejero delegado de Halliburton) y continuada por las siguientes Administraciones. Además, la legislación en Estados Unidos garantiza que los derechos mineros pertenecen al dueño del terreno (y no son de dominio público, como en España). Ello hace que haya un fuerte incentivo de los propietarios a su desarrollo, que ven compensados los efectos ambientales y sísmicos con rentas nada despreciables. ▷

2.2.2. Gas natural

El gas natural ha seguido una evolución similar al petróleo gracias al *fracking*. Sin embargo, la mayor rigidez de la demanda y la falta de infraestructura de transporte han generado efectos más violentos en los precios y en las exportaciones.

Desde 2017, Estados Unidos ha dejado de ser importador de gas natural, e incluso se ha convertido en exportador, gracias a la puesta en marcha de las primeras estaciones de licuefacción de GNL en Luisiana (Cheniere, Sabine Pass, febrero de 2016) y recientemente en Texas (Cheniere, Corpus Christi, noviembre de 2018), y aumentando su capacidad por gasoducto a México.

Una parte incluso se ha exportado a España, gracias al acuerdo de compra de GNL que Gas Natural Fenosa contrajo con Cheniere. En total, el acuerdo garantiza la compra de 7 bcm/año, con ninguna cláusula de destino (como referencia, el consumo de Gas Natural en España ronda los 30 bcm/año).

El gas se extrae de forma similar y a veces como subproducto del petróleo, tanto con métodos tradicionales como con las nuevas

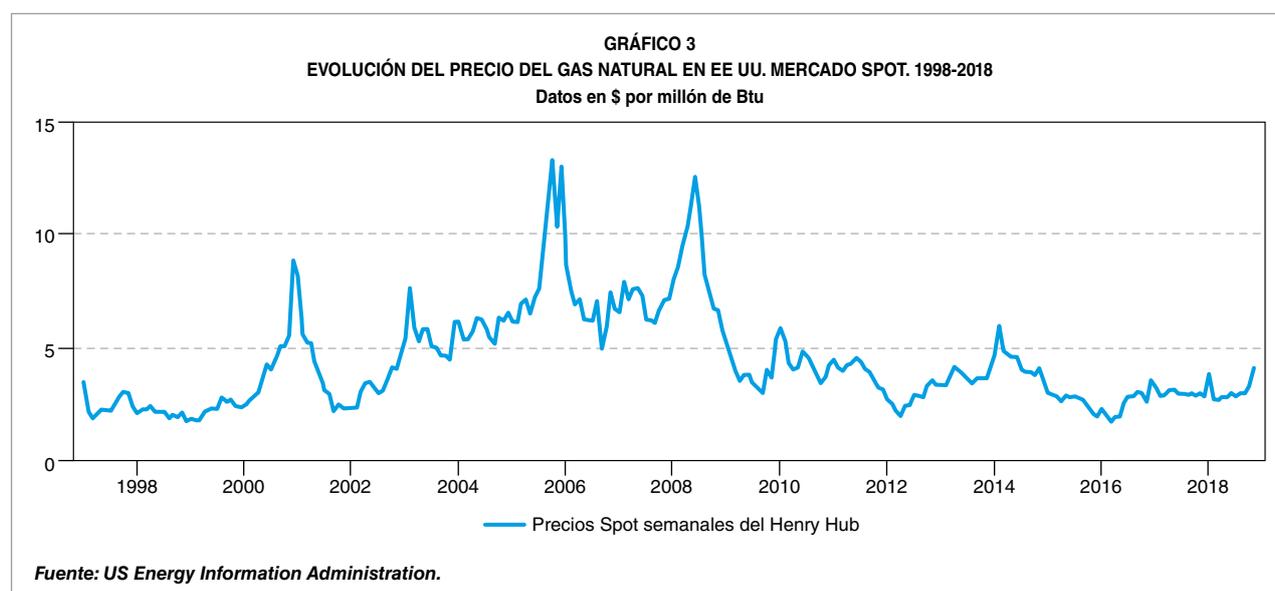
técnicas de *fracking*. Sin embargo, una vez extraído, es más complejo de almacenar y transportar a largas distancias (hace falta gasoductos o complejas plantas de GNL). Por ello, hay varios mercados en el mundo que funcionan parcialmente aislados, con cierta capacidad de transporte por barco. El *boom* del *fracking* provocó tal volumen de gas natural en Norteamérica que hundió los precios en el mercado local, como se puede ver en los precios de referencia del Henry Hub a partir de 2008 (Gráfico 3).

Esto facilitó la sustitución del carbón por gas natural en el sector eléctrico y, con ello, la reducción global de emisiones de CO₂, como se verá más adelante.

Por lo tanto, efectos económicos y tecnológicos (y no tanto políticos) son los que han acabado provocando una mejora medioambiental, por la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

2.2.3. Electricidad

El sistema eléctrico americano da servicio a más de 140 millones de consumidores residenciales, comerciales e industriales a través ▷



de más de nueve millones de kilómetros de líneas de transmisión y distribución. En 2017, la generación eléctrica representaba el 38% de la energía final del país, aumentando desde el 14% en los años cincuenta, lo que demuestra la creciente importancia del sector eléctrico en Estados Unidos (en España, la electricidad solo representa el 23,4% de la energía final).

A pesar de ello, no existe una política nacional unificada sobre el sector eléctrico, y la mayoría de las competencias son asumidas por los estados de forma bastante heterogénea, y solo algunos temas de interés general como la transmisión de electricidad, la energía hidroeléctrica o la seguridad nuclear dependen de agencias u organismos federales. Lo que respecta a temas más locales, como la fijación de tarifas eléctricas o la regulación de las empresas eléctricas o *utilities*, son, en general, competencias de cada estado.

La organización actual del mercado es el resultado de años de historia donde el desarrollo eléctrico se ha visto condicionado por el devenir del país. Hacia 1900, la mayor parte de la generación eléctrica se restringía al ámbito municipal. Con la invención del transformador en 1891 y la transmisión en corriente alterna, que conseguía menores pérdidas, se ampliaron los límites de las *utilities* más allá de los municipios lo que les permitía reducir costes por economías de escala. Dicha expansión supuso problemas con la legislación de los diferentes municipios, por lo que los estados lideraron el proceso de la regulación de las nuevas compañías eléctricas privadas, en general con el apoyo de estas. Esta tendencia comenzó con el establecimiento de comisiones reguladoras en Wisconsin, Georgia y Nueva York en 1907. Hacia 1914, treinta estados ya contaban con estas comisiones y hoy en día todos los estados las tienen. Por lo tanto, el modelo de compañía

eléctrica verticalmente integrada, que asume todas las actividades del sector (generación, transporte, distribución y comercialización) en su territorio, se convirtió en el modelo dominante. Convivían en el mercado, y siguen haciéndolo a día de hoy, empresas privadas con públicas, municipales, cooperativas y algún tipo más, con actividades de las que los propios estados o municipios son los reguladores y fijan los precios con base en los costes del sistema.

El papel del Gobierno federal en el mercado empieza de forma relevante en 1920, cuando se crea la Federal Energy Regulatory Commission (FERC) para conceder permisos de centrales hidráulicas.

Dada la prevalencia de la regulación estatal y local, el crecimiento de la red se hizo de forma bastante caótica, de modo que las *utilities* decidían según su criterio los niveles de tensión de las líneas, la planificación de la red, el programa de generación, etcétera. Las conexiones entre *utilities* no eran frecuentes y se hacían empleando transformadores para adaptar las distintas redes. Este modelo generaba importantes cortes de suministro y por ello se creó, de forma voluntaria, el North America Electric Reliability Corporation (NERC), que definía criterios comunes de fiabilidad y operación de la red.

Por otro lado, la crisis del petróleo de 1973 abría la puerta a la generación eléctrica de nuevos operadores no *utilities* con el objetivo de reducir la dependencia de los combustibles fósiles, promocionar las energías renovables y diversificar el suministro energético. En 1978, se aprobó la Public Utility Regulatory Policies Act (PURPA), que obligaba a las *utilities* reguladas a aceptar generación de terceros (cuando esta resultaba ser más eficiente) a precios de «coste evitado», que era determinado por los reguladores. Era el inicio de una corriente mundial ▷

hacia la desregulación de los mercados eléctricos. La Energy Policy Act de 1992 disminuyó las barreras para la participación de generadores independientes, o Independent Power Producers (IPP), y concedió más poderes a la FERC para avanzar en la liberalización. En 1996, se obligó a los propietarios de las redes de transmisión a conceder acceso a sus redes a terceros, de forma no discriminatoria y abierta, bajo una tarifa regulada (Open Access Transmission Tariff). Además de ello, se requería un papel más activo de los operadores del sistema independientes (Independent System Operators, ISO), ya que además de realizar el *dispatching* (programación de la generación) de forma independiente, son los gestores del mercado mayorista y operan la red de transmisión (que, en general, no es de su propiedad), ganando en eficiencia global. En general, en el sureste y el oeste del país, las *utilities* declinaron la invitación, salvo en California y Texas. Actualmente, la gran mayoría de los estados forma parte de algún ISO.

Siguiendo esta corriente, algunos estados empezaron variados procesos de liberalización, tanto por parte de la generación como por parte del suministro minorista (comercialización), mientras la distribución seguía siendo una actividad regulada por ser un monopolio natural.

California lideró el proceso de liberalización que comenzó en 1998. Sin embargo, durante los años 2000 y 2001, el mercado mayorista californiano experimentó subidas espectaculares de precios cuya traslación a las tarifas finales de los consumidores no fue reconocida por la autoridad reguladora: se conoce como la «crisis de California». La crisis dio lugar a la suspensión de pagos de varias empresas comercializadoras y a problemas de suministro generalizados.

El fracaso de California suscitó temores en muchos otros estados y sirvió de ejemplo para

todas aquellas *utilities* que continuaban oponiéndose a la desregulación.

Actualmente, solo en un puñado de estados el proceso de liberalización está activo, y en la gran mayoría ni siquiera se ha iniciado proceso alguno de liberalización del sector. En estos últimos, las *utilities* están verticalmente integradas y realizan todas las tareas del mercado (generación, transporte, distribución y comercialización) bajo un régimen regulado; es el caso de Utah o Florida.

En aquellos estados en los que se ha avanzado en la liberalización ha sido fundamentalmente en la parte de generación, dando lugar a un mercado mayorista. Actualmente, alrededor de dos tercios de la demanda están cubiertos por mercados liberalizados en la parte de la generación. Por el lado de la comercialización o suministro, Texas es el único estado que tiene un mercado minorista donde todos los consumidores pueden elegir comercializador. En el resto de los estados, incluso en aquellos donde se ha liberalizado la generación, la *utility* sigue ejerciendo un monopolio en el suministro para algún segmento de clientes (monopolio ligado a las zonas donde realizan la distribución). En general, solo los consumidores comerciales e industriales tienen derecho a elegir suministrador.

Por lo tanto, salvo en Texas, el precio final que pagan todos los consumidores no está fijado a través de un mercado competitivo. En consecuencia, para varios segmentos de clientes, la determinación de los precios finales y, por ende, la remuneración de las empresas comercializadoras se fijan de forma administrativa. En el caso de las *utilities* privadas, las suelen fijar las Public Utility Commissions (PUC), que son agencias estatales con la potestad de regular el mercado. En las *utilities* públicas o municipales, es la propia Administración estatal o local la que las regula, pudiendo estar asesoradas ▷

por comisiones independientes. Los responsables de las PUC y de las *utilities* públicas son elegidos normalmente por el gobernador o, en algunos estados, a través de un proceso de votación, de forma que se garantice la independencia frente a los intereses de las empresas y la protección del consumidor.

Para determinar el precio de la electricidad en los sistemas regulados, se realizan cada cierto tiempo auditorías de costes o *rate case*, donde las *utilities* demuestran sus costes a las PUC, y se llega a un precio adecuado. Suelen ser procesos abiertos al público.

En la última década se ha producido un cambio relevante en la generación de electricidad en EE UU, que solía ser fundamentalmente a partir de carbón. La abundante disponibilidad de gas natural barato debido al *fracking*, como se ha comentado, y los apoyos para emplear fuentes renovables han llevado a que en 2017 solo el 33% de la energía se haya generado con carbón (hace una década era superior al 50%), el gas natural ha aportado un

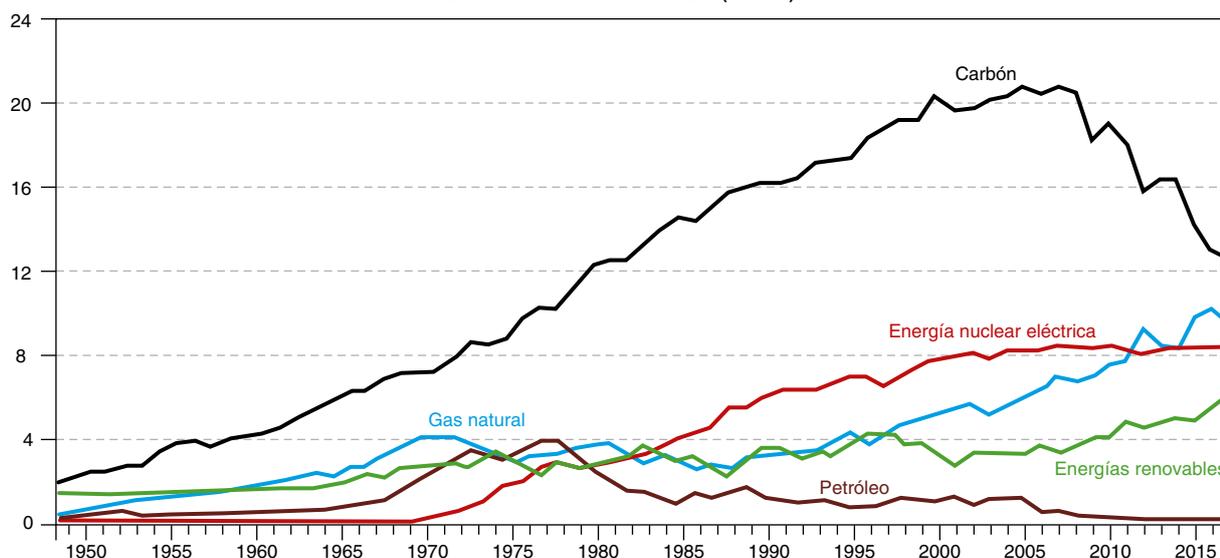
26%; la nuclear, un 22%; y las renovables, un 16%. En 2018 esa tendencia continúa, y ya van varios meses en los que el gas natural ha sido la fuente principal de generación eléctrica.

El 16% de renovables lo conforman la hidroeléctrica, que ha supuesto un 7% del total; la eólica, un 6%; la solar, un 1,2%; y el resto lo aportó la geotermia y la biomasa (Gráfico 4). Dados los menores factores de carga de estas tecnologías, se aprecia el enorme esfuerzo inversor en nueva capacidad renovable, dado que, hace una década, solar y eólica suponían menos del 1%.

2.2.4. Carbón

A pesar de los vastos recursos en gas y petróleo, Estados Unidos disfruta de muchas más reservas de combustibles fósiles en forma de carbón, siendo de lejos el primer país del mundo en reservas. Las cuencas se concentran en los estados centrales y del este del país, destacando Wyoming. Esto encarece su exportación internacional. ▷

GRÁFICO 4
PRODUCCIÓN DE ELECTRICIDAD EN EE UU POR FUENTES. 1949-2017
Datos en miles de billones de Btu (10^{15} Btu)



Fuente: US Energy Information Administration, January 2019 Monthly Energy Review.

A pesar de ello, su uso (casi exclusivo para generación eléctrica) se ha ido reduciendo en la última década. El factor ha sido el económico, ya que el mayor coste de producción frente al gas natural o incluso las renovables, junto con la oposición de muchos estados, ha llevado al cierre de muchas plantas. En concreto, se espera que 2018 sea el año récord de cierre de plantas de carbón, con más de 16 GW (de los 246 GW existentes). Se espera el cierre de, al menos, unos 37 GW adicionales hasta 2024 (EIA, 2018), incluso sin los efectos de la anulación del Clean Power Plan de Obama.

2.2.5. Renovables

La generación de origen renovable ha sido promovida por los diferentes niveles de Gobierno: federal, estatal y local, desde hace tiempo. El apoyo federal empezó en los setenta tras la crisis del petróleo, cuando se empezó a tomar conciencia de la necesidad de diversificar las fuentes energéticas y plantear la sostenibilidad del modelo vigente. Desde entonces, el desarrollo de las energías renovables ha tenido numerosos altibajos. Actualmente, existen unos 80 GW de capacidad hidráulica, 90 GW de eólica y algo más de 60 GW de solar, según datos de 2018 (EIA, 2018).

La política de promoción de estas energías es distinta a la seguida tradicionalmente por los países europeos con las famosas tarifas reguladas o *feed-in tariffs*. En EE UU, no existe en general una tarifa garantizada a todos los generadores renovables, pero sí que se han marcado unos objetivos de desarrollo en estas tecnologías.

En 37 de los 50 estados se ha marcado un objetivo mínimo de consumo eléctrico de origen renovable, a través de los llamados Renewable Portfolio Standards (RPS), que aplican a

algunas o a todas de las *utilities* que operan en el estado. Los RPS varían desde el 15% en 2021 en estados como Michigan al impresionante 100% de California o Hawai en 2045 (que los han aumentado recientemente).

Estos objetivos se han de justificar anualmente a través de los Renewable Energy Certificates (REC), que son títulos financieros que se generan por cada MWh renovable producido, según las tecnologías admitidas por cada estado. Cada *utility* ha de presentarse anualmente al regulador correspondiente como justificante del cumplimiento de su obligación de compra.

Para obtener estos certificados, la *utility* puede construir sus propias instalaciones de generación renovable, comprar la energía a generadores independientes (IPP) o comprarlos en mercados organizados de REC en aquellos estados donde se permite. En el primer caso, la *utility* es el promotor (*utility-owned*) que desarrolla el proyecto, usualmente mediante la fórmula del «llave en mano». En la segunda modalidad, los IPP actúan como promotores o generadores y la *utility* compra su producción a través de compromisos de compra a largo plazo o Power Purchase Agreements (PPA). A través de un PPA, la *utility* se compromete a comprar, dentro de unos márgenes razonables, una determinada cantidad de energía en kWh al productor a un precio fijo durante un periodo que suele ser de veinte años. Una forma típica de cerrar estos acuerdos es a través de petición de ofertas competitivas por parte de las *utilities*, procesos llamados Request for Proposal/ Offers (RFP/RFO), que pueden ser, dependiendo de la tecnología, desde acuerdos bilaterales hasta procesos de subasta.

En los RFP en que se subasta la compra de energía renovable, los promotores tienen la posibilidad de competir para cerrar un PPA que haga posible el desarrollo de sus proyectos. ▷

La clave para ganar un PPA es el precio, ya que la competencia es muy agresiva.

Para realizar la oferta, es fundamental conocer las ayudas federales y estatales a las energías renovables y tenerlas en cuenta a la hora de hacer la oferta. Las ayudas en Estados Unidos se han instrumentalizado como ahorro de impuestos. Los más importantes son los federales, el Investment Tax Credit (ITC), hasta 2023, y el Production Tax Credit (PTC), que termina en 2019. El primero supone una reducción de la base imponible del Impuesto de Sociedades del 30% de la inversión realizada en un proyecto renovable (que irá reduciéndose en los próximos años), mientras que el segundo ofrecía una reducción de 2,2 c\$/kWh producido, siendo este último muy utilizado por el sector eólico. Estos incentivos sí que dependen del Gobierno federal, y la Administración Trump ha respetado las políticas existentes, que ya contemplaban su desaparición en los años próximos, según las renovables van siendo competitivas en precio (*grid-parity*).

Ya que los costes de la *utilities* se reflejarán en las tarifas del consumidor, el PPA ha de ser también aprobado por el regulador o PUC, lo cual añade cierta inseguridad para el promotor, ya que deja en manos de los *commissioners* en servicio la decisión final del desarrollo o no del proyecto.

2.2.6. Nuclear

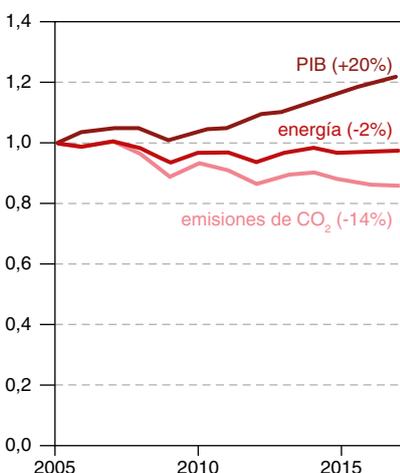
Estados Unidos cuenta con 99 de los 448 reactores nucleares que existen en el mundo. Es el país con más reactores instalados, seguido por Francia (58), Japón (42), Rusia (35) e India (22). España tiene siete.

La energía nuclear en EE UU se enfrenta al dilema entre los que defienden que es una tecnología que no contribuye a la emisión de gases de efecto invernadero y los que argumentan los riesgos asociados a los residuos radioactivos (no en vano, la crisis de Three Mile Island, cerca de Harrisburg, se vivió dentro del país).

En la actualidad, existen dos reactores en construcción, en Vogtle (Georgia), con ▷

GRÁFICO 5
INDICADORES SOBRE PIB, CONSUMO ENERGÉTICO Y EMISIONES DE CO₂ EN EE UU (2005-2017)

PIB de EE UU, consumo de energía y emisiones de CO₂ de origen energético index, 2005 = 1,0

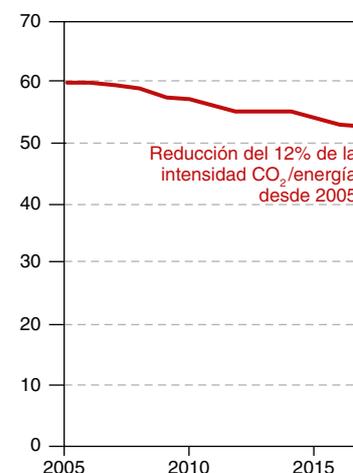


Medidas de intensidad de carbono de EE UU

Toneladas métricas de CO₂ por millones de dólares de PIB



Toneladas métricas por miles de millones de Btu



Fuente: US Energy Information Administration, January 2019 Monthly Energy Review.

numerosos retrasos y sobrecostes; se espera que entren en operación en 2021.

Por otra parte, del centenar largo de reactores que a día de hoy existen en el mundo con licencia para operar durante más de cuarenta años, el 70% está en EE UU.

3. Emisiones de CO₂

La sustitución de carbón por gas natural y el auge de las renovables han provocado un importante descenso en las emisiones de CO₂ en EE UU, sobre todo en el sector eléctrico. En 2017, las emisiones totales se estiman alrededor de los 5.140 millones de toneladas de CO₂, bajando desde los 6.000 millones hace una década (EIA, 2018).

Teniendo en cuenta el crecimiento económico en ese periodo, en el que el PIB ha aumentado alrededor de un 20%, la conclusión es que la economía americana es casi un 30% menos intensiva en emisiones de carbono. A ello han contribuido la sustitución del consumo de carbón por gas natural y renovables, así como las mejoras en eficiencia/ahorro energético.

Como se observa en el Gráfico 5, entre 2005 y 2017 el PIB americano ha crecido un 20% en términos reales, mientras que el consumo de energía ha decrecido un 2% y las emisiones de CO₂ se han reducido un 14%. En consecuencia, en ese mismo periodo, las emisiones de CO₂ por unidad de PIB se han reducido un 29% y las emisiones de CO₂ por unidad de energía consumida se han reducido un 12%.

Hay que destacar que Estados Unidos no tiene una política federal de derechos de emisión, pese a que la Administración de Obama lo intentó por una ley que no pasó la aprobación de las Cámaras. No obstante, algunos pocos

estados, entre los que destacan California y Nueva York, sí que han establecido ciertos programas de obligación de compra de derechos de emisión que están en funcionamiento.

Por último, hay que mencionar que la electrificación del transporte, a pesar de ser una tendencia en alza, sigue siendo un pequeño nicho del mercado. En 2017 se vendieron alrededor de unos 200.000 vehículos eléctricos o híbridos, un 26% más que el año previo, pero lejos de los más de 17 millones de coches que se vendieron en total en 2017.

4. Conclusiones

El sector energético estadounidense ha sufrido una transformación en sus fuentes de abastecimiento gracias principalmente a la innovación tecnológica. El *fracking* ha permitido extraer petróleo y gas natural que era inaccesible y ello ha reducido las importaciones de estos combustibles. Además, ha permitido la transformación del sector eléctrico hacia una menor dependencia del carbón. Ello, junto con el auge de las tecnologías renovables, que han reducido sus costes en los últimos años de forma drástica, ha permitido una considerable descarbonización de la economía americana.

La política energética se fija a dos niveles, el federal y el estatal, siendo sin duda el último el más relevante. A nivel federal, la Administración Trump ha revocado muchas iniciativas de la era Obama encaminadas al control de las emisiones, con la excusa de reducir costes al consumidor a corto plazo. El efecto de esas acciones está todavía por ver, pero, en cualquier caso, la inercia y los cambios tecnológicos son normalmente más influyentes en el sector energético que las medidas regulatorias (especialmente a medio y largo plazo). ▷

Bibliografía

- [1] EIA (Energy Information Administration) (2018, diciembre). *Sources&Uses: Total Energy*. Washington, DC: EIA. Recuperado de <https://www.eia.gov>
- [2] IEA (International Energy Agency) (2018). *Key World Energy Statistics 2018*. Recuperado de <https://webstore.iea.org/key-world-energy-statistics-2018>
- [3] INE (Instituto Nacional de Estadística) (2018). *España en cifras 2018*. Madrid: INE. Recuperado de https://www.ine.es/prodyser/espa_cifras/2018/



*Inmaculada Gutiérrez Carrizo**

*Marta Gómez Fernández***

TODO ES MÁS GRANDE EN TEXAS

El artículo analiza la economía tejana y las oportunidades que presenta para las empresas españolas. Con este fin se estudian variables tanto sociodemográficas como macro y microeconómicas, así como diferentes sectores. Además, se examinan las relaciones comerciales y los flujos de inversión entre este estado y terceros países, en especial con España, para el que Texas es el principal socio comercial dentro del conjunto de estados. Todo ello evidencia las grandes oportunidades de negocio que Texas ofrece. Por último, se han añadido los testimonios de empresas españolas de diversos sectores económicos que han desembarcado en Texas.

Palabras clave: economía tejana, flujos comerciales, inversión extranjera directa, oportunidades de negocio, sectores innovadores.

Clasificación JEL: F21, F23, J11, O51.

1. Introducción

Texas, con un PIB de 1.645.135 millones de dólares en 2017¹, es la segunda potencia económica de EE UU, tras California, y también el segundo estado más poblado, con 28,7 millones de habitantes censados. Es, además, después de Alaska, el estado más grande en extensión, con 695.660 km², casi un 40% más que la superficie de España. A menudo se pone el ejemplo de que si fuera una nación independiente, estaría entre las doce mayores

economías del mundo, por encima de Rusia, Australia, España, Corea del Sur o México. Unas cincuenta compañías del 500 Fortune tienen su sede en Texas, el segundo estado del país con más corporaciones en este selecto club.

Pero Texas no solo resulta un mercado atractivo por su tamaño. También lo es por la diversificación sectorial que presenta, fundamentalmente hacia industrias y servicios de alto valor añadido: cuenta con recursos naturales (particularmente petróleo y gas), una industria manufacturera avanzada, fuerte presencia de sectores innovadores como el aeroespacial o la biotecnología y las ciencias de la vida, productos y servicios de alto valor añadido en el ámbito de las TIC, en particular en nichos tales como la ciberseguridad. Se trata de sectores dinámicos, con elevadas tasas de crecimiento y efecto arrastre sobre la economía. ▷

* Consejera Económica y Comercial de España en Miami.

** Oficina Económica y Comercial de España en Miami.

Versión de marzo de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2019.3110.6791>

¹ Bureau of Economic Analysis, US Department of Commerce.

Esta diversificación también se produce en términos geográficos, porque las áreas que están protagonizando su crecimiento están diseminadas territorialmente a lo largo y ancho del estado. Texas cuenta con cuatro áreas metropolitanas con más de un millón de habitantes (Dallas-Fort Worth-Arlington, Houston-The Woodlands-Sugar Land, San Antonio-New Braunfels y Austin-Round Rock). Además, tres de las diez ciudades que más crecen en Estados Unidos se encuentran en Texas (Houston, San Antonio y Dallas)².

2. Rasgos geopolíticos y sociodemográficos

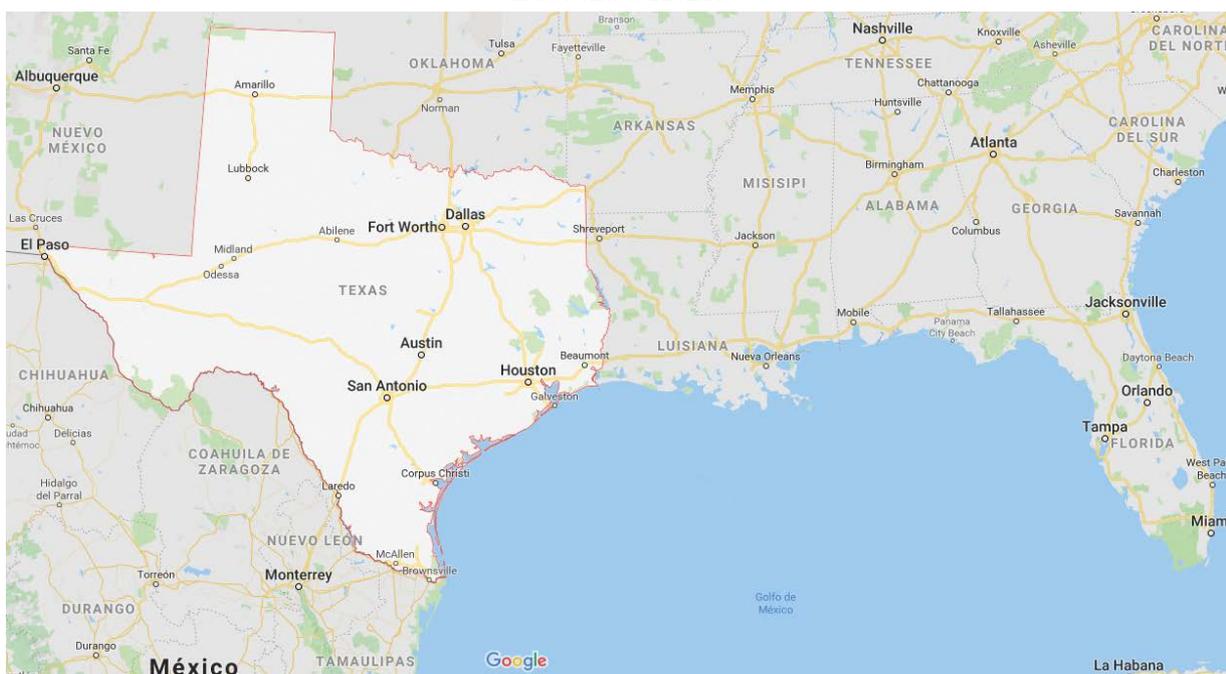
Texas, conocido en EE UU como el Estado de la Estrella Solitaria (Lone Star State), está

situado en el sur de Estados Unidos, bañado por el Golfo de México, con una frontera de casi 2.000 km con México, la mayor después de la frontera de Alaska y Canadá.

Desde un punto de vista demográfico, interesa resaltar, primero, su crecimiento. Según la Oficina del Censo de EE UU, en 2018 el estado de Texas tenía 28.701.845 habitantes, y aumentó un 1,4% respecto a 2017 y un 12,6% respecto a 2010. Estas cifras lo colocan como el estado con mayor crecimiento poblacional del país, que presentó en el mismo periodo un crecimiento medio del 5,5%. De las 3.555.731 personas que se sumaron al censo entre abril de 2010 a julio 2018, 1.710.031 fueron crecimiento poblacional natural de Texas, lo que lo sitúa como el segundo estado con un mayor crecimiento natural de población. Por otro lado, el saldo migratorio neto en este periodo de tiempo ha sido de 1.832.775 habitantes, lo que convierte a Texas en el segundo estado con ▷

² United States Census Bureau.

MAPA 1
MAPA POLÍTICO DE TEXAS



Fuente: Google Maps.

TABLA 1
PRINCIPALES NÚCLEOS URBANOS DE TEXAS (ESTIMACIÓN 2017)

Área metropolitana	Número de habitantes	Variación 2013-2017
Houston-Sugar Land-Baytown	6.636.208	9,44%
San Antonio-New Braunfels	2.377.507	8,42%
Dallas-Fort Worth-Arlington	7.104.415	8,03%
Austin-Round Rock-San Marcos	2.000.590	12,26%

Fuente: elaboración propia con datos del US Census Bureau.

un mayor saldo migratorio, precedido solo por Florida. Debido a esta tendencia, se espera que la población en Texas alcance 35 millones de habitantes antes de 2040. Esto representaría aproximadamente un 68% de aumento de población con respecto a 2000. Por eso, Texas presenta una población comparativamente más joven que el resto del país. La media de edad en 2017 era de 34,3 años, el cuarto estado con la población más joven.

En segundo lugar, resulta destacable no solo el ritmo al que crece la población del estado, sino la diversidad de polos geográficos en la que lo hace. En Texas existen diversas grandes áreas metropolitanas, así como otras ciudades importantes, cuya conexión es una parte vital de la economía del país (Houston-Galveston, Dallas-Fort Worth, Austin —la capital del estado—, San Antonio, el Lower Rio Grande Valley, El Paso).

En tercer lugar, desde un punto de vista socioeconómico, es clave entender la composición de la población y quién está protagonizando este crecimiento. Según el último censo, en el periodo 2010-2017 la población hispanolatina aumentó en un 1,19%, lo que la ha llevado de

representar un 36,7% a un 38,9% del total de población; mientras que la población blanca no hispanolatina se redujo del 46,4% al 42,9%. A su vez, se espera que la población hispana sobrepase a la anglosajona en 2022.

En Texas no existe lengua oficial; sin embargo, el inglés es la lengua más extendida. El español es también muy utilizado, con un 29,5% de población hispanoparlante. Este porcentaje se incrementa más en Dallas (37,9%), Houston (49%) o San Antonio (39,7%)³.

3. Cifras macroeconómicas

Texas ha experimentado un crecimiento económico sobresaliente en los últimos años. Antes y después de la crisis exhibió tasas de crecimiento del PIB de en torno al 6-8%, por encima de los principales estados del país. En 2017 el PIB de Texas fue un 39,5% superior al de 2007, mientras que el PIB nacional creció un 33,9% en ese periodo⁴. ▷

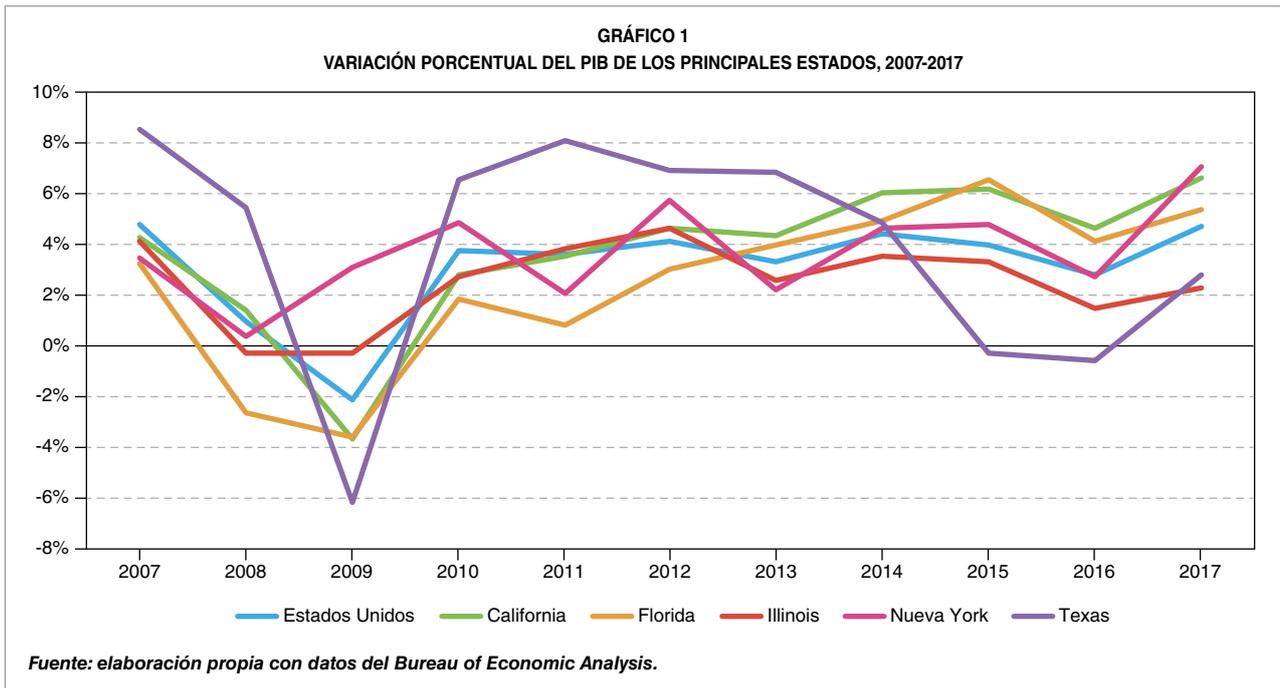
³ United States Census Bureau.

⁴ Bureau of Economic Analysis.

TABLA 2
DIFERENCIAS POBLACIONALES EN TEXAS, 2010-2017, Y SU CRECIMIENTO

	2010	Porcentaje sobre el total	2017	Porcentaje sobre el total	Tasa de crecimiento 2010-2017
Población total Texas	24.311.891	100,00	27.419.612	100,00	1,12%
Población hispanolatina	8.917.477	36,70	10.673.909	38,90	1,19%
Población no hispanolatina	15.394.414	63,30	16.745.703	61,10	1,08%

Fuente: elaboración propia con datos del Bureau of Economic Analysis.



Resulta llamativo cómo, a finales de la década pasada, mientras la crisis económica sacudía fuertemente a otras economías occidentales y al resto del país, Texas tocó fondo y se recuperó con rapidez, a diferencia de lo que sucedió con otros estados como Florida, que se vieron mucho más afectados por la burbuja inmobiliaria y los problemas de solvencia de sus instituciones financieras.

El posterior ciclo de crecimiento en Texas se ha visto comprometido en los años 2015 y 2016 por la fuerte caída en los precios de petróleo y sus derivados, llegando a alcanzar tasas de crecimiento negativas en 2015 y 2016. Con todo, a diferencia de otras economías más dependientes de la industria del crudo y sus derivados, el grado de diversificación de la economía tejana ha protegido al estado de una crisis más aguda, y la recuperación económica ha sido mucho más rápida. Texas ha vuelto a recuperar la senda de crecimiento en 2017. De acuerdo con los datos de Texas Comptroller of Public Accounts, se espera que su PIB crezca de media un 2,6% en los próximos cinco años.

Este crecimiento económico viene posibilitando que el mercado de trabajo absorba el notable incremento de la población activa. Según el Bureau of Labor Statistics, Texas finalizó 2018 con una población activa de 13.902,5, de los cuales 13.387,4 eran población ocupada⁵. Esto sitúa la tasa de paro en un 3,7%, por debajo de la media nacional.

Todo permite que el PIB per cápita de Texas no haya dejado de crecer en los últimos años. Según los últimos datos, esta variable ascendió a 57.077 en 2017⁶. Esto nos habla de un mercado atractivo por el poder adquisitivo de la masa de población que reúne.

4. Estructura económica

La economía de Texas presenta una sólida diversificación hacia sectores de alto valor añadido, con grandes perspectivas de crecimiento a futuro. Hacer aquí una descripción ▷

⁵ Datos todavía preliminares a febrero de 2019.

⁶ Bureau of Economic Analysis.

pormenorizada de todo ello sería demasiado extenso. Nos ceñimos a aquellos ámbitos que las propias autoridades destacan como sectores de oportunidad para invertir en el estado.

4.1. Energía

Desde que en 1901 se descubriera el yacimiento de Spindletop, la economía de Texas ha estado profundamente ligada a este sector extractivo y a toda la industria de refino y petroquímica. Este hecho se ha visto reforzado a lo largo de los años por el hallazgo de sucesivos yacimientos de petróleo y gas. Texas es sede de más de cincuenta compañías del Fortune 1000 relacionadas con la industria del petróleo. Ello hace que hoy en día Texas sea el primer productor de energía del país en términos globales y que Houston sea conocida como la capital del mundo del petróleo, sede de más de 3.700 compañías y de un 40% de la capacidad petroquímica del país.

Pero, además, Texas ha sabido tradicionalmente diversificar su producción hacia otras fuentes (carbón, nuclear...) y, más recientemente, hacia las energías renovables. Hoy es el líder en generación de energía eólica, con más de 16,000 MW de capacidad instalados.

Por ello, Texas genera oportunidades de negocio para las empresas de la cadena de valor del *oil&gas* (desde la exploración y la ingeniería hasta productores de válvulas y membranas), pero también en el ámbito de las energías renovables, donde las empresas españolas son líderes mundiales.

4.2. Industria de tecnologías avanzadas

Texas es un estado con una gran tradición de industria avanzada. La conjunción de un

sistema educativo potente y grandes centros de investigación (como el Microelectronics Research Center de la Universidad de Texas, en Austin, o el Texas Center for Superconductivity de la Universidad de Houston), junto con un clima de negocios adecuado, ha hecho posible el desarrollo de una potente industria. En todo este fenómeno no hay que perder de vista que, históricamente, la existencia de abundantes recursos naturales (incluido, por supuesto, el petróleo) ha generado unos recursos que se han sabido canalizar adecuadamente para favorecer la diversificación económica hacia sectores de alto valor añadido. El liberalismo económico y la confianza en el mercado profundamente arraigados en el pueblo tejano han favorecido sin duda este proceso.

Hoy en día, dentro de la industria de las manufacturas operan 17.562 empresas, dando trabajo a más de 874.450 personas, con un salario medio de 71.500 dólares (6,79% del total de población empleada). Destaca la presencia de empresas líderes globales como Texas Instruments, AMD, Samsung, Ericsson, Alcatel, Nokia, Fujitsu, Emerson, Toyota, General Motors o SMP. Se trata del estado que más manufacturas de alto valor añadido exporta, más de 20.000 millones de dólares en equipos de transporte.

4.3. Aviación, aeroespacial y defensa

Texas es sede de dos importantes aerolíneas internacionales (American Airlines y Southwest) y cuenta con dos de los aeropuertos con más tráfico del mundo: Houston y Dallas-Fort Worth, con más de 20 y 30 millones de pasajeros al año, respectivamente.

En Texas se encuentra el famoso Johnson's Space Center de la NASA, principal centro ▷

para misiones a la Estación Espacial Internacional. Ello hace de este estado, junto a Florida, uno de los epicentros del sector aeroespacial. La industria aeroespacial y de aviación emplea a 135.000 trabajadores a través de 1.300 empresas en el estado.

A ello se une la importancia que tiene el sector de defensa, que da empleo a unos 250.800 trabajadores entre militares en activo, Guardia Nacional y civiles trabajadores del Departamento de Defensa, con un impacto económico calculado en alrededor de 150.000 millones de dólares y un importante efecto arrastre sobre el resto de la economía.

4.4. *Biotecnología y ciencias de la vida*

Texas es la sede de más de cinco mil empresas que operan en el ámbito de la biotecnología y de las ciencias de la vida, que dan empleo directa e indirectamente a aproximadamente cien mil trabajadores. Empresas del Fortune 500 como Kimberly-Clark y Celanese tienen allí su base, además de contar con la presencia de líderes mundiales como Abbott, Allergan, Galderma, Johnson & Johnson, McKesson o Novartis, entre otros.

Este estado alberga numerosas universidades de reconocido prestigio especializadas en el ámbito médico, seis de ellas en el top 100. A ello se une la presencia del Texas Medical Center de Houston, el mayor centro médico del mundo, que invierte más de 3.000 millones de dólares al año en I+D. Cuenta con 21 hospitales y 14 instituciones relacionadas, alberga a 50.000 estudiantes en diez instituciones académicas, 106.000 trabajadores y atiende a más de diez millones de pacientes al año⁷.

⁷ *Facts and Figures*. Texas Medical Center.

4.5. *Information & Computer Tech*

En 1958, gracias al premio Nobel Dr. Kilby, vio la luz en Texas el circuito integrado que ha liderado la industria de los semiconductores, de la mano de la empresa Texas Instruments, la cual introdujo la calculadora diez años después. También parte de los inicios de la nanotecnología se encuentran en los estudios del Nobel Richard Smalley, profesor de la Universidad Rice de Houston. Dell Computers se fundó en Austin cuando Michael Dell era todavía un estudiante de la University of Texas.

Hoy en día Texas alberga más de 17.600 empresas de tecnología que emplean a más de 203.700 trabajadores, con un salario medio de 96.600 dólares. Se trata del segundo estado del país con más número de empresas especializadas en este sector, solo por detrás de California⁸.

El sector ha crecido significativamente en los últimos años gracias a los servicios *online* como los de almacenamiento en la nube, servicios de consultoría y ciberseguridad. San Antonio se ha consolidado como un centro de excelencia nacional para la ciberseguridad gracias al Lackland Air Force Base, que protege las operaciones de las Fuerzas Aéreas, y a la presencia del Centro de Criptología de la Agencia de Seguridad Nacional.

Otro subsector en relevancia es la industria de procesamiento de datos y almacenamiento. Texas da trabajo a 1 de cada 10 empleados del país en dichos servicios y acoge una de cada trece firmas. Destaca también la ciudad de Austin por la presencia de empresas especializadas en almacenamiento, procesamiento y gestión de datos. ▷

⁸ *Information & Computer Technology Services Industry Report*, 2018.

5. Apertura al exterior

Texas es el estado que más exporta, por encima de California, posición que ha mantenido durante los últimos dieciséis años. En 2017 Texas exportó mercancías por valor de 264.541 millones de dólares, lo cual representa el 17,1% del total de exportaciones estadounidenses de ese año. Entre las principales partidas de productos exportados se encuentran los electrónicos y ordenadores (17,8% del total), los del carbón y petróleo (16,7%), productos químicos (15,3%) y petróleo y gas (12,2%)⁹.

Sus principales socios comerciales son, con diferencia, México, con el que mantiene estrechas relaciones económicas y comerciales, puesto que muchas de las cadenas de producción están integradas con el país vecino, y, por detrás, Canadá. Destacan también por su volumen China, Brasil y Corea del Sur.

Como se observa en la Tabla 3, tenemos que descender en el *ranking* a posiciones inferiores y cifras de exportación menos abultadas para encontrar socios comerciales europeos como destinos de las exportaciones tejanas. Desde un punto de vista agregado,

las exportaciones de mercancías de Texas a la UE en 2017 no superaron el 12% del total. Cifra similar alcanzan las importaciones tejanas de bienes procedentes de la UE. Con todo, Texas es el estado que más exporta a España, con 1.455.342.961 dólares en 2017, y constituye un importante socio comercial para nuestra economía, ya que importó mercancías españolas por valor de 1.841.627.551 dólares en 2017.

En cuanto a la composición de las exportaciones tejanas a España, lidera la partida de petróleo y gas (36,3%), seguida de productos químicos (14,3%), petróleo y productos derivados del carbón (12,4%) y maquinaria no eléctrica (10,2%). En el caso de España, Texas nos compra fundamentalmente maquinaria no eléctrica (16,7%), seguido de productos químicos (12,4%), productos minerales no metálicos (12,1%) y manufactura de metales primarios (11,9%)¹⁰.

Texas es una economía muy abierta a la inversión exterior. En 2016 fue el tercer estado que más inversión extranjera recibió, por detrás de California y Nueva York, aunque en determinados sectores, como el energético o el químico, lideró el *ranking*¹¹. De hecho, Texas es el ▷

⁹ International Trade Administration, US Department of Commerce.

¹⁰ International Trade Administration.

¹¹ Texas Economic Development and Tourism Division.

TABLA 3
PAÍSES DESTINO DE LAS EXPORTACIONES Y ORIGENES DE LAS IMPORTACIONES DE TEXAS EN 2017
(En millones de dólares)

Exportaciones			Importaciones		
Ranking	País	Volumen de exportaciones	Ranking	País	Volumen de importaciones
1	México	97.701	1	México	89.808
2	Canadá	22.898	2	China	42.684
3	China	16.419	3	Canadá	18.260
4	Brasil	10.035	4	Corea del Sur	9.081
5	Corea del Sur	9.723	5	Arabia Saudí	7.316
6	Japón	8.863	6	Alemania	7.003
7	Países Bajos	7.026	7	Japón	6.431
8	Singapur	5.838	8	Malasia	5.601

Fuente: elaboración propia con datos de International Trade Administration.

segundo estado con mayor volumen de empleo en empresas filiales de compañías extranjeras establecidas (585.900 empleos, con un 8,59% del total de empleos generados por compañías extranjeras en EE UU), tras California (715.800 empleos, y un 10,49% del total), así como el primero con mayor número de empleos creados por empresas extranjeras en el sector de servicios profesionales, técnicos y científicos y el segundo en el sector industrial¹².

Texas Economic Development, dependiente del gobernador, ofrece datos detallados sobre la inversión extranjera en Texas. Entre enero de 2011 y marzo de 2016¹³ se registraron 1.441 proyectos de inversión directa extranjera, de los cuales 761 fueron proyectos *greenfield*, que representaron una inversión total combinada de 212.000 millones de dólares. En este caso el panorama es diferente al que observamos a la hora de analizar los principales socios comerciales. Si en el caso de las exportaciones e importaciones de bienes, México, Canadá y determinados países asiáticos son los protagonistas, en el caso de la inversión directa, más del 50% proviene del oeste de Europa.

A su vez, Texas invirtió en el extranjero en ese período 59.166 millones de dólares en 847 proyectos por parte de 433 empresas y creó

alrededor del mundo 95.574 puestos de trabajo. Es el estado que más invierte en el extranjero en proyectos de energía e industria química. Los principales destinos de la inversión tejana en el resto del mundo, entre enero de 2011 y marzo de 2016, fueron: Reino Unido (con 106 proyectos y 1.631 millones de dólares), China (con 67 proyectos y 2.063 millones de dólares), India (con 60 proyectos y 3.189 millones de dólares), Canadá (con 53 proyectos y 11.125 millones de dólares) y México (con 39 proyectos y 5.277 millones de dólares)¹⁴.

6. Inversión española en el estado

En los últimos años la inversión española en Texas no ha dejado de crecer. De acuerdo con los datos de ICEX, el número de empresas españolas implantadas y con presencia en Texas es de al menos 100, siendo la mayoría grandes empresas o medianas-grandes y habiéndose instalado o reforzado la presencia de muchas de ellas en el último decenio.

Los datos de Texas Economic Development sitúan a España entre 2011 y 2016 como el séptimo mayor inversor en Texas, con 27 proyectos y 835,3 millones de dólares. Según esta misma fuente, 23 empresas inversoras ▷

¹² Bureau of Economic Analysis.

¹³ Texas Economic Development and Tourism Division.

¹⁴ Texas Economic Development and Tourism Division.

TABLA 4
INVERSIÓN EN TEXAS SEGÚN PAÍS

País	N.º proyectos	Capex (en millones)	Puestos de trabajo	N.º compañías
Reino Unido	165	2.296,50	6.136	146
Alemania	80	3.035,90	7.521	63
Canadá	77	2.731,50	9.219	72
Francia	54	4.464,40	5.664	45
Japón	49	3.098,80	12.354	44
Suiza	29	868,40	3.577	25
España	27	835,30	3.462	23

Fuente: elaboración propia; datos de Texas Economic Development and Tourism Division.

españolas crearon 3.462 empleos, principalmente en los sectores de finanzas, servicios profesionales, tecnologías de la información, electrónica, energías renovables y bienes de consumo industrial.

Hacer una relación pormenorizada de estas inversiones sería extenso. Pero destacamos a continuación algunos ejemplos significativos. Así, el Grupo Ferrovial, que gestiona en Texas una inversión total de 6.300 millones de dólares, ha localizado en la capital, Austin, la sede para EE UU de varias de sus sociedades (Ferrovial Agroman, Cintra, Ferrovial Servicios, entre ellas). En Texas también se localizan las sedes de otras ingenierías y empresas de servicios españolas, como Grupo Álava, Acciona Infraestructuras, Iberdrola, OHL Industrial, o Prointec, entre otras. Se trata de un estado al que, en general, apuntan todas las grandes empresas de infraestructuras y servicios de ingeniería españoles.

Esta llegada de empresas está llamada a intensificarse. Recientemente se ha sabido que Texas Central Partners, promotor privado del proyecto de alta velocidad entre Houston y Dallas, ha elegido a Renfe y a Adif como socios estratégicos. Tras la primera fase como asesores técnicos en el desarrollo, diseño y construcción, Texas Central prevé que Renfe y Adif asistan en los planes posteriores de operación y mantenimiento para la puesta a punto del servicio, incluyendo la operación de los trenes, el mantenimiento de los equipos y otros servicios relacionados con la comercialización de billetes.

Repsol cuenta con presencia en EE UU a través de su filial Repsol Energy North America, situada en el estado de Texas, con más de 400 empleados. La empresa tiene una importante presencia en la zona del Golfo de México estadounidense desde 2003, una de las zonas de aguas profundas de mayor rentabilidad de la industria petrolera mundial.

La presencia española es también destacable en el ámbito de las energías renovables. Iberdrola (Avangrid Renewables) está presente en el estado con importantes plantas de generación eólica en el norte (Barton Chapel) y sureste del estado (Peñascal I y II y Baffin). Texas es también un estado estratégico para Acciona Energía, donde la empresa cuenta con los parques eólicos de San Román y de Palmas Altas.

Hay que destacar también el impresionante desarrollo del negocio de FFC Environmental en los últimos años. La empresa ha conseguido contratos millonarios para la gestión y reciclaje de los residuos sólidos de diferentes ciudades, incluidas Mesquite, Garland (de las ciudades más grandes en Dallas-Fort Worth Metroplex) y, recientemente, Houston, donde está construyendo una moderna planta de reciclado.

Las empresas españolas están también presentes en sectores industriales, como en la fabricación de embalajes de plástico (SPR Packaging), de munición (Rio Ammunition), ejecución de proyectos industriales (Control y Montaje CYMI), electrodomésticos industriales (Fagor), manufactura de cadenas (Vicinay International Chain), etcétera.

El sector de servicios financieros ha sido el que tradicionalmente ha acumulado una mayor inversión. En Texas destaca la presencia de BBVA, a través de su filial BBVA Compass. Tras importantes operaciones de compra (incluido Compass Bank en 2007), BBVA Compass se ha convertido en uno de los 25 bancos comerciales más importantes de EE UU por cuota de mercado de depósitos. Es considerado el 2.º banco en Alabama, el 4.º en Texas y el 5.º en Arizona. Concretamente, en Texas es donde tiene una mayor red de sucursales, 344 de las 672 que tiene en el país, e importantes oficinas corporativas. Grupo Santander tiene también una importante presencia en el estado, tanto ▷

en banca de inversión como con su filial de crédito al consumo, Santander Consumer Bank.

El sector alimentario también cuenta con presencia significativa de la empresa española. La multinacional española con sede en Houston, Ebro Riviana, es el primer productor de arroz del país y líder también en el sector de la pasta. Más recientemente ha aterrizado, en San Antonio, Cerealto, filial del grupo SIRO que comercializa pasta, galletas, cereales o *snacks*.

En Texas tienen también importante presencia empresas españolas líderes en diferentes segmentos del sector del hábitat, como Cosentino o Roca, o en la comercialización de piedra, como Levantina.

Como se ha señalado anteriormente, son más de un centenar los grupos españoles que han decidido establecerse y crecer en territorio tejano. La enumeración de proyectos aquí

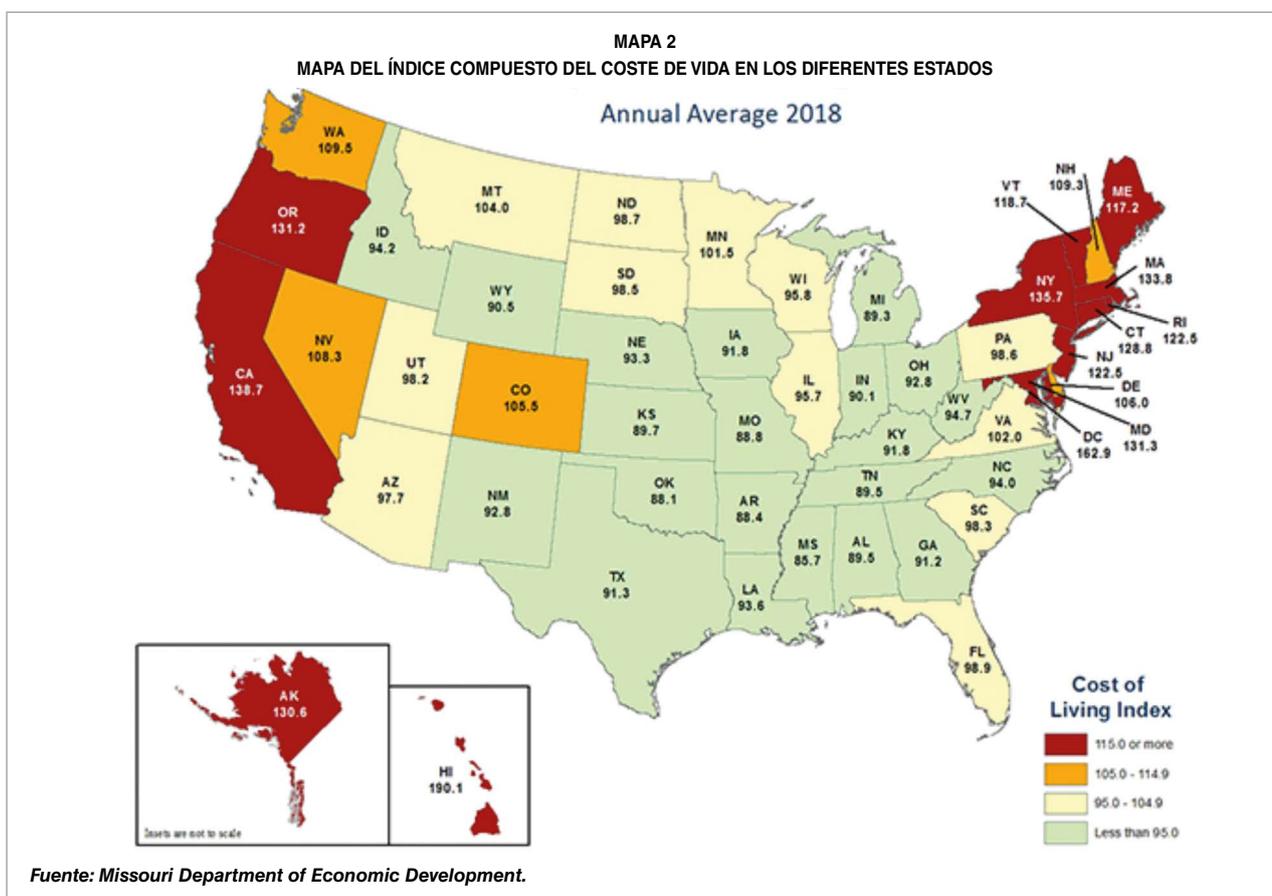
realizada no deja de ser incompleta y, por tanto, no hace verdadera justicia al esfuerzo inversor español en ese estado.

7. Oportunidades y retos para la empresa española

Diversos factores hacen de Texas un mercado atractivo para la empresa española.

7.1. *Carácter geoestratégico*

Como hemos analizado, Texas es un mercado con un gran tamaño, en crecimiento, localizado geográficamente en una zona que permite un fácil acceso al resto del mercado norteamericano, con una especial vinculación ▷



con México, donde la empresa española tiene una considerable penetración. Por otro lado, Texas ofrece a nuestras empresas una cercanía cultural mucho mayor que la de otros estados. No hay que olvidar la presencia española que históricamente se produjo en Texas (especialmente ostensible en zonas como San Antonio) y la influencia hispana, cada vez más patente gracias al incesante impulso de la inmigración.

7.2. Coste de la vida comparativamente bajo

Los precios del suelo y la vivienda, los productos básicos y los servicios varían de manera muy significativa de unas zonas a otras del país. Comparado con otros de los principales estados, los costes en Texas resultan relativamente baratos. Desde 1968 The Council for Community and Economic Research (C2ER) viene realizando una encuesta entre más de 300 áreas urbanas y elaborando trimestralmente un índice del coste de la vida denominado C2ER Cost of Living Index (COLI). Las autoridades de desarrollo de diferentes estados observan a menudo este índice para valorar su posición competitiva¹⁵.

¹⁵ Ver, por ejemplo, el análisis del Missouri Department of Economic Development.

Texas es, con mucha diferencia, el estado con menor coste de vida de los principales estados del país. La diferencia es especialmente llamativa cuando se compara con California o Nueva York (Tabla 5).

Esta comparativa resulta especialmente relevante si, además del coste de la vida, tenemos en cuenta el PIB per cápita de cada estado.

En el Gráfico 2 se observa precisamente cómo se posicionan los diferentes estados en cuanto a PIB per cápita y a coste de la vida. Así, vemos cómo Texas tiene un PIB per cápita relativamente alto (57.077 dólares) y, a la vez, un bajo índice de coste de vida (91,3, siendo 100 la media), lo que lo coloca en una posición muy competitiva.

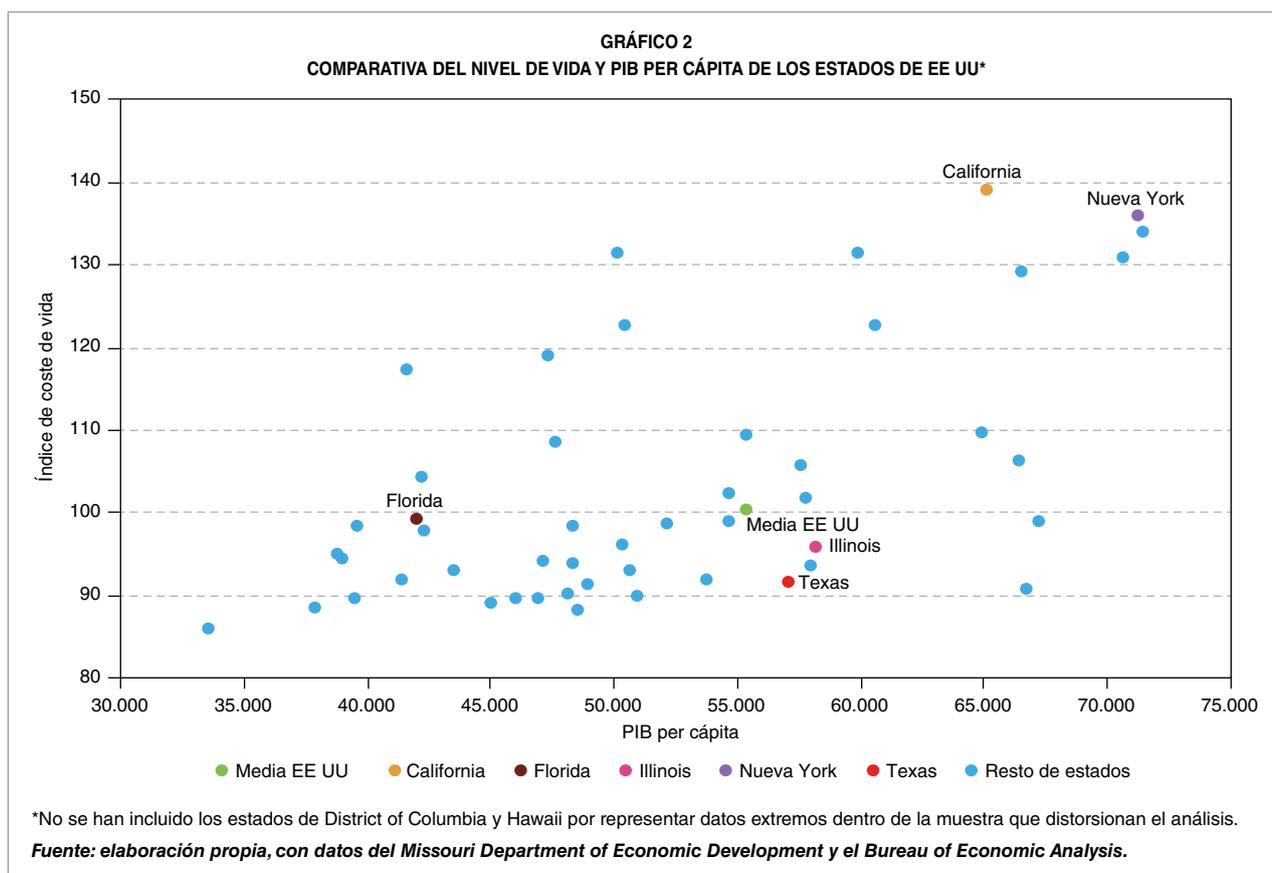
7.3. Baja presión fiscal

Texas es uno de los estados fiscalmente más ventajosos para las empresas y las personas físicas. Es uno de los siete estados que no aplica impuesto de sociedades a escala estatal (tampoco aplica un impuesto sobre la renta de las personas físicas). Además, no permite aplicarlo a otras subdivisiones ejecutivas (condados o ciudades). Sí impone un impuesto sobre los ingresos llamado Franchise Tax o Margin Tax, cuyo tipo impositivo es del 0,750% para la mayoría de las entidades y menor para ▷

TABLA 5
MEDIA DEL COSTE DE VIDA ANUAL EN LOS PRINCIPALES ESTADOS (DIVERSAS VARIABLES)

Media del coste de vida anual 2018								
Estado	Ranking	Índice	Compra	Vivienda	Transporte	Servicios públicos	Sanidad	Otros
California	49	138,7	112,2	196,1	122,0	121,6	110,8	116,6
Florida	30	98,9	98,2	96,1	99,2	101,3	95,5	106,2
Illinois	22	95,7	98,6	88,2	104,2	96,7	100,3	97,0
Nueva York	48	135,7	112,7	197,1	107,9	105,5	103,9	110,6
Texas	12	91,3	94,0	84,3	94,4	101,0	95,2	89,9

Fuente: elaboración propia con datos del Missouri Department of Economic Development.



determinados distribuidores mayoristas y minoristas y para entidades con unos ingresos de 20 millones de dólares o menos.

La baja presión fiscal, el relativamente bajo coste de la vida, el dinamismo de su economía y las posibilidades que su mercado de trabajo ofrece, está provocando en los últimos años que no pocos profesionales y empresas del país se muden a Texas.

7.4. Clima de negocios

Tanto a nivel estatal como local, las autoridades del estado llevan a gala su afán por favorecer un mercado donde la Administración ocupe el menor espacio posible y la regulación no obstaculice el crecimiento de los negocios. La explicación, a este respecto, del órgano de

desarrollo económico del estado, la Texas Economic Development Corporation, es muy elocuente¹⁶:

«Texas offers companies and entrepreneurs room to grow, as well as the freedom to go big and to be rewarded for their ambitions. Less government, lower taxes, smarter regulations and right-to-work laws are the economic policies attracting employers to Texas from states that overtax and over-regulate».

Los hechos, efectivamente, atestiguan que esa es la inspiración de las autoridades del estado al regular. Como se ha visto, Texas no tiene impuesto sobre las personas físicas o jurídicas. Asimismo, es uno de los 27 estados ▷

¹⁶ <https://businessintexas.com/why-texas/fair-legal-system>

que ha aprobado «leyes de derecho al trabajo» (*right-to-work laws*). Esta normativa garantiza que a ninguna persona se le pueda obligar, como una condición de empleo, a unirse o a no unirse, ni a pagar cuotas a un sindicato. El fundamento de estas normas no es tanto una oposición al movimiento sindical como la creencia en la libertad individual, profundamente arraigada en la sociedad tejana. Esta desindustrialización de las relaciones laborales favorece una mayor flexibilidad del mercado laboral.

7.5. Retos para la empresa española

Sin duda, el potencial económico y el clima de negocios de este estado resultan atractivos. Con todo, la penetración en un mercado como el tejano no está exenta de dificultades.

Quien quiera hacer negocios en este territorio debe tener muy presente que debe adecuarse a la cultura y exigencias locales. El individuo tejano es prototípicamente bravo y está intrínsecamente convencido de su capacidad y valor («*The land of the free and the home of the brave...*» reza el estribillo de uno de sus himnos nacionales). Esta idiosincrasia tejana debe ser tenida en cuenta a la hora de hacer negocios. Es necesario presentar las propuestas con solidez, rigor y seguridad, reconociendo y conociendo la potencia de ese mercado. Hay que ganarse el respeto de los tejanos, que, por otra parte, constituyen una colectividad que acoge con cariño y respeto a aquellos que llegan a su suelo con ganas de trabajar duro.

El hecho de que el inglés no se haya declarado idioma oficial (de nuevo, la libertad individual...) y de que la presencia hispana sea extensa no debe engañarnos. El idioma de los negocios es el inglés. No solo eso. Como a menudo sucede, conviene involucrar de una forma

o de otra a locales en el proyecto para que la inmersión en el mercado sea verdaderamente efectiva.

Cualquier proyecto de implantación en el mercado va a requerir contar con capacidad financiera sólida. El hecho de que el coste de vida sea relativamente bajo en relación a otros estados potentes del país no evita que el desarrollo de un proyecto en Texas requiera de recursos que permitan afrontar el reto de desarrollar un proyecto en un mercado exigente.

A menudo las empresas españolas implantadas en Texas —y no solo en Texas— consideran que uno de los principales escollos a la hora de desarrollar sus proyectos es contar con los profesionales adecuados a un coste «razonable». En primer lugar, la diferencia en el nivel de los salarios del mercado español con el americano suele ser un choque «cultural» para muchas empresas españolas, además de económico. Por otra parte, la flexibilidad del mercado laboral es sin duda atractiva, pero lleva también a que la rotación en los empleos sea mayor y a que los trabajadores sean más propensos a cambiar de empleo ante ligeras mejoras de las condiciones. Esto, en un mercado cercano al pleno empleo y una demanda pujante, hace que captar talento y profesionales cualificados sea más difícil.

En definitiva, Texas es una economía en crecimiento, que atrae, por su potencial, proyectos de inversión. Haciendo una propuesta de valor convincente respaldada por los recursos suficientes surgirán las oportunidades de negocio. Este puede ser un hecho común a otros estados, pero, en comparación con ellos, la empresa española puede encontrar en Texas y, en general, en el sudeste del país, un clima de negocios más propicio. Ya lo dice el popular dicho tejano, atribuido a Davy Crockett: «*Y'all can go to hell... I'm a-goin' to Texas*». ▷

ANEXO

CONTRIBUCIÓN DE EMPRESAS ESPAÑOLAS EN TEXAS

1. EBRO RIVIANA

¿Cuál es la presencia de su empresa en Estados Unidos y, en particular, en Texas?

Nuestra entrada en Estados Unidos se remonta a 2004, año en que adquirimos Riviana Foods, empresa líder de arroz en EE UU. Su incorporación permitió al Grupo Ebro entrar en uno de los mayores mercados del sector de la alimentación y, al mismo tiempo, disponer de una potente red de distribución, ya que Riviana atesoraba una importante posición de liderazgo en 19 de los 20 principales estados más importantes de EE UU.

Asimismo, la incorporación de la compañía norteamericana consolidó a Ebro como el primer grupo arrocero del mundo, con un posicionamiento líder tanto en Europa como en Estados Unidos.

Años más tarde, en 2011, el Grupo incorporó al perímetro arrocero la empresa American Rice (ARI), ubicada en Freeport (Texas). Y cuatro años después, en 2015, adquirimos, también allí en Texas, RiceSelect, negocio líder en el mercado estadounidense de arroces aromáticos y orgánicos y de productos basados en *ancient grains*, quinua y otros supercereales. Un complemento perfecto para el portfolio de Riviana e idóneo para reforzar su desarrollo en los segmentos de mayor crecimiento del mercado norteamericano de arroz.

Con esta operación, Ebro finalizó (por el momento) su plan de expansión internacional en USA, que pasó a convertirse en el principal mercado geográfico del Grupo.

Hoy por hoy, Ebro dispone de una amplia presencia en Estados Unidos. Nuestras oficinas centrales se ubican en Houston y tenemos un amplio parque industrial, con 12 plantas productivas situadas en Memphis, Freeport, Carlisle, Brinkley, Hazen, Crowley, Alvin y Clearbrook para el Área de Arroz; y Saint Louis, Winchester, Fresno, Memphis y Hamilton para la División de Pasta. Para la modernización de dicho parque industrial hemos invertido cerca de 294 millones de dólares en los últimos diez años. En Houston también se ha instalado el equipo global de IT del Grupo Ebro; desde allí, este equipo de profesionales, formado por una plantilla fundamentalmente española, da servicio a toda la compañía en sus distintas ubicaciones en el mundo.

¿Por qué eligieron Texas como sede para el desarrollo de sus operaciones?

Siendo sinceros, nuestra elección fue Riviana, su adquisición fue lo que determinó nuestra presencia en Texas, si bien es cierto también que después, como señalado anteriormente, hicimos más inversiones en este estado, por ser una de las principales zonas productoras de arroz largo, junto a Arkansas y Luisiana.

¿Qué ventajas ofrece Texas frente a otros estados?

Es uno de los estados con mayor población de Estados Unidos, lo que ofrece importantes perspectivas tanto de desarrollo como de crecimiento para todo tipo de negocios; tiene una economía sólida y diversificada y una excelente ubicación para la exportación. Es también un estado que ofrece acceso a una importante masa de mano de obra cualificada, buena logística de entrada al país y un perfil hispano que proporciona buena conectividad con México/Centroamérica.

¿Cuáles son las mayores dificultades o retos a los que se ha enfrentado su empresa y en qué medida son particulares de este estado?

El mayor reto lo estamos afrontando ahora como consecuencia de la situación de pleno empleo que hay en Estados Unidos y que concretamente a nosotros nos afecta de modo especial en nuestra fábrica de Freeport. Estamos encontrando serias dificultades para encontrar mano de obra cualificada y haciendo un gran esfuerzo económico para retener el talento, ya que los trabajadores están decantándose por la industria petroquímica en detrimento del resto de sectores.

¿Qué oportunidades ven en Texas a futuro?

Una serie de factores, como la perfecta unión que ha habido entre el Grupo Ebro y Riviana, el amplio *know-how* que hemos adquirido del mercado estadounidense gracias a todos estos años de experiencia y las ▷

inmensas oportunidades que ofrece un país como Estados Unidos, que están propiciando que nuestra aventura norteamericana esté siendo muy satisfactoria, que nos sintamos muy cómodos, y, por tanto, si surgen oportunidades, seguiremos creciendo.

¿Qué recomendarían a la empresa española que mira a Texas como mercado para su expansión?

Dependiendo del tipo de negocio de cada empresa, es crucial dedicar tiempo a visitar el mercado y entender las diferencias entre las diferentes zonas (Houston, Dallas, San Antonio, etcétera). Texas tiene suficiente masa crítica e internacionalidad como para ofrecer socios/clientes que pueden servir de cabeza de playa para desarrollar el mercado americano o crear una presencia física en Estados Unidos. Es importante dedicar tiempo a entender quién puede ser ese compañero de viaje. Así, por ejemplo, para las empresas alimentarias la cadena de supermercados texana HEB es un excelente punto de llegada y una manera de ganar experiencia en un mercado tan exigente como el americano.

2. GRUPO ÁLAVA

¿Cuál es la presencia de su empresa en Estados Unidos y, en particular, en Texas?

Aterrizamos en Estados Unidos en marzo de 2014, así que acabamos de cumplir cinco años instalados aquí. Desde el primer momento lo tuvimos claro: vinimos con intención de quedarnos y nuestro objetivo es crecer en el mercado americano y convertirnos en una empresa multinacional con una importante base en Norteamérica desde donde liderar nuestra actividad en el continente americano.

En nuestro caso, la pregunta no puede ser más oportuna, porque precisamente fue Texas nuestra puerta de entrada a Estados Unidos, como creo que también lo ha sido de muchas otras empresas españolas.

Comenzamos aquí nuestra andadura instalando una oficina muy pequeña en Fort Worth mientras aterrizábamos y aprendíamos a conocer mejor cómo funcionaba este mercado. Afortunadamente, pronto conseguimos hacernos un hueco en el mercado texano de servicios de ingeniería civil y ganamos varios contratos, tuvimos que aumentar nuestra plantilla y esta oficina se nos quedó pequeña. Llegó un momento en el que tuvimos que plantear un cambio de sede y decidimos ampliar nuestras instalaciones y mudarnos a la ciudad de Dallas, ya que allí se encontraban algunos de nuestros nuevos colaboradores.

En la actualidad hemos rediseñado nuestra estrategia en el país y en los próximos meses abriremos dos nuevas oficinas, una en Los Ángeles y otra en Miami, para atender mejor y de manera más cercana toda nuestra actividad comercial, que se distribuye en tres grandes áreas geográficas de Estados Unidos: Costa Oeste, Centro Sureste y Costa Este.

Tenemos claro que Estados Unidos es un mercado muy interesante y puede ofrecer muchísimas oportunidades para una empresa como la nuestra, dedicada a servicios y soluciones para grandes proyectos de infraestructuras. Pero si algo hemos aprendido en estos cinco años de experiencia es que también es uno de los mercados más competitivos del mundo: aquí están instaladas las mejores empresas y la competencia es feroz. Si quieres crecer y no ser solo una estrella fugaz, tienes que hacer una apuesta muy fuerte por diferenciarte y ser el mejor en lo que haces.

¿Por qué eligieron Texas como sede para el desarrollo de sus operaciones?

Como he comentado anteriormente, Texas ha sido nuestra puerta de entrada a Estados Unidos. Cuando decidimos dar el salto vimos que Texas reunía una serie de características óptimas para nuestra implantación en el país: es uno de los principales mercados americanos, está muy abierto a la inversión extranjera, tiene un régimen fiscal más «amigable» y además se encuentra en un proceso importante de construcción y reconstrucción de grandes infraestructuras de transportes, lo que hace que sea un mercado ideal para la implantación de una empresa como Álava International. ▷

Este último aspecto es fundamental. Creo que Texas es uno de los estados que está apostando más fuerte por crear una red de infraestructuras de primer nivel capaz de conectar las principales ciudades y servir de corredor entre los estados del sur. El potencial de Texas en este sentido es impresionante, como lo es el de algunas ciudades, como el área metropolitana Dallas-Fort Worth, Houston, Austin o San Antonio.

¿Qué ventajas ofrece Texas frente a otros estados?

Una de las ventajas principales, que a nadie se le puede pasar por alto, es que es uno de los estados que ofrece un acceso más fácil al mercado norteamericano para una empresa extranjera. Es algo evidente y además necesario.

Texas posee uno de los mejores regímenes fiscales del país y permite operar realizando menos trámites legales o administrativos si comparamos con las exigencias burocráticas de otros estados. Nuestra experiencia además es que aquí se valora mucho la experiencia y la solidez financiera que puedas ofrecer a tus clientes, y esto es fundamental para que el desarrollo comercial los primeros meses sea mucho más ágil.

Otro punto importante es que está perfectamente conectada con mercados muy interesantes como California o Florida, tanto por avión como por carretera, y está sabiendo capitalizar como ningún otro estado el potencial y las oportunidades que ofrece el sur del país.

En la última década el estado de Texas ha sabido modernizar y desarrollar su economía realizando una fuerte inversión en infraestructuras y apoyando la creación de nuevas empresas en su territorio. Aunque siga teniendo un peso importante en su economía la ganadería, con sus famosos *cowboys* y ranchos, y el mercado del *oil&gas*, la apuesta por las nuevas tecnologías y el empeño en convertirse en un estado puntero está consiguiendo que su economía crezca de forma imparable cada año, y que sea una apuesta segura para la inversión de compañías extranjeras y nacionales.

Podemos decir que es un estado «en fase de expansión y reconstrucción», ya que ha invertido mucho dinero en infraestructuras para conectar grandes centros poblacionales, universitarios, tecnológicos, empresariales, logísticos y residenciales. Un ejemplo evidente es que muchas empresas —tanto norteamericanas como internacionales— están abriendo nuevas sedes en Texas, lo que a nosotros nos permite tener un *networking* como empresa cada vez de mayor nivel.

¿Cuáles son las mayores dificultades o retos a los que se ha enfrentado su empresa y en qué medida son particulares de este estado?

Los principales problemas que nos hemos encontrado, creo, tienen más que ver con nuestro propio modelo de negocio que con las peculiaridades que pueda tener un determinado estado. Estoy convencido de que todas las empresas que decidimos aterrizar en un nuevo mercado internacional nos encontramos con una serie de obstáculos que vas superando día a día y paso a paso; lo importante es ir aprendiendo en el proceso. A día de hoy no conozco ninguna empresa que haya tenido un camino limpio y sin obstáculos. Es parte del juego, y es bonito también ir superando retos y obstáculos.

En nuestro caso, aprendimos muy rápido que era muy importante, y diría que prácticamente fundamental, cambiar la mentalidad con la que trabajábamos en Europa. Estábamos acostumbrados a iniciar toda la maquinaria de ventas y de gestión después de obtener un contrato o un pedido, y aquí eso «no vale»; has de demostrar confianza y apuesta por el mercado en el que te mueves, invirtiendo y desarrollando actividad, para que tus clientes potenciales confíen en ti.

Afortunadamente, el grupo empresarial cuenta con un buen pulso financiero, y pudimos invertir en preparar proyectos de una facturación importante que no todas las empresas de nuestro tamaño pueden permitirse.

A nivel económico creo que es importante tener claro que debes realizar un gran desembolso económico para iniciar actividades comerciales, sobre todo cuando no tienes un histórico contrastable en el país y en el mercado, como el alto coste de seguros, abogados, gastos bancarios para acceder a créditos, o accesos a *leasing*, por ejemplo. ▶

En cuanto a visados y cuestiones migratorias, después de cinco años realizando las cosas de forma metódica y cumpliendo exactamente con las directrices legislativas, nuestra compañía ha conseguido el certificado y reconocimiento como E2 Treaty Company, que es algo complicado de obtener, y esto nos facilita mucho los trámites administrativos en la embajada, que al principio pueden resultar muy arduos.

¿Qué oportunidades ven en Texas a futuro?

Es indiscutible que Texas no es solo una apuesta de presente para Álava International, sino que también es una apuesta de futuro. Nadie puede negar el potencial que tiene este mercado y el esfuerzo que está haciendo para igualarse a los estados más punteros de Estados Unidos; es uno de los estados más dinámicos del país.

Si bien es cierto que entramos en el mercado centrándonos en nuestros servicios para la obra civil, que es un nicho de mercado que conocemos a la perfección, nuestro plan de desarrollo de negocio de la compañía pasa por desarrollar en este mercado nuestras áreas de negocio de soluciones tecnológicas de alto nivel. Cada vez vemos más claras las oportunidades para diversificar nuestro *portfolio* hacia este tipo de soluciones, como ya hacemos en España.

Vemos que cada vez un mayor número de empresas tecnológicas, como Apple, Amazon o Ebay, apuestan por Texas para abrir nuevas sedes.

Como he dicho antes, nuestra intención es establecer una base sólida en Norteamérica y nuestra oficina en Dallas es una pieza fundamental en el puzle de nuestro negocio internacional.

¿Qué recomendarían a la empresa española que mira a Texas como mercado para su expansión?

Bueno, más que una recomendación, a las empresas españolas que miren a Texas como mercado para su expansión les daría un consejo, y es que tengan mucha paciencia, porque los inicios no son siempre tan rápidos como uno piensa cuando diseña un plan de negocio. Es fundamental al principio contar con una buena red de contactos y un respaldo legal, administrativo y contable solvente, porque de eso va a depender ser más ágil en los primeros pasos.

También es importante que sepan que deben contar con un buen riñón financiero, ya que la inversión es muy grande al principio y hay que establecer unas relaciones empresariales sólidas antes de recuperar toda la inversión en recursos.

Sin embargo, quiero dejar un mensaje positivo para las empresas españolas que quieran dar el salto a Estados Unidos, y es que el país y Texas, en particular, son un mercado muy seguro para hacer negocios: las reglas están muy bien definidas, las empresas son serias y comprometidas y la morosidad casi no existe, ya que las formas de pago están perfectamente definidas. Todo esto te permite tener un control y una estabilidad de las cuentas y del *cash-flow* de manera más fácil que en España.

3. MAXAM

¿Cuál es la presencia de su empresa en Estados Unidos y, en particular, en Texas?

La sede corporativa de MAXAM para todo su negocio en Estados Unidos está en la ciudad de Dallas. El Grupo MAXAM en Estados Unidos está presente a través de sus tres unidades de negocio:

1. MAXAM North America, cuyo negocio principal es la fabricación y venta de productos y soluciones de voladura para minería, canteras y obra civil.
2. RIO Ammunition, cuyo negocio principal es la fabricación y venta de cartuchos y componentes para la caza y tiro deportivo.
3. EXPAL USA, cuyo negocio principal son servicios de desmilitarización de munición proveniente del Ejército de Estados Unidos.

Además de la sede corporativa en Dallas, MAXAM cuenta, también en Texas, con una fábrica de cartuchos en la ciudad de Marshall y otra fábrica de desmilitarización en Texarcana.

MAXAM comenzó a operar en América del Norte en el año 2001 mediante la compra de un operador local, Mining Services International (empresa dedicada a la fabricación de explosivos civiles y sistemas de iniciación que operaba en el continente desde 1979). Desde entonces, la compañía ha triplicado su tamaño, extendiendo su oferta de productos por todo el continente norteamericano.

¿Por qué eligieron Texas como sede para el desarrollo de sus operaciones?

Inicialmente la sede corporativa de MAXAM USA estaba ubicada en Salt Lake City (Utah). Por temas estratégicos y logísticos, se decidió en el año 2015 trasladar la sede a la ciudad de Dallas (Texas), con la finalidad de poder centralizar las tres unidades de negocio en un único punto, creando sinergias entre ellas.

¿Qué ventajas ofrece Texas frente a otros Estados?

Texas ofrece varias ventajas, pero destacamos su ubicación. La ubicación es clave, en el centro del país, de cara a la logística y transporte de nuestros productos, tanto dentro de Estados Unidos como por el resto del continente.

¿Cuáles son las mayores dificultades o retos a los que se ha enfrentado su empresa y en qué medida son particulares de este estado?

El reto que MAXAM ha encontrado es el alto nivel competitivo y la complejidad de los canales de distribución, especialmente a la hora de suministrar productos y servicios de voladuras. No obstante, en estas circunstancias, MAXAM ha sabido conjugar la oportunidad encontrando diversas fórmulas con la que proporcionar sus productos y servicios cumpliendo las expectativas de sus clientes.

Por otro lado, el mercado de los cartuchos de caza y tiro deportivo es muy maduro y, también, enormemente competitivo.

¿Qué oportunidades ven en Texas a futuro?

Texas es un estado cómodo y ágil para establecerse como negocio. Hay mucha oportunidad, especialmente bajo las actuales circunstancias económicas y del mercado laboral de EE UU.

¿Qué recomendarían a la empresa española que mira a Texas como un mercado para su expansión?

Cada empresa tiene su propia estrategia, tanto de implantación como de crecimiento. El mercado de EE UU es, en muchos sectores, el más grande del mundo. Las empresas españolas que decidan apostar por EE UU deben efectuar su propia *due diligence*, puesto que cada estado tiene su propia legislación e idiosincrasia, y parte del éxito del negocio es saber elegir bien dónde establecerse.

4. T2O MEDIA

¿Cuál es la presencia de su empresa en Estados Unidos y, en particular, en Texas?

T2O media, tras quince años en el mercado internacional, llega a EE UU a finales del año 2016. Texas es el lugar elegido como primera sede estadounidense, y desde ahí la agencia de medios opera para dar servicio a sus clientes con un enfoque que va en dos direcciones: ayudar a empresas españolas a dar el salto a este mercado y dar servicio a empresas locales que buscan mejorar sus resultados en EE UU y/o expandir su presencia al mercado europeo y latinoamericano. Tenemos un equipo de siete personas en Houston y un balance de extranjeros vs locales de 40/60, ya que consideramos que el conocimiento de la marca y el conocimiento del contexto deben ir de la mano: se trata de un mercado muy particular en muchos aspectos y es importante entenderlo para poder tener éxito.

¿Por qué eligieron Texas como sede para el desarrollo de sus operaciones?

Desde el inicio teníamos claro que buscábamos cubrir tres puntos clave para nuestro negocio: cercanía con el público y empresas hispanas (tanto de España como de Latinoamérica), un sitio en donde los beneficios ▷

fiscales fueran atractivos tanto para la empresa, como para los trabajadores, y finalmente, un mercado con potencial de crecimiento y sin saturación, a nivel de *marketing* digital (como ocurre en el caso de los estados de Nueva York, Florida o California). Texas es uno de los estados que ofrece más beneficios fiscales, como es no tener *state tax* y, a su vez, tiene una diversidad multicultural muy atractiva para las empresas españolas y de diversas industrias, ya no solo del tradicional *oil&gas* o *medical* (en los últimos años aparecen otras muy relevantes a nivel nacional, como manufacturas, tecnología, servicios, marítima, etcétera).

¿Qué ventajas ofrece Texas frente a otros estados?

La economía de Texas está valorada en 1,6 billones de dólares y en el último año ha incorporado más de 350.000 nuevos empleos; esto es: 1 de cada 7 empleos creados en EE UU (según publicaba CNBC en su estudio anual de 2018). Las diferencias por las que Texas es atractivo radican en su gran esfuerzo por ser un estado *business-friendly*, así como no tener un impuesto corporativo y ser sede de cerca de 52 empresas dentro del Rank de Forbes500. Otro factor que no se suele destacar, frente a otros estados, es el nivel de infraestructura que ofrece, contando con su importante puerto en Houston, junto con una serie de ciudades que están experimentando un gran crecimiento tecnológico, como puede ser el caso de Austin, en donde grandes corporaciones como Google, Facebook y Apple han apostado y han abierto nuevos centros de innovación y desarrollo, sin contar a grandes marca como DELL, AMD o 3M, que tienen presencia desde hace varios años. Otro de los principales motivos es que la tasa de desempleo del estado se mantiene cercana al 4%, y para nosotros como agencia de medios digital representa una oportunidad muy importante en términos de negocio, crecimiento, ambiente laboral y, desde luego, oportunidades de entrada para empresas de EU y LATAM (ya que contamos desde hace más de ocho años con una oficina muy próxima en CDMX).

¿Cuáles son las mayores dificultades o retos a los que se ha enfrentado su empresa y en qué medida son particulares de este estado?

Se da por descontado que EE UU es un país con muchas diferencias, tanto culturales, como económicas y fiscales: cualquier empresa que busque establecerse en este mercado debe tenerlas en consideración antes de siquiera hacer su *business plan*. Pero nos parece que esto es un básico para cualquier mercado y negocio; lo que sí es una dificultad, que nadie te dice y no conoces hasta que llegas, es el hecho de que EE UU tiene una tasa de desempleo muy baja y en ciertas industrias los recursos humanos son muy complicados de gestionar, tanto a nivel de reclutamiento como respecto al nivel del trabajo desempeñado por cada empleado. Texas es un estado en el que ciertos perfiles son complicados de encontrar, lo que a veces puede llevar a tener que hacer reubicaciones, con lo que ello conlleva a nivel de costes para la empresa. El mercado estadounidense tiene sus peculiaridades en el momento en que comienzas a trabajar en él: es muy eficiente en muchas cosas, y a la vez extremadamente especializado en otras, lo que hace que en ocasiones las estructuras operativas tengan que ser mayores a las que tenemos en España, y con un nivel de costes bastante mayor. Por lo menos en la industria del *marketing* digital, en donde los salarios son bastante más elevados, pero no lo son siempre los costes del servicio que una agencia puede cobrar a un cliente, llegar a un *break-even* se hace más complejo al iniciar la operación, pues los resultados no se dan tan rápido como a veces nos gustaría. Por destacar un punto adicional, Texas ofrece oportunidades extraordinarias para empezar un negocio en EE UU, pero es importante cambiar la forma de pensar que a veces se tiene en Europa en cuanto a lo que tenemos y nuestras pretensiones. Es clave que entendamos primero cómo se hace negocio aquí, que el tema relacional es muy relevante y que los tiempos de maduración de una negociación son mucho más extensos respecto a lo que estamos acostumbrados. Si esto no lo tenemos en cuenta, podemos tener un *burn-rate* muy elevado y no previsto, lo que hace que, a los 18 meses de vida, muchos negocios que dan el salto estén, desafortunadamente, de vuelta. En el caso de T2O Media, ya hemos pasado este hito y estamos orgullosos de seguir creciendo y ofreciendo a nuestros clientes, tanto locales como españoles, un servicio de gran calidad, con una cercanía que permite relacionarnos con EE UU y Europa de forma más consistente. ▷

¿Qué oportunidades ven en Texas a futuro?

Texas y, más en concreto, Houston tienen la ventaja y desventaja de depender mucho del precio del barril de petróleo. Este ha subido en los últimos dos años, y recuperó algo de sus niveles normales, aunque a finales de 2018 ha vuelto a descender un poco, para cerrar cerca de los 60 dólares por barril. No podemos tampoco olvidar a Harvey, que trajo consigo muchos problemas e historias muy tristes, pero sirvió para reactivar el sector de los servicios y la construcción durante 2018, y de hecho se prevé que continúe así a lo largo de 2019. Resaltamos esto porque es un indicador financiero que impacta sustancialmente, cómo esta ciudad funciona y evoluciona, algo que se puede entender de forma más clara en un artículo publicado por la Universidad de Bauer en Houston (<https://www.bauer.uh.edu/centers/irf/houston-updates.php>). Dicho esto, T2O media decidió asentarse en Texas por ser una apuesta a largo plazo, en donde el estado continuará en crecimiento, las grandes empresas seguirán invirtiendo y la relación americano-hispana, bajo un enfoque multicultural, hará que sea un mercado muy atractivo para atraer inversiones de otros países de Europa y Latinoamérica. Vemos como una oportunidad no entrar en mercados altamente competitivos dentro de nuestro entorno digital, como pueden ser los ya citados de Nueva York y Miami, y sobre todo poder ofrecer un servicio que brinde a nuestros clientes un valor añadido real en términos de conocimiento del mercado.

Nos hicimos la pregunta de qué recomendar a empresas españolas antes de venir, y ahora, después de dos años en Houston, podemos resumir en tres puntos principales lo que a nuestro parecer es indispensable para el éxito de un negocio español que busca dar este salto:

- Trabajar el plan de negocio de la mano de una consultora local, que pueda asesorar de forma más localizada cuál es la mejor forma de hacer este desembarco e ir de la mano de ICEX para este proceso, ya que ofrecen diversas ventajas y planes de ayuda para hacer este proceso más sólido y bien planificado.
- Pensar qué es lo que busca EE UU de estas nuevas empresas que aterrizan en su territorio: generación de empleo, servicios de calidad y diferenciación contundente. Si estos tres puntos se dan y se trabaja para demostrar que no se viene a quitar trabajo a la fuerza laboral americana, sino a potenciarla y ayudarla a crecer, el mercado, y más en concreto Texas, responde de manera excepcional.
- Finalmente, tener controlado todo lo referente a temas de inmigración y visados, cumplir con las normas de TWC (comisión de trabajo de Texas) y las regulaciones locales a nivel empleados, seguros y fiscalidad (es crítico para evitar tener problemas a medio plazo). A veces pensamos que las cosas se hacen igual que en España, pero en realidad son muy distintas, y los procesos, formas de comunicarse y tiempos cambian drásticamente.

En conclusión, tener los objetivos claros, no tener miedo a invertir y arriesgar, y ser consistentes en el proceso son elementos clave para que un negocio español tenga éxito en estas latitudes.



*Javier Yraola Burgos**

*José Luis Briceño Romero***

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO DE MICHIGAN, CON ÉNFASIS EN VEHÍCULOS CONECTADOS Y AUTÓNOMOS

Michigan constituye un ejemplo de cómo el establecimiento de objetivos estratégicos con políticas estables pueden transformar la economía de una región. Desde la última crisis su economía se ha diversificado, pero ha sido precisamente en el sector de automoción, el que ha tirado tradicionalmente de su economía, donde se están produciendo más cambios de interés. El sector de la movilidad se enfrenta a cambios profundos y Michigan ha preparado una estrategia para adaptarse a estos cambios, en particular en el segmento de vehículos conectados y autónomos. Además, el estado ha ampliado su estrategia a otros sectores con conexiones con la automoción, donde tiene fortalezas específicas. Como ejemplo de uno de ellos, se amplía el análisis de la estrategia de Michigan al sector de defensa y, dentro de esta, a la ciberseguridad.

Palabras clave: automoción, I+D, ciberseguridad, defensa.

Clasificación JEL: L62, L63, L86.

1. Introducción

Michigan, conocido como el estado de los Grandes Lagos, constituye un extraordinario ejemplo del dinamismo de la economía americana y de cómo el establecimiento de objetivos estratégicos a medio y largo plazo, con políticas estables y no ligadas al ciclo político, pueden transformar la economía de una región.

Michigan, como estado claramente exportador respecto a la media nacional, está realizando en los últimos años un gran esfuerzo por diversificar su economía y hacerla más moderna y con menor dependencia de su gran industria tradicional, representada principalmente por los grandes fabricantes del sector de la automoción. En este sector, precisamente, su reto es ponerse a la vanguardia de la movilidad, para mantener su posición de liderazgo en el sector. Respecto a los datos de comercio bilateral con España, un dato muy significativo es el hecho de que España se situaba como el octavo país del que más importó Michigan en 2017 (aunque solo representara el 1% del ▷

* Consejero de la Oficina Económica y Comercial de España en Chicago.

** Director de Departamento. Oficina Económica y Comercial de España en Chicago.

Versión de febrero de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2019.3110.6792>

total de sus importaciones), con una subida de casi un 50% respecto a 2016.

1.1. Situación económica y clima de negocios en Michigan

La economía de Michigan ha tenido históricamente un apoyo en la industria y, en particular, en el sector de automoción, muy superior al de la media nacional. Esta excesiva especialización sectorial, que lleva siempre aparejada una serie de riesgos asociados a los ciclos de expansión y contracción de dicho sector, generó en el caso de este estado un efecto arrastre sobre el conjunto de su economía en la última gran crisis económica. Michigan perdió cientos de miles de empleos industriales durante esa gran recesión, si bien también es cierto que fue el propio sector de automoción el que contribuyó en mayor medida a impulsar la extraordinaria recuperación económica de los últimos años.

Después del periodo más crítico sufrido por Michigan entre los años 2009 y 2010, la economía de este estado ha conseguido superar los niveles previos a la gran recesión. Su PIB era un 2% más alto en el año 2015 de lo que fue en 2006. Algo similar ocurrió con el empleo y con la renta per cápita durante esos años (Cuadro 1).

El estado ha diversificado su economía y ha reducido su nivel de desempleo de manera significativa en esta última fase de expansión económica hasta situarlo en un 4,3% en 2018. La industria, aunque sigue jugando un papel primordial en esta economía, ha perdido cierto peso relativo, mientras que otros sectores como la sanidad o los servicios han crecido en mayor proporción. Desde que en el año 2006 se inició un proceso de diversificación de la economía de Michigan, sin tener en cuenta las Administraciones Públicas, la industria, que representaba el segundo gran sector en términos de trabajadores empleados, después de los de comercio, transporte y servicios públicos, perdió un puesto, según los datos del Michigan Bureau of Labor Market Information and Strategic Initiative. Desde 2016, la educación, los servicios sanitarios y los servicios profesionales han superado a la industria en número de empleados (Cuadro 2).

A pesar de que la industria sigue siendo un sector fundamental en este estado, la evolución y la transición experimentada por la industria de automoción hacia una mayor inversión en investigación y desarrollo en movilidad y en las nuevas tecnologías aplicadas a los vehículos han obrado este cambio. Como ha señalado Laurie Harbour (presidente y CEO de Southfield, empresa consultora en automoción): ▷

CUADRO 1
INDICADORES DE CLIMA DE NEGOCIOS DE MICHIGAN (2006-2015), AJUSTADO POR INFLACIÓN*

	2006	2010	2015	Cambio 2015 vs 2006	Cambio 2015 vs 2010
Población del estado	10.036.000	9.877.000	9.923.000	-1,10%	0,50%
PIB	463.600.000 \$	415.500.000 \$	472.300.000 \$	1,90%	13,70%
Empleos	4.326.800	863.600	4.243.700	-1,90%	9,80%
Tasa de paro	7,00%	12,60%	5,40%	-22,90%	-57,10%
Total estado renta per cápita	395.000.000 \$	375.100.000 \$	424.800.000 \$	7,40%	13,20%
Renta per cápita	39.426 \$	37.990 \$	42.812 \$	8,60%	12,70%

* Inflación ajustada en 2015.

Fuentes: *State of Michigan Comprehensive Annual Report*, páginas 286-287 y *US Bureau of Labor Statistics*.

CUADRO 2
EMPLEO EN MICHIGAN POR SECTORES

Sector	Empleos	Crecimiento 2016 (%)	Media crecimiento 2012-2017 (%)
Servicios de hostelería y restauración	377.661	1,3	2,1
Servicios y actividades de control de residuos	287.315	-1,1	0,8
Agricultura, forestal, pesca y caza	31.934	2,4	4,1
Arte, entretenimiento y recreación	53.645	4,0	2,8
Construcción	159.155	2,8	4,5
Servicios educativos	64.551	-0,9	0,3
Finanzas y seguros	147.793	1,7	1,7
Salud y asistencia social	587.129	0,9	1,4
Información	56.673	-0,7	1,3
Gerencia de empresas y negocios	64.908	6,3	3,5
Manufacturas	610.635	1,8	2,6
Minería, canteras, extracción de petróleo y gas	5.397	-1,0	-3,1
Otros servicios (excepto Admón. Pública)	137.196	0,5	1,6
Servicios profesionales, científicos y técnicos	292.899	-0,8	3,5
Administración Pública	555.731	-0,2	-0,2
Bienes raíces, alquileres y <i>leasing</i>	53.817	2,5	2,3
Comercio minorista	470.718	-0,3	1,0
Transporte y almacenaje	116.672	2,0	3,4
Empresas energéticas	20.157	0,3	1,0
Comercio al por mayor	172.156	0,2	1,6

Fuente: *Mi Bureau of Labor Market Information and Strategic Activities.*

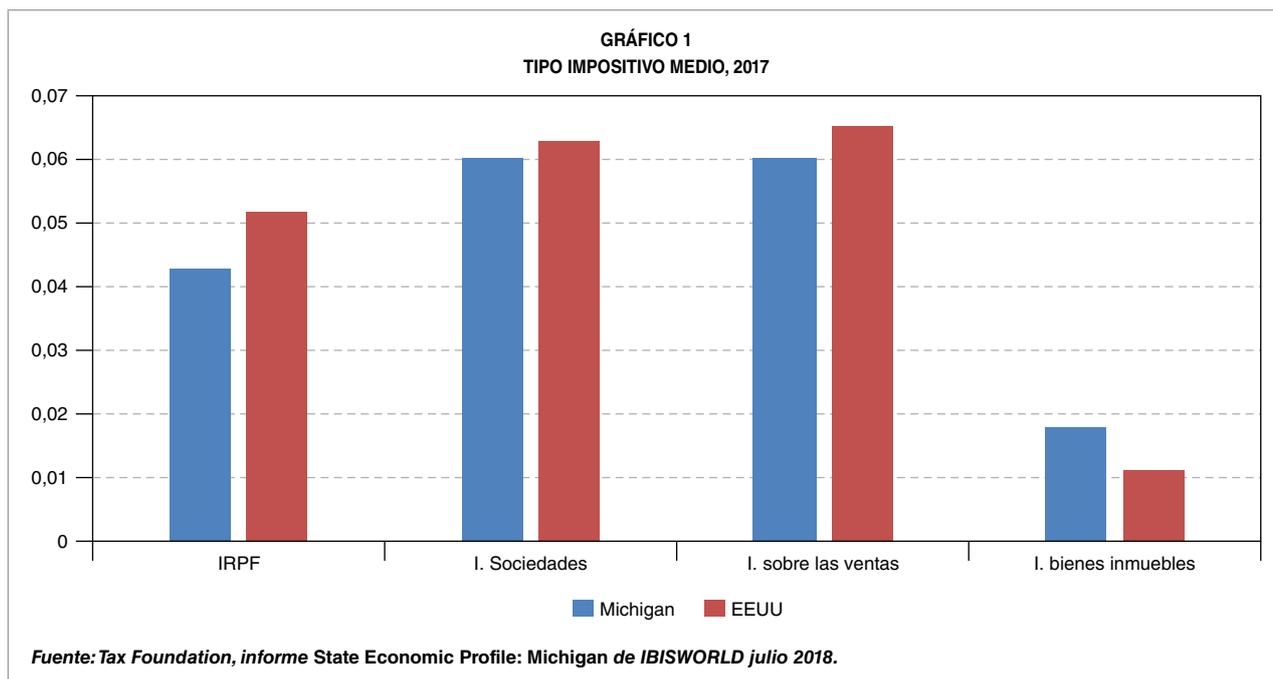
«es muy probable que los proveedores de automoción Tier 1 sean capaces de afrontar cualquier cambio en el modelo de negocio del sector porque se han especializado en nuevas tecnologías para vehículos».

Por otra parte, desde el punto de vista de la política económica, las medidas instrumentadas en los últimos años por el Gobierno de Michigan se han dirigido a mejorar el clima de negocios en el estado. En particular, se hizo énfasis en la reducción de impuestos, derogando el «Michigan Business Tax», un impuesto complejo con muchas excepciones, y sustituyéndolo por un nuevo impuesto con un tipo único de un 6%, a la vez que se eliminaban exenciones y deducciones. Asimismo, se redujeron progresivamente los impuestos a la propiedad, en particular eliminando gradualmente los impuestos que gravaban la propiedad de

determinados equipos productivos. Como resultado de estas reformas fiscales, Michigan tiene una presión fiscal inferior a la de la media nacional. El estado se situaba en el puesto 18.^o en el *ranking* de estados con mayor carga fiscal de EE UU en 2010 y bajó al puesto 30.^o en solo cinco años. Otra medida que se aprobó fue una ley que hacía voluntario pagar cuotas a los sindicatos (Gráfico 1).

Por otra parte, en mayo de 2017 se creó una comisión¹ para realizar un diagnóstico y establecer una serie de recomendaciones políticas, como estrategia a medio plazo, para garantizar la transformación y consolidación de la economía de Michigan. Recomendaciones que incluyen políticas en el ámbito de la educación, para reforzar la formación y consolidar y atraer ▷

¹ 21st Century Economy Commission, mayo de 2017.



nuevo talento a la región, políticas de infraestructuras, de estabilidad fiscal y mejora del clima de negocios en general, etcétera.

2. La estrategia de crecimiento de Michigan

Como hemos visto, la salida de Michigan de la crisis económica de 2007 a 2009 tuvo que ver con una creciente diversificación de la economía del estado, en la que han aumentado los porcentajes de empleo en profesiones relacionadas con la salud y los servicios sociales, ciencia y tecnología. Asimismo el sector de automoción, impulsor tradicional de la economía del estado, también ha tenido un comportamiento excelente en los cinco años siguientes a la recesión, en los que se ha duplicado la producción de automóviles. Esto se corresponde con una recuperación notable en ventas a nivel nacional, que experimentaron un extraordinario periodo de siete años de crecimiento hasta llegar a máximos de récord en 2016, con

17,55 millones de vehículos. Complementando el aporte del sector de automoción, a estos avances se unió la mayor actividad industrial en el estado. De 2013 a 2017 subió el empleo en el sector industrial a una media anualizada de un 2,6%. Esta subida es significativa, ya que contrasta con un entorno general de bajadas de empleo en la industria en EE UU por los fenómenos paralelos de deslocalización industrial y, sobre todo, por la automatización progresiva de la producción.

Parte de la explicación de esta subida son las medidas comentadas para hacer de Michigan un estado más atractivo para la inversión empresarial. El estado ha pasado a tener el octavo mejor puesto en impuestos a sociedades y el decimosegundo mejor en presión fiscal a empresas del país. Otras ventajas del estado son la alta formación de sus trabajadores y la especialización en sectores de alto potencial de crecimiento, como ingeniería, logística, defensa, educación superior, biociencias, recursos naturales y automoción. En este último sector, Michigan ha experimentado una notable ▷

transformación. Es conocido el fenómeno del desplazamiento del sector del automóvil desde el Medio Oeste, y Michigan, en concreto, hacia el sur de EE UU. Este movimiento fue impulsado por las primeras plantas que abrieron los fabricantes japoneses en los ochenta, atraídos por los menores costes laborales de la zona. Sin embargo, Michigan sigue produciendo más vehículos que ningún otro estado. En él están presentes 96 de las mayores 100 empresas en el sector, que representaban un 18,5% de la producción de EE UU en 2017. En cualquier caso, ese desplazamiento no alcanzó en igual medida a la I+D en el sector de automoción. Michigan ha mantenido su condición de líder en estas actividades, con una proporción de empleados que ha ido creciendo con el tiempo (Lavelle, 2018). En la actualidad, cuenta con 375 centros de I+D en automoción, de los cuales 120 son de empresas de matriz extranjera, o, para ilustrarlo de manera más gráfica, Michigan representa un 76% de la actividad de I+D del país en este campo. En los últimos cincuenta años se han concedido 20.000 patentes a empresas en el estado, tres veces más que al siguiente estado en el *ranking*.

2.1. **La posición de Michigan ante el futuro de la movilidad**

El sector de automoción se encuentra en mitad de un proceso de cambio profundo en el que hay múltiples tendencias disruptivas. La consultora McKinsey las agrupa en cuatro: movilidad diversificada, conducción autónoma, electrificación y conectividad. En las áreas donde más se ha avanzado en Michigan es en conducción autónoma y conectividad. Dado que estas tendencias se interrelacionan y alimentan entre sí, es difícil pronosticar cómo va a ser

la industria de aquí a veinte años. Lo que sí se ha entendido desde Michigan es que esa evolución depende de conocimiento y talento, y que, por tanto, su condición de centro de investigación y desarrollo mundial en este campo le da una posición privilegiada en esta transformación. Esa visión parte del convencimiento de que no se puede parar el cambio tecnológico, por lo que se trata de convertirse en pionero o quedarse atrás, como indica esta frase de Kirk Steudle, director del Departamento de Transporte de Michigan durante trece años: «*I have a firm belief that once something is technologically feasible, it is impossible to stop it*». (Slone, 2017). Y, efectivamente, el estado, en vez de obviar los cambios, se propuso abrir camino, legislando para permitir primero en 2013 testar vehículos autónomos y conectados (VAC² en lo sucesivo) en las carreteras del estado y luego en 2016 promulgando una serie de seis leyes con el objetivo de poner a Michigan a la vanguardia en este campo (MDOT, 2013). Entre esas leyes estaba la Public Act 332, que permitió la circulación de VAC sin necesidad de permisos o matrículas especiales y de camiones autónomos en convoy para obtener mayor eficiencia energética. Los esfuerzos de Michigan, por supuesto, no son los únicos, ya que hay 33 estados en EE UU que han adoptado legislación para VAC (National Conference of State Legislatures, 2018). El centro de investigación CAR (Center for Automotive Research), en Ann Arbor, ha realizado una comparativa de las áreas metropolitanas más avanzadas en VAC en el país y seleccionó las de Seattle, Pittsburgh, Detroit y San Francisco (San Francisco/San José y Oakland). Con respecto a estas dos últimas zonas, aunque Silicon Valley se ha ▷

² CAV, por sus siglas en inglés, que corresponden a Connected and Autonomous Vehicles.

visto tradicionalmente como el epicentro de los cambios que se están sucediendo en automoción, con el tiempo se observa una evolución más hacia colaboración entre estos dos polos de desarrollo que hacia competencia, por el alto grado de complementariedad entre las dos. Así, hay un número creciente de alianzas o integración por compra de empresas tecnológicas y empresas de automoción³. Si bien se ha producido una implantación progresiva de las últimas en las ciudades de la bahía de San Francisco, también se produce el fenómeno a la inversa, cada vez con más empresas de tecnología y grupos de inversión implantándose en Michigan. Uber ha abierto un centro tecnológico de VAC en el suburbio de Wixom, y el último ejemplo es el anuncio de Waymo, la *spin off* de Alphabet (Google) para vehículos autónomos, que construirá con Magna la primera planta enteramente dedicada a este tipo de automóviles en el sudeste de Michigan.

Las ventajas que atraen a esas empresas hacia Michigan y, en particular, hacia los condados en el sudeste del estado en torno a Detroit, son su gran especialización productiva, la alta densidad de centros de I+D y diseño de automoción en general y específicamente de VAC, y las instalaciones y pistas de pruebas existentes para estos vehículos. Algunos ejemplos de esto último son MCity, en la Universidad de Michigan, o el American Center for Mobility (ACM), en Ypsilanti. MCity es una iniciativa público-privada en la que participan 65 empresas y el Departamento de Transporte de Michigan. Se trata

³ Alianza de Waymo con FCA: www.businessinsider.com/waymo-fca-strengthen-self-driving-partnership-2018-5

Acuerdos de Uber con Toyota y GM con Lyft: www.fredbeans.com/toyota-partners-with-uber-gm-with-lyft/

Compra de GM de la empresa Cruise Automation: <http://fortune.com/2016/03/11/gm-buying-self-driving-tech-startup-for-more-than-1-billion/>

Compra de Ford de la empresa Argo AI: <https://techcrunch.com/2017/02/18/ford-invests-in-pittsburgh-based-argo-ai-to-build-self-driving-cars-by-2021/>

de un espacio que simula un entorno urbano con infraestructura de tráfico y en el que se prueban tecnologías de comunicación entre vehículos e infraestructura (V2I, por sus siglas en inglés) y entre vehículos (V2V). El American Center for Mobility (ACM) abrió sus puertas en abril de 2018 y cuenta con un moderno circuito de pruebas, verificación y certificación de VAC. Otros puntos fuertes del área metropolitana de Detroit son las veinte universidades de la zona que ofrecen titulaciones de ingeniería. El estado cuenta con 117.000 ingenieros en total y ostenta un liderazgo nacional en la proporción de ingenieros industriales y mecánicos. La Universidad de Michigan es una institución de referencia en investigación sobre VAC. Su Instituto de Investigación de Transporte (UMTRI, por sus siglas en inglés) es una pieza clave en proyectos piloto de seguridad de vehículos y en la gestión del centro MCity mencionado anteriormente. En Michigan también se puede encontrar un entramado institucional que incluye organismos específicamente desarrollados para trabajar en el progreso de la movilidad del futuro y en una coordinación adecuada entre los sectores público y privado y las universidades. La creación de PlanetM, una alianza pública-privada dentro de la agencia de inversiones estatal, la Michigan Economic Development Corporation (MEDC), se ha configurado como dinamizadora de las actividades en el sector y punto de conexión entre los distintos actores del sistema⁴. ▷

⁴ Otros grupos de trabajo y organismos activos en este campo son:
• Michigan Council of Future Mobility (Dpto. de transporte): https://www.michigan.gov/whitmer/0,9309,7-387-90501_90626-405828--,00.html

• Michigan State University – Mobility: <https://mobility.msu.edu>

• CAV Working Group at CAR (Center for Automotive, Research) (Dpto. de transporte): <https://www.cargroup.org/cav-working-group/>

• Connected Vehicle Trade Association: <http://www.connectedvehicle.org/>

• MichAuto – Detroit Regional Chamber: <http://www.detroitchamber.com/econdev/chamber-initiatives/michauto-universal-name/>

• Mobile Technology Association of Michigan: <http://www.gomobilemichigan.org/>

Ejemplos de casos piloto en VAC en Michigan

Magna y May Mobility

Magna International, la empresa canadiense de componentes del automóvil, y May Mobility, una *startup* de Ann Arbor, han colaborado para desarrollar una flota de seis miniautobuses autónomos para la empresa Bedrock que, a partir de junio de 2018, desplaza a trabajadores desde un *parking* hasta las oficinas de la empresa en Detroit.

Continental AG y Magna International

Otro ejemplo reciente de tecnologías de movilidad autónoma lo tenemos en el acuerdo internacional entre las empresas Continental AG⁵ (empresa alemana con gran presencia en EE UU) y Magna International Inc, con respaldo público. En agosto de 2017, ambas compañías realizaron una prueba conjunta de conducción autónoma de vehículos que cubrieron una distancia de 300 millas cruzando dos pasos de frontera a través de un túnel entre Michigan (EE UU) y Canadá. Este ensayo es el fruto de un acuerdo de colaboración transfronteriza entre PlanetM, el Departamento de Transporte del estado de Michigan (MDOT) y el Ministerio de Transporte de Ontario (OMT).

NAVYA Autonomous bus

Otro de los proyectos piloto que está funcionando con mayor éxito es el caso de un minibús eléctrico sin conductor fabricado por la empresa francesa NAVYA en pruebas en MCity desde junio de 2018. Este minibús tiene capacidad para transportar a quince pasajeros y utiliza sensores LiDAR y un GPS para navegar de manera autónoma.

Además del vehículo localizado en las instalaciones de pruebas de la Universidad, hay otros dos vehículos en uso que forman parte del proyecto. Estos dos minibuses transportan estudiantes, profesores y empleados en el campus norte de dicha universidad. Se trata del primer proyecto de vehículo sin conductor en EE UU centrado en la investigación del comportamiento de los consumidores y la recolección de estos datos. NAVYA abrió una planta de ensamblaje de sus vehículos al oeste de Detroit en octubre de 2018.

TARDEC, vehículo autónomo

En octubre de 2017 el centro del ejército americano conocido como TARDEC (US Army Tank Automotive Research, Development and Engineering Center), que desarrolla tecnologías avanzadas en vehículos terrestres militares, realizó una demostración de su última tecnología durante un test de conducción entre Port Huron (Michigan) y Sarnia (Ontario, Canadá), cruzando en dos ocasiones el puente Blue Water entre los dos países. Se trataba de un convoy de vehículos que incluía dos tractores M915 equipados con el sistema de movilidad autónoma «TARDEC Autonomous Mobility Appliqué Systems». Esta tecnología incorpora un sistema de alerta al conductor y de conducción semiautónoma que permite conducir el vehículo a través de un recorrido programado previamente. La prueba incluyó asimismo una tecnología que permite que el vehículo que lidera el convoy dé instrucciones automáticas a los demás vehículos que le siguen en términos de aceleración, frenada o detención simultánea de todo el grupo. Este sistema permite que un convoy circule con los vehículos casi pegados y actúe como si fuera un solo vehículo o un tren.

⁵ La empresa alemana Continental AG inició sus pruebas con vehículos con diferentes niveles de autonomía en Nevada en 2012 y ya han completado más de 15.000 millas de pruebas sin accidentes.

Hay que tener en cuenta que Michigan también tiene debilidades, según su propia evaluación (Brugeman, Fiorelli, Spulber, 2017): por un lado está la falta de suficientes profesionales que combinen el conocimiento del mundo del automóvil con las tecnologías de la información; sin embargo, ese es un problema compartido con otros estados, por tratarse de un campo emergente. Otro punto en el que Michigan debe mejorar es en aumentar el número de grupos de inversión y capital riesgo y la cuantía de las inversiones, ya que está por detrás de Silicon Valley en este aspecto. Por la gran cantidad de centros de I+D en el estado, falta cerrar la brecha de comercialización de tecnologías, o sea la diferencia entre los dólares de I+D invertidos y la inversión correspondiente de capital riesgo. No obstante, este factor puede considerarse un atributo positivo a la hora de atraer inversores, ya que representa oportunidades sin explotar.

3. Otros sectores

3.1. Defensa y ciberseguridad

Muchas de las mismas ventajas que operan para el sector de automoción, como la alta proporción de ingenieros en el estado o el peso de la fabricación avanzada y el número de centros en I+D, también hacen que el estado sea interesante para la industria de Defensa. Michigan cuenta con 4.000 empresas y 100.000 empleos que dependen del sector, que aporta 9.720 millones de dólares a la economía del estado. Una institución importante para Michigan es el US Army Detroit Arsenal, el centro de mando para tanques, vehículos acorazados y armamentos (TACOM, por sus siglas en inglés). Esta unidad gestiona las compras, el inventario y la gestión del 65% del material y los armamentos

para el Ejército, así como la logística y el despliegue de dicho material. Cuenta con muchos programas de vital importancia, como el centro de ingeniería e I+D para tanques y vehículos acorazados (TARDEC, por sus siglas en inglés; ver caso piloto). La presencia de estos centros redundará en más oportunidades de contratos para las empresas locales y de acuerdos de colaboración con universidades y centros de investigación del estado. Además de este centro, en Michigan hay dos bases aéreas de la Guardia Nacional (Selfridge y Battle Creek), tres centros de entrenamiento (Camp Grayling, Alpena y Fort Custer) y la Agencia de Logística de Defensa.

Por ese motivo, Michigan se ha esforzado en desarrollar una estrategia para el sector. El gobernador Snyder impulsó en 2015 el plan estratégico denominado «Protect and Grow» para ampliar la ya considerable presencia de empresas de Michigan como proveedores del Ejército, proteger las instalaciones militares en Michigan y expandir las misiones encomendadas a las bases del Ejército en el estado. En el plan colaboraron representantes políticos, la industria de defensa, militares, agencias de desarrollo económico y entidades académicas de las diferentes regiones de Michigan. Lideró el esfuerzo el Michigan Defense Center, que depende de MEDC⁶. Entre otros puntos, el plan enfatiza la necesidad de promover y salvaguardar las capacidades de compras, tecnología y logística en el Detroit Arsenal, fortalecer y promover los vínculos entre la defensa y el automóvil doméstico y liderar el país en la integración de operaciones cibernéticas del Departamento de Defensa y el estado. Una de las recomendaciones implementadas ha sido el lanzamiento de un ▷

⁶ Michigan Economic Development Corporation: www.michiganbusiness.org
Michigan Defense Center: www.arsenalofinnovation.com

portal llamado Bid Targeting System (BTS)⁷ exclusivo para las empresas de Michigan que las ayuda a buscar oportunidades y asesora para maximizar sus posibilidades de conseguir adjudicarse licitaciones de seguridad y defensa.

Mención específica merece el sector de ciberseguridad, un área en la que Michigan ha desarrollado un gran esfuerzo y una política decidida para situarse entre los estados pioneros en el país⁸. El estado tiene una red de entidades y unos procedimientos muy desarrollados para prevención, tratamiento y respuesta a incidentes relacionados con la ciberseguridad⁹. Desde 2007 cuenta con un centro de operaciones de inteligencia que reúne y disemina información y alertas de amenazas de ciberseguridad. En 2011, el gobernador Snyder lanzó un primer plan de acción en ciberseguridad que tuvo continuidad con un segundo plan en 2015. Los objetivos eran mejorar la preparación del estado y aprovechar las oportunidades económicas que ofrecía el sector¹⁰.

En julio de 2013 se creó un centro de mando único para seguridad cibernética¹¹ en la Policía Estatal para centralizar las acciones de respuesta y coordinación de todas las entidades en casos de incidentes graves¹². Se completó esta estructura con un cuerpo civil de ciberseguridad¹³, con expertos que, de forma voluntaria, están preparados para colaborar con las entidades del estado para resolver incidentes en caso de que se declare un estado de emergencia. Otra iniciativa del estado fue desarrollar

un programa de educación y entrenamiento específico para ciberseguridad en colaboración con la Guardia Nacional y el sector privado, el Michigan Cyber Range. Su objetivo es formar de manera novedosa y práctica a alumnos, profesionales y entidades públicas conforme al marco que establece NICE (National Initiative for Cybersecurity Education)¹⁴. Por su conexión con los automóviles conectados y autónomos, la ciberseguridad aplicada a la automoción es, naturalmente, una de las prioridades del estado. Un factor que ha contribuido a que Michigan destaque en este campo es la tradición de las empresas de automoción de colaborar entre ellas, favoreciendo que haya grupos de trabajo y una comunidad muy activa en la que se comparten esfuerzos de investigación y desarrollo¹⁵ y se avance más rápidamente.

4. Conclusiones

En Michigan encontramos el ejemplo de un estado que se ha visto forzado, por las circunstancias económicas, a reflexionar profundamente sobre sus fortalezas y debilidades y la manera de afrontar un cambio tecnológico que afecta a la principal industria del estado: la automoción. Michigan cuenta con instituciones sólidas y muy volcadas a favorecer los negocios empresariales y fomentar la cooperación entre el sector público y el privado. Han detectado las áreas en las que la industria se transformaba y, en vez de ir a remolque de los ▷

⁷ <http://www.bidtarget.org>

⁸ <https://pellcenter.org/wp-content/uploads/2017/02/State-of-the-States-Report.pdf>

⁹ https://www.us-cert.gov/sites/default/files/c3vp/sltd/Michigan_Cyber_Governance_Case_Study_508.pdf

¹⁰ Michigan announces Cyber Initiative: www.michigan.gov/som/0,4669,7-192-29701-263758--,00.html

Michigan Cyber Initiative 2015: https://www.michigan.gov/documents/cybersecurity/Mich_Cyber_Initiative_11.13_2PM_web_474127_7.pdf

¹¹ Michigan Cyber Command Center (MC3).

¹² Michigan Intelligence Operations Center (MioC).

¹³ Michigan Cyber Civilian Corps (MIC3).

¹⁴ El marco educativo NICE (National Initiative for Cybersecurity Education) está dirigido por The National Institute of Standards and Technology (NIST), una entidad del Departamento de Comercio, trabajando en colaboración con entidades académicas y el sector privado para fijar las categorías y los léxicos comunes en el trabajo de ciberseguridad para uso educativo y privado.

¹⁵ A través de asociaciones como Automotive Industry Action Group (www.aiag.org/), Auto Alliance (<https://autoalliance.org/>) y Auto-ISAC (www.automotiveisac.com), entre otras.

cambios, han intentado ponerse a la vanguardia de los mismos. En estos momentos de profunda transformación tecnológica resulta más difícil que nunca hacer predicciones de futuro, pero la estrategia del estado de enfocarse en la educación de su fuerza laboral, sus esfuerzos en la atracción y retención de talento y en I+D, parece que está dando sus frutos en términos de crecimiento económico y de atracción de inversión extranjera, por el alto ritmo de anuncios de plantas de producción que se han sucedido en los últimos años. Entre ellos, podemos destacar un grupo de empresas españolas de componentes de automoción que tienen su sede en el estado, como Grupo Antolín y Corporación Gestamp. Gestamp amplió sus dos plantas en el estado en 2016 y abrió un centro de I+D en 2017¹⁶. Grupo Antolín inauguró una nueva planta en junio de 2018¹⁷. CIE Automotive también apostó por el estado adquiriendo la división de techos de la empresa Inteva en septiembre de 2018. Ficosa también tiene su sede en Michigan, así como otras empresas del sector, como Zanini, Teknia, Canela y Cumsa. Las empresas españolas están plenamente implicadas en los organismos y grupos de trabajo que diseñan el futuro de la movilidad en Michigan.

Bibliografía

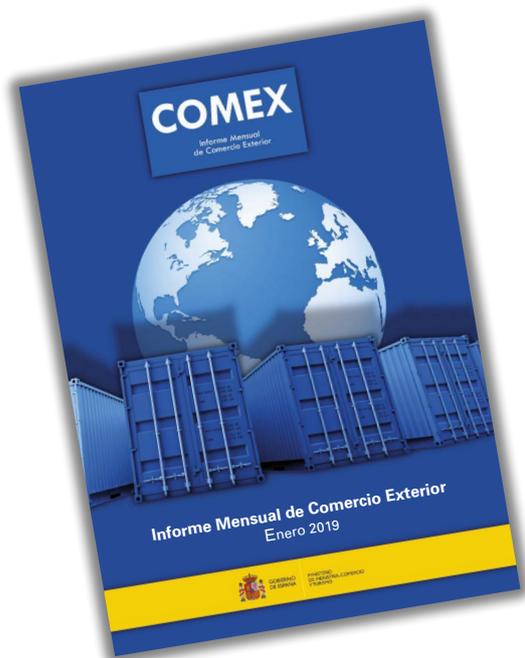
- [1] Austin, J., Good, J., y Kolluri, A. (2017). *Jobs, Michigan & Leadership in the economy of tomorrow*. Recuperado de <https://static1.squarespace.com/static/5a31a397e5dd5b97586824e5/t/5bbd4f2f9140b76c6c5bb9f5/1539133257475/Jobs+Michigan+and+Leadership+in+the+Economy+of+Tomorrow.pdf>
- [2] Baruah, S. et al. (2017). *Building Michigan's 21st Century Economy*. Recuperado de https://www.michiganbusiness.org/4aec0b/globalassets/documents/reports/medc-reports/21c_economy_commission_final_report.pdf
- [3] Biggs, J. (2017, febrero). *Ford invests \$1 billion in Pittsburgh-based Argo AI to build self-driving cars by 2021*. Techcrunch. Recuperado de <https://techcrunch.com/2017/02/18/ford-invests-in-pittsburgh-based-argo-ai-to-build-self-driving-cars-by-2021/>
- [4] Business Leaders for Michigan (2017). *Plan for a stronger Michigan*. Recuperado de <https://businessleadersformichigan.com/wp-content/uploads/2018/03/Plan-for-a-Stronger-Michigan-booklet-022618-1.pdf>
- [5] Center for Automotive Research (2017). *Strategic Growth Plan for Connected and Automated Vehicle Assets in Southeast Michigan*. Recuperado de <https://www.cargroup.org/wp-content/uploads/2017/08/CAR-CAV-Regional-Plan-Final-12-October-2017.pdf>
- [6] Debord, M. (2018, mayo). *Waymo and Fiat-Chrysler are bulking up their self-driving partnership*. Recuperado de <https://www.businessinsider.com/waymo-fca-strengthen-self-driving-partnership-2018-5>
- [7] Deloitte (2019). *Express lane ahead. Finding new roads to value creation as the automotive industry transforms*. Recuperado de https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/4899_Automotive-news-supplement/DI_Automotive-News-supplement.pdf
- [8] Fred Beans (2018). *Toyota partners with Uber, GM with Lyft*. Recuperado de <https://www.fredbeans.com/toyota-partners-with-uber-gm-with-lyft/>
- [9] Gao, P., Kaas, H., Mohr, D., y Wee, D. (2016). *Disruptive trends that will transform the auto industry*. Mckinsey. Recuperado de <https://www.mckinsey.com/industries/automotive-and-assembly/our-insights/disruptive-trends-that-will-transform-the-auto-industry>
- [10] Ibisworld (2018, julio). *State Economic Profile. Michigan*. Recuperado de <https://www.ibisworld.com/industry-insider/media/1785/michiganeconomicprofile.pdf>
- [11] Korosec, K., y Primack, D. (2016, marzo). *GM Buying Self-Driving Tech Startup for More Than \$1 Billion*. *Fortune*. Recuperado de ▷

¹⁶ www.gestamp.com/prensa/comunicados-de-prensa.aspx?NewID=3320

¹⁷ www.grupoantolin.com/en/grupo-antolin-opens-new-factory-usa

- <http://fortune.com/2016/03/11/gm-buying-self-driving-tech-startup-for-more-than-1-billion/>
- [12] Lavelle, M. (2018, agosto). Michigan's Populated Regions Driving the State's Unemployment Rate Lower. *Michigan Economy*. Recuperado de <http://michiganeconomy.chicagofedblogs.org/?cat=3>
- [13] Michigan Bureau of Labor Market Information and Strategic Initiatives (2018, julio). *Michigan's Hot 50 Careers through 2026*. Recuperado de http://milmi.org/Portals/198/publications/Hot_50_Brochure_2026.pdf?ver=2018-10-30-084757-123
- [14] Michigan Council on Future Mobility (2018). *Annual Report 2018*. Recuperado de https://planetm.michiganbusiness.org/globalassets/pdf/mcf_mobility_report.pdf
- [15] Michigan Department of Transportation (2013). *Public Act 231 of 2013; Section 665(3), Testing and Operation of Automated Vehicles*. Recuperado de https://www.michigan.gov/documents/mdot/PA_231_of_2013_Section_6653_AV_legislation_report_512858_7.pdf
- [16] Michigan Department of Transportation (2017). *2017 Connected and Automated Vehicle strategic plan*. Recuperado en https://www.michigan.gov/documents/mdot/MDOT_CAV_Strategic_Plan_FINAL_623811_7.pdf
- [17] Michigan Economic Development Corporation (2015). *Michigan's Economic Comeback*.
- [18] Michigan Economic Development Corporation (2017). *Michigan is Auto Mobility*. Recuperado en <https://future.michigan.gov/download/ww3s-zqmi/application%2Fpdf>
- [19] National Conference of State Legislatures (2018, julio). *Autonomous vehicles. Self-driving vehicles enacted legislation*. Recuperado de <http://www.ncsl.org/research/transportation/autonomous-vehicles-self-driving-vehicles-enacted-legislation.aspx>
- [20] Senate Fiscal Agency (2018, noviembre). *Michigan Economic Indicators*. Recuperado de http://www.senate.michigan.gov/sfa/Publications/EconInd/MEI_MostRecent.pdf
- [21] Slone, S. (2017, julio). *Michigan Department of Transportation Director Kirk Steudle: States Should «Get Out of the Way» on Autonomous Vehicle Policy*. Recuperado de <http://knowledgecenter.csg.org/kc/content/michigan-department-transportation-director-kirk-steudle-states-should-get-out-way>
- [22] State of Michigan (2014). *Michigan Cyber Initiative 2015. Leading the Nation: An interagency, public-private collaboration*. Recuperado de https://www.michigan.gov/documents/cybersecurity/Mich_Cyber_Initiative_11.13_2PM_web_474127_7.pdf
- [23] Sumagaysay, L. (2019, enero). *Waymo Plans to Build 'World's First' AV Factory in Michigan*. The San Jose Mercury News. Recuperado de <http://www.govtech.com/fs/automation/Waymo-Plans-to-Build-Worlds-First-AV-Factory-in-Michigan.html>
- [24] The Michigan Defense Center (2016). *Protect and Grow: A Strategic Plan for Michigan's Defense and Homeland Security Economy*. Recuperado de https://www.michigan.gov/documents/snyder/Michigan_Protect_and_Grow_Public_Report_2016_525922_7.pdf
- [25] University of Michigan Transportation Research Institute (Umtri) & Workforce Intelligence Network for Southeast Michigan (WIN) (2017). *Connected and automated vehicles skills gap analysis*. Recuperado de https://winintelligence.org/wp-content/uploads/2017/03/WIN_ATLAS-UMTRI_Report-singlepages-rs.pdf
- [26] Wilkinson, M. (2018, marzo). *Michigan's economy is bigger than ever. Now is the time to diversify*. Bridge Magazine. Recuperado de <https://www.bridgemi.com/economy/michigans-economy-bigger-ever-now-time-diversify>

INFORMES MENSUALES DE COMERCIO EXTERIOR



Los informes mensuales de comercio exterior se elaboran por la Secretaría de Estado de Comercio a partir de los datos suministrados por Aduanas. Consiste en una radiografía completa del sector, tanto del mes como del acumulado del año. Las exportaciones e importaciones se clasifican de acuerdo a múltiples criterios, como el origen y destino o los capítulos económicos en los que se engloban. Los datos también se desglosan por comunidades autónomas.

*María Marshall**
*Carles Domenech***
*Carlos Buesa****

LA BIOTECNOLOGÍA EN ESTADOS UNIDOS: OPORTUNIDADES Y CASOS DE ÉXITO

La biotecnología en Estados Unidos se estructura alrededor de ciudades que reúnen una serie de características que facilitan la formación de empresas biotecnológicas: cercanía a centros de investigación, facilidades burocráticas y presencia de otras *biotech*. Si bien el sector biotecnológico español es joven en comparación con el americano, la innovación y la buena calidad del sector sanitario en España han hecho que sea capaz de crecer y que algunas empresas hayan podido empezar a instalarse en EE UU con éxito, como es el caso de AbilityPharma y Oryzon.

Palabras clave: patentes, investigación, NIH (National Institute of Health), FDA (Federal Drug Administration), orphan drug, ensayo clínico.

Clasificación JEL: I11, I19.

1. Panorama general de la biotecnología en EE UU

Desde el nacimiento de la biotecnología, hace más de medio siglo, Estados Unidos ha mantenido un liderazgo indiscutible; destaca en todas las estadísticas del sector: volumen de ventas, gasto en investigación (I+D), número de empleados, etcétera.

El sector cuenta con una potente estructura empresarial de 2.249 empresas que, en 2018,

generaron unos ingresos de 107.600 millones de dólares y dieron empleo a más de 308.000 personas (IBISWorld, 2018).

El éxito de la industria biotecnológica estadounidense se debe a las sinergias generadas por la combinación de actividad investigadora en el ámbito universitario, el acceso a financiación, la política sanitaria, su sistema de libre mercado y un marco jurídico de protección adecuada de la propiedad intelectual, así como el marco regulatorio estable que proporcionan la FDA (Federal Drug Administration), la EPA (Environmental Protection Agency) y el USDA (United States Department of Agriculture).

En los últimos cinco años se puede notar un primer periodo en el que se produjo una bajada de los ingresos, con motivo de un ▷

* Trade Commission of Spain in Chicago.

** CEO, AbilityPharma.

*** CEO, Oryzon.

Versión de febrero de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2019.3110.6793>

descenso de la inversión en I+D, en contraste con una mejora de los ingresos en la segunda mitad de dicho periodo, por el lanzamiento de nuevos productos y otros factores adicionales. Por ejemplo, a medida que nuevos pacientes han contratado seguro médico con motivo de la última reforma sanitaria ha crecido el mercado farmacéutico, que se espera continúe creciendo y, por tanto, lo hagan también los ingresos de la industria biotecnológica.

Uno de los principales motores del sector es el gran número de fusiones y adquisiciones que se dan entre las empresas del mismo. Esto se debe, en parte, al vencimiento de patentes de algunos medicamentos, que provoca que las empresas deseen reforzar su línea de productos con los de las empresas que compran. De esta situación han surgido oportunidades para nuevos agentes en el desarrollo de nuevos fármacos y, como resultado, en los últimos cinco años, el número de empresas de biotecnología ha aumentado a un ritmo anual del 0,8% (IBISWorld, 2018). Se espera que esta actividad de fusiones y adquisiciones se mantenga elevada en los próximos años y que el mercado se concentre.

Una característica fundamental del mercado estadounidense es que muchas empresas de biotecnología están todavía en fase de desarrollo de productos y no son capaces de generar ingresos a través de las ventas comerciales. En estos casos, las empresas dependen de capital de riesgo o de subvenciones y contratos gubernamentales para continuar con sus investigaciones y ensayos. Por ello, algunas de estas empresas buscan vender sus patentes a las grandes compañías del sector o, incluso, que estas compren la empresa al completo.

Cabe destacar que el número de empresas extranjeras en el mercado es muy reducido y de origen mayoritariamente europeo.

En cuanto al acceso a financiación, se percibe cierta incertidumbre, a pesar de que el sector se ha recuperado de la crisis del 2008. A lo largo de 2017, la financiación con capital riesgo en biotecnología ha disminuido ligeramente respecto a los años anteriores, estableciéndose en 4.413 millones de dólares.

Durante el primer trimestre de 2018, las industrias relacionadas con la biotecnología han recibido una inversión de 1.800 millones de dólares, cifra récord para un solo trimestre, y se han alcanzado 58 acuerdos de colaboración. Sin embargo, se espera que la incertidumbre causada por la inestabilidad del Gobierno provoque una caída de los ingresos a un ritmo anual de 0,7%, alcanzando 103.800 millones de dólares (IBISWorld, 2018).

En cuanto a financiación no dilutiva¹, las empresas del sector en Estados Unidos pueden acceder a diversas subvenciones: para la investigación, a cargo del NIH (National Institute of Health); para las empresas pequeñas, la SBIR (Small Business Innovation Research); para el desarrollo de nuevas tecnologías, la IRAP (Industrial Research Assistance Program). También pueden recurrir a organizaciones sin ánimo de lucro o fundaciones como Gates, CF, Ellison, Laura & John Arnold. Para las empresas de biotecnología en fase temprana, expertos del sector recomiendan una combinación de financiación con capital riesgo o de padrinos inversores² con fondos no dilutivos.

En los últimos años se ha visto una subida en los presupuestos del NIH y niveles récord de inversión privada que sin duda ayudan a ▷

¹ Financiación no dilutiva: aquella financiación que no provoca la disminución en la propiedad de los accionistas existentes de una empresa (Cinco Días, 2018).

² Padrino inversor: esta figura no solo invierte su dinero en proyectos de riesgo con la esperanza de obtener retornos cuantiosos e incentivos fiscales, sino que se convierte en el padrino de tales proyectos, esto es, en su valedor, gracias a sus conocimientos en el sector, entre otras aportaciones (Fundéu BBVA, 2018).

contribuir en el avance de la industria y su innovación. No obstante, el mercado no debe ignorar que la competencia internacional en la industria es feroz, y que el ecosistema puede verse afectado por los ciclos económicos, los cambios políticos y las limitaciones presupuestarias.

2. Oportunidades en el mercado de EE UU

2.1. La biotecnología española en EE UU

La comercialización de la biotecnología está expandiéndose a un ritmo inaudito y con ello surge la necesidad de definir y establecer un compromiso firme con los clientes, inversores y demás agentes del sector. Un buen ejemplo de esto es lo que España ha sido capaz de desarrollar en el sector biotecnológico, aun siendo una industria relativamente joven, en comparación con los líderes mundiales de la industria. En gran medida, esto se debe al carácter transversal que posee la biotecnología y a que cada vez más empresas de diferentes sectores incorporan actividades biotecnológicas a sus productos y servicios permitiendo su crecimiento año tras año.

España ha creado un ecosistema biotecnológico muy dinámico, combinando todos los ingredientes necesarios para fomentar el surgimiento de nuevos proyectos, su desarrollo y crecimiento. El número de publicaciones científicas, las patentes generadas, las empresas semilla o *spin-off* fundadas, los acuerdos de rondas de financiación y los eventos de liquidez que han tenido lugar en los últimos años son una clara consecuencia de esta realidad.

Si bien el sector español es percibido en EE UU como un mercado pequeño, goza de una imagen de alta calidad investigadora,

fundamentalmente en las áreas de oncología, enfermedades neurodegenerativas e inflamatorias, y raras, tanto en investigación básica como en aplicada y en diagnóstico clínico. Las empresas españolas, como parte de la comunidad biotecnológica en EE UU, han podido crear su propia red de contactos y relaciones con otros agentes dentro de la industria.

Las empresas españolas de biotecnología han ido ganando confianza en los últimos años y han pasado a desarrollar actividad comercial e investigadora en EE UU, cuando anteriormente su mercado natural era la Unión Europea. El sector biotecnológico en España crece a un ritmo superior a la media de la UE, convirtiéndose en el quinto país de la Unión Europea en producción científica en biotecnología, por detrás de Reino Unido, Alemania, Francia e Italia.

La interacción entre las empresas españolas y estadounidenses es cada vez mayor, y ha sido objeto de interés de agentes del sector, dando lugar al establecimiento de acuerdos de colaboración tecnológica o comercial, de alianzas y financiación de proyectos.

Una muestra de esto es la implantación de empresas españolas en EE UU, siendo ya 20 los socios de ASEBIO (Asociación Española de Bioempresas) implantados en EE UU (ABT- Agarose Bead Technologies, Almirall, Biobide, Bioiberica, Bionure, BTI Biotechnology Institute, Era 7, Esteve, Ferrer, Grifols, Inveready Asset Management, Lipopharma, Natac Biotech, Oryzon Genomics, Pharmamar, Pharmaphenix, Pons IP, RJ Biotech Services, Sanifit y SOM Biotech).

2.2. El mercado y su distribución

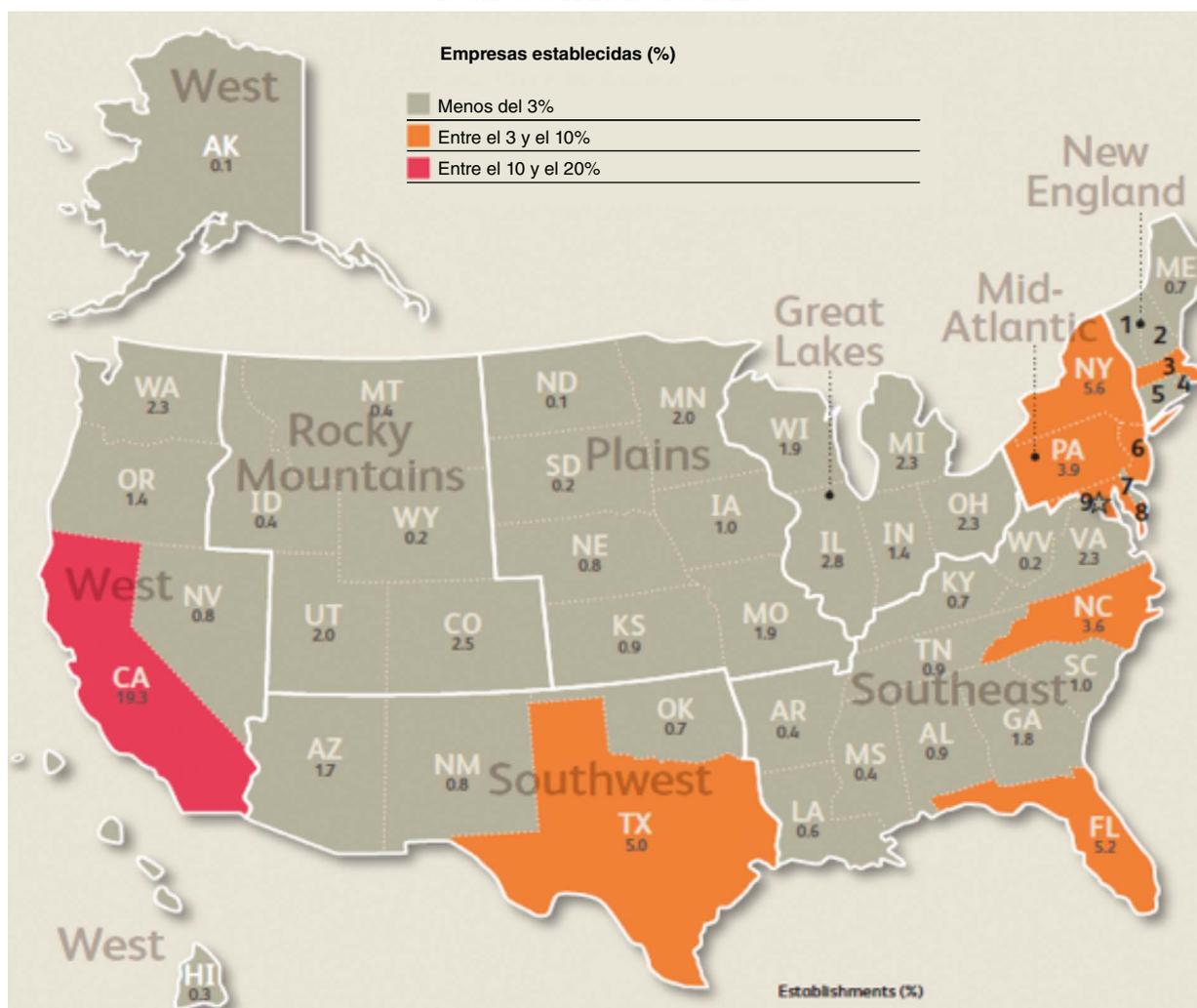
Las empresas de biotecnología en Estados Unidos están localizadas en diferentes ▷

clústeres, destacando California (San Francisco y San Diego) y Massachusetts (Boston). La posición de liderazgo de estos estados, en particular California, es el resultado de la combinación de la disponibilidad de financiación de capital riesgo, fondos gubernamentales y nivel de regulación en forma de incentivos fiscales; del emprendimiento local y mano de obra cualificada; del prestigio de su red de instituciones académicas, sanitarias y centros de investigación y de la proximidad a grandes empresas de industrias complementarias.

Tal y como se puede ver en el Mapa 1, los cinco estados con más empresas biotecnológicas son: California (19,3%), Massachusetts (6%), Nueva York (5,6%), Florida (5,2%), Nueva Jersey (5,1%) y Texas (5%). En conjunto, estos cinco estados representan el 40,2% de los establecimientos relacionados con la biotecnología.

Asimismo, cuando se mide por el número y densidad de establecimientos y empleados, las áreas metropolitanas donde se concentra la actividad del sector son: San Francisco, Boston, San Diego, Los Ángeles, Seattle, ▷

MAPA 1
DISTRIBUCIÓN DE LAS BIOTECH EN EE UU



Fuente: IBISWorld, 2018.

DC, Chicago, Nueva York, Filadelfia y Raleigh (Carolina del Norte).

Cabe destacar el caso de Carolina del Norte, que ha tenido un gran crecimiento en los últimos años, en gran parte debido al llamado triángulo de la investigación, formado por Duke University, North Carolina State University y la University of North Carolina-Chapel Hill.

Los seis factores principales que afectan al desarrollo de la industria biotecnológica en un área geográfica son:

- La disponibilidad de capital riesgo y fondos del Gobierno federal y estatal.
- El nivel de regulación e impuestos del estado.
- Acceso a la investigación a través de universidades y agencias gubernamentales.
- Disponibilidad de personal altamente cualificado.
- Proximidad a grandes empresas privadas en industrias relacionadas.
- Proximidad al área de investigación (es decir, áreas rurales para estudios agrícolas y de océanos para estudios marinos y acuáticos).

De entre los diferentes *clusters* que cumplen estas características, es necesario resaltar que San Francisco y Boston han acaparado el 50% de la inversión mundial en biotecnología de fondos de capital riesgo entre 2012 y 2016.

Además, California y Massachusetts son los estados que más financiación reciben del NIH. Cinco de los seis hospitales de investigación independientes financiados por el NIH están en el área de Boston. Estos flujos de fondos contribuyen aún más a la consolidación de la actividad biomédica en estos dos clústeres clave.

El número de estados con un nicho especializado en la industria ha subido de 32 en 2016 a 38 en 2018. Entre estos nichos específicos se encuentran:

- 18 en materias primas agrícolas y en biociencias industriales.
- 11 en la distribución relacionada con la biotecnología.
- 12 en medicamentos y farmacéuticos.
- 14 en dispositivos y equipamiento médico.
- 11 en investigación, ensayos y laboratorios médicos.

Como se puede ver, la industria doméstica de productos biotecnológicos es muy importante, pero el país es deficitario de estos productos, ya que cada vez importa más del extranjero.

Según las perspectivas, proyectadas en la Tabla 1, el mercado americano va a mantener su demanda interna sin grandes variaciones en los próximos años, pero las exportaciones van a seguir subiendo.

Los fabricantes farmacéuticos son el principal cliente de biotecnología en el país, ya que, a menudo, requieren del uso de organismos, procesos u otras tecnologías que han sido desarrolladas por entidades biotecnológicas.

Las compañías farmacéuticas están luchando para desarrollar nuevos productos a medida que se acerca el fin de numerosas patentes. Ya en 2011 expiraron muchas patentes sobre medicamentos de gran éxito, lo que facilitó la entrada al mercado a los fabricantes de genéricos. Y, por ello, muchas compañías farmacéuticas adquirieron medicamentos en última fase de desarrollo de empresas de biotecnología para revitalizar sus propias líneas biotecnológicas. Sin embargo, el proceso de síntesis de células vivas para fármacos biológicos es altamente ▷

TABLA 1
CIFRAS DEL SECTOR EN EE UU
(Millones de dólares)

Año	Ingresos	Exportaciones	Importaciones	Demanda interna
2008	89.501,20	16.329,60	23.192,50	96.364,10
2009	87.957,10	16.349,20	23.658,50	95.266,40
2010	91.418,70	16.944,10	24.485,20	98.959,80
2011	95.306,90	17.086,10	25.830,00	104.050,80
2012	98.668,80	17.456,80	24.473,40	105.685,40
2013	98.006,00	16.734,50	23.183,50	104.455,00
2014	98.905,30	17.664,30	24.565,20	105.806,20
2015	100.945,20	17.602,20	28.593,40	111.936,40
2016	106.476,70	17.056,10	29.072,00	118.492,60
2017	106.868,80	16.773,50	28.857,30	118.952,60
2018	111.076,40	17.273,10	30.041,60	123.844,90
2019*	110.436,50	17.598,00	30.933,40	123.771,90
2020*	110.414,20	18.202,90	31.521,80	123.733,10
2021*	110.461,50	18.352,60	32.130,80	124.239,70
2022*	110.534,50	18.764,30	32.446,30	124.216,50

*Estimaciones.

Fuente: IBISWorld, 2018.

variable y propenso a la contaminación, por lo que la producción de biosimilares no supondrá el mismo peligro tras el fin de las patentes.

3. Casos de éxito

Para ilustrar el proceso de implantación y desarrollo de negocio de empresas biotecnológicas españolas en el mercado norteamericano, se exponen a continuación los casos de éxito de dos empresas: Ability Pharmaceuticals y Oryzon.

3.1. Ability Pharmaceuticals inicia su actividad en Estados Unidos

Ability Pharmaceuticals es una compañía biofarmacéutica comprometida con aumentar la supervivencia de pacientes con cáncer avanzado mediante el desarrollo de medicamentos

altamente innovadores que causan la eliminación de las células tumorales a través de autofagia (autodigestión).

La empresa, con sede en Cerdanyola del Vallés (Barcelona), fue creada en 2010, al licenciar la patente de una *spin-off* de la Universitat de les Illes Balears. Después de una pequeña inversión inicial para realizar las pruebas de concepto en modelos preclínicos, se decidió iniciar el desarrollo del producto ABTL0812, un compuesto anticancerígeno oral innovador, *first-in-class*, que en pocos años ha llegado a estudios encaminados a la prueba de concepto clínica en personas.

En 2014 la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS) aprobó el inicio del primer estudio clínico en humanos, de fase 1/1b, con ABTL0812 en monoterapia, con el que se obtuvieron excelentes resultados de seguridad y signos iniciales de eficacia.

En 2015 AbilityPharma solicitó a la FDA la calificación de medicamento huérfano u ODD ▷

(Orphan Drug Designation) para ABTL0812, para el tratamiento del cáncer pediátrico neuroblastoma, que fue aprobada en agosto de 2015, suponiendo la entrada de la empresa en EE UU.

Esta calificación permite a la empresa gozar de un periodo de siete años de comercialización exclusiva en EE UU, así como ciertas facilidades financieras y burocráticas.

Poco después, a finales de 2016, la AEMPS y la Agence Nationale de Sécurité du Médicament et des Produits de Santé (ANSM), en Francia, aprobaron el inicio del ensayo clínico de fase 1/2a (80 pacientes) con ABTL0812 como terapia de primera línea en cáncer de endometrio y en escamoso de pulmón en combinación con paclitaxel y carboplatino. Después de los ciclos de quimioterapia, los pacientes quedan tratados con ABTL0812 de forma crónica. El estudio aún está en curso e incluye centros de primera línea europeos como Vall d'Hebron Institut d'Oncologia VHIO de Barcelona, Institut Gustave Roussy de París, Institut Català d'Oncologia (ICO), Centre Léon Bérard de Lyon, Hospital Clínico de Valencia, Institut Paoli-Calmettes de Marsella y Hospital Virgen del Rocío de Sevilla.

En noviembre de 2016, AbilityPharma obtuvo una segunda ODD en EE UU para el tratamiento del cáncer pancreático, y así pudo acceder a financiación pública destinada al desarrollo de medicamentos para enfermedades raras.

En noviembre de 2017 la compañía presentó a la FDA de EE UU la solicitud de ensayos clínicos o IND (Investigational New Drug) con el mismo protocolo para cáncer de endometrio y pulmón actualmente en curso en España y Francia. Un mes después, la solicitud fue aprobada, siendo de las primeras pequeñas *biotech* españolas en conseguir tener un IND abierto en EE UU y validando así la estrategia clínica y regulatoria en curso en Europa.

A la apertura del IND, en enero de 2018, le siguió una adenda del protocolo para incluir un estudio de ABTL0812 para el cáncer de páncreas en combinación con nab-paclitaxel y gemcitabina en primera línea. Siguiendo esa aprobación, AbilityPharma solicitó la beca Orphan Product Development Grant (R01) de la FDA, que le permitiría subvencionar parte del estudio clínico, y cuya resolución aún está pendiente.

Recientemente, en septiembre de 2018, AbilityPharma obtuvo la aprobación de la ODD para tumores biliares y, actualmente, la empresa quiere seguir expandiéndose en EE UU buscando financiación en ese territorio, ya sea pública o privada.

3.2. *Oryzon: reforzando su presencia en Estados Unidos*

Oryzon Genomics SA es una empresa biofarmacéutica española que representa un claro ejemplo de crecimiento e innovación radical. Surgida en 2000 como una de las primeras spin-off de la Universidad de Barcelona, apostó desde el inicio por la innovación radical, con su plataforma genómica primero y con su posterior conversión en una biofarmacéutica especializada en epigenética que desarrolla sus propios fármacos experimentales epigenéticos para el tratamiento de enfermedades como el cáncer y las enfermedades neurodegenerativas. Su modelo de negocio se basa en avanzar sus fármacos hasta fases clínicas intermedias y después vender la licencia a un socio farmacéutico.

Oryzon es uno de los líderes mundiales en epigenética, con una plataforma epigenética íntegramente desarrollada en sus laboratorios y un extensísimo portfolio (casi una treintena de familias de patentes que se desdoblán en ▷

casi 300 patentes nacionales) que lo convierte en una de las compañías con una posición de propiedad industrial más sólida del sector. La epigenética es un sofisticado mecanismo regulador que permite a las células activar selectiva y reversiblemente la expresión diferencial de determinadas áreas de sus cromosomas y de los genes que allí se encuentran. Ahora se sabe que el inicio y la progresión de algunas enfermedades se deben a una desregulación epigenética, a menudo junto con alteraciones genéticas. El cáncer y los trastornos neurodegenerativos son un ejemplo.

La compañía tiene hoy dos programas terapéuticos en desarrollo clínico, concretamente en fase II, ambos con múltiples oportunidades de indicación: en leucemia mieloide aguda (LMA) y cáncer de pulmón de célula pequeña en el caso de *iadademstat*, su primera molécula en ser llevada a ensayos clínicos; y en alzhéimer, esclerosis múltiple y agresividad en el caso de *vafidemstat*, la segunda molécula en desarrollo en sus laboratorios.

Oryzon pasó de ser un *spin-off* universitario a cotizar en bolsa, y por ello es un ejemplo claro del éxito de las empresas españolas. La salida al mercado, en diciembre de 2015, fue después de una ampliación de capital de 16,5 millones de euros complementada con financiación no dilutiva de más de 15,5 millones de euros adicionales en los meses inmediatamente siguientes. Oryzon se convertía así en la primera compañía puramente biotecnológica en cotizar en el mercado continuo en España.

Oryzon, como todas las compañías europeas en este sector, se plantea cómo financiar su crecimiento y el desarrollo de sus fármacos; una posibilidad es salir a cotizar en el mercado de valores norteamericano: el NASDAQ. La razón es que en el mercado norteamericano se ha desarrollado el ecosistema completo para

apoyar una industria tan especial como la industria biotecnológica; desde los fondos de inversión especializados hasta los fondos generalistas y mutuales con presencia importante y continua en el sector; desde los analistas y los banqueros de la banca de inversión hasta los despachos legales especializados en la operativa y las herramientas de inversión de la industria, siguiendo por toda una constelación de profesionales que hacen que el sector pueda financiar sus proyectos de desarrollo de nuevos fármacos y de crecimiento. Inversores sofisticados y habituados a la complejidad científica y al riesgo financiero, que son capaces de apoyar el crecimiento de estas compañías y el desarrollo de sus *pipelines*.

Oryzon lleva cuatro años con una presencia constante en EE UU, asistiendo a múltiples conferencias científicas o sectoriales organizadas por los diferentes bancos de inversión; reuniéndose con más de 1.500 inversores, abogados, banqueros y consultores de diverso tipo. La compañía tiene desde hace años una oficina en Cambridge (Massachusetts), el mayor *hub* mundial de la biotecnología.

Sin embargo, no ser una compañía nacida en uno de los campus de excelencia americanos supone que se ha de hacer un esfuerzo extra para llegar a los interlocutores apropiados y poder hacer una presentación adecuada del proyecto y su potencial. La compañía se apoya en su labor en EE UU en firmas de *investor relations* que ayudan a contactar a inversores y *stakeholders* importantes para el negocio. Oryzon ha pasado en estos cuatro años, con esfuerzo y perseverancia, de ser un perfecto desconocido en Wall Street a ser un actor más, con un grado de conocimiento razonable, que pugna cada año por su «cuota de visibilidad» con otras farmacéuticas *biotech* de origen americano. ▷

Fruto de este trabajo, la compañía se financió utilizando una colocación privada (*pipe*) en 2017 por 18,2 millones de euros y en 2018 con otro *pipe* por 13 millones de euros, operaciones lideradas por bancos de inversión norteamericanos y donde fondos norteamericanos especializados y generalistas, pero activos en el sector, obtuvieron por primera vez participaciones relevantes en la compañía.

Oryzon se plantea cotizar en el NASDAQ en un futuro, ya que le permitiría acceder a la plataforma de financiación necesaria para desarrollar moléculas, primeras en su género, que curen o palién enfermedades muy graves. Una compañía que tenga tal aspiración ha de tener ciertos requisitos: un *pipeline* con varias moléculas lo suficientemente avanzadas y novedosas en su desarrollo para generar interés entre los inversores, un nivel de madurez en la gestión de la compañía y un conjunto de ejecutivos con experiencia probada en el sector que sepan llevar adelante los ensayos clínicos y garantizar la financiación de la compañía. Y, de no ser norteamericana, una presencia constante en el país.

Oryzon ha reforzado recientemente su presencia en EE UU con la incorporación de un vicepresidente de Desarrollo Clínico con base en San Diego.

4. Conclusiones

Estados Unidos es el mercado de biotecnología más grande y dinámico del mundo y, por lo tanto, se trata de un país que las empresas españolas tienen que seguir considerando un objetivo de interés estratégico que les permita aprovechar las indudables ventajas de todo orden que ofrece.

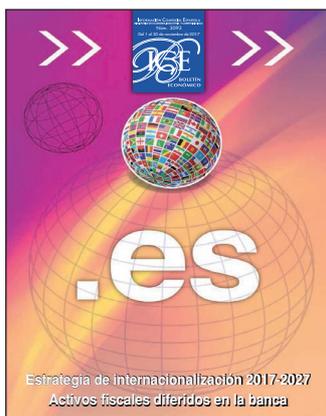
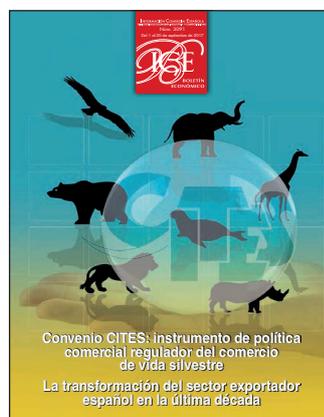
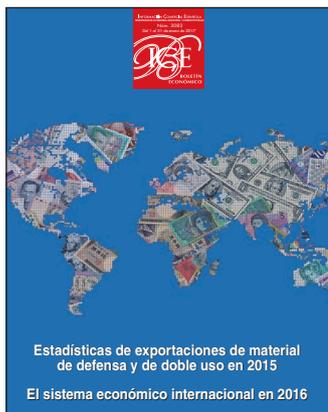
La emergente y dinámica biotecnología española, con bioclústeres que actúan como catalizadores en la construcción del ecosistema de salud y ciencias biológicas de sus respectivas regiones, sigue creciendo año a año y ha conseguido ser reconocida a nivel global. Uno de los principales retos que afronta en este momento es el de introducirse en este atractivo aunque complejo mercado norteamericano, no exento de dificultades, pero que también ofrece interesantes oportunidades como la disponibilidad de capital riesgo, de fondos federales y estatales, de la proximidad a grandes empresas en muchas industrias relacionadas con las diferentes áreas de la biotecnología, etcétera.

Los dos ejemplos analizados, uno de experiencia reciente que nos ofrece Ability Pharmaceuticals y otro de trayectoria consolidada como el de Oryzon, constituyen una buena muestra de las oportunidades que ofrece este mercado para empresas de biotecnología y de la enorme importancia de seguir apostando por el mismo.

Bibliografía

- [1] ASEBIO (2018). *Spanish Biotech Industry: Main Success Stories*. Recuperado de <http://www.asebio.com/es/documents/ASEBIOcasosdeexito.pdf>
- [2] Curran, J. (2018, diciembre). Gene therapy: More than half of industry revenue is generated by sales of healthcare products. *IBISWORLD*.
- [3] Naval, J. (2018). *Barcelona: State-Of-The-Art In Science And Innovation (with a closer look at Life Sciences)*.
- [4] TEconomy/BIO Investment (2018). *Investment, Innovation and Job Creation in a Growing U.S. Bioscience Industry*. Recuperado de https://www.bio.org/sites/default/files/TEconomy_BIO_2018_Report.pdf

TÍTULOS PUBLICADOS EN 2017





*Juan Carlos Jiménez**

EL VALOR ECONÓMICO DEL ESPAÑOL EN ESTADOS UNIDOS

El español es hoy la segunda gran lengua de comunicación internacional. Su potencia demográfica y crecientemente económica no se compadece, sin embargo, con su debilidad en otros ámbitos donde reina el inglés (la ciencia o las relaciones internacionales, por ejemplo). Pero el español cuenta con un valioso activo precisamente en Estados Unidos, donde las comunidades hispanas que mantienen su lengua materna exhiben una presencia demográfica y económica en alza constante. No solo el poder de compra hispano en Estados Unidos es ya una realidad incontestable, por encima del billón y medio de dólares. También en el mercado de trabajo comienza a valorarse al español como segunda lengua complementaria del inglés, aunque sea aún con una prima salarial modesta. Sobre ambas bases se asienta el futuro (no exento de incertidumbres) del español en Estados Unidos.

Palabras clave: bien de club, hispanos, poder de compra, bilingüismo, prima salarial.

Clasificación JEL: A12, J61, Z13.

1. Introducción

El valor económico de una lengua es como el brillo de una piedra preciosa: una gema tallada ofrece múltiples facetas, prismas diversos a través de los cuales la luz penetra y se refleja. Es un valor, por tanto, que no puede reducirse a una cifra concreta. Como la gema, ofrece un valor poliédrico. Distintos valores, desde distintas perspectivas, que hay que considerar, aquilatar y tratar de cuantificar.

En este sentido, el español es un diamante de gran valor: por el número de sus hablantes

en el mundo, por el creciente poder de compra de estos, por su presencia en internet, por sus efectos multiplicadores sobre los movimientos de personas, bienes, servicios y capitales, por la potencia de las industrias culturales que giran en torno del español y, sin que esta enumeración agote todas las perspectivas, como base de un gran «mercado común» que facilita la internacionalización empresarial.

La creciente presencia de hispanohablantes en Estados Unidos y, visto con la necesaria perspectiva, su cada vez mayor protagonismo dentro de la sociedad norteamericana, llevan a preguntarse en qué medida se manifiesta ese valor económico del español en la primera potencia mundial (y líder en los grandes ámbitos que determinan el progreso y el bienestar ▷

* Profesor titular de la Universidad de Alcalá. Facultad de Ciencias Económicas, Empresariales y Turismo.

Versión de febrero de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2019.3110.6794>

económicos: la educación superior, la tecnología, el liderazgo empresarial...) y qué cabe esperar en un inmediato futuro.

Sobre estas premisas, las páginas siguientes se van a centrar en dos aspectos cruciales e interrelacionados. Pueden formularse, muy sintéticamente, en forma de sendos interrogantes: ¿representan los hispanohablantes de Estados Unidos un segmento de mercado con poder de compra suficiente como para orientar pautas de consumo y fomentar negocios?, y, por otra parte, ¿es el español un activo valioso, o con expectativas de serlo, dentro del mercado laboral norteamericano? Segundo interrogante que responde a una insólita paradoja: ¿por qué en Estados Unidos parece ser más rentable para un trabajador (o ha parecido serlo hasta ahora) la condición de monolingüe en inglés que la de bilingüe en inglés y español?

Una primera perspectiva general acerca del valor del español como activo económico de dimensión internacional servirá para enmarcar la respuesta, en los dos epígrafes siguientes, a las preguntas previas, antes de formular algunas conclusiones sobre el valor económico de nuestra lengua en Estados Unidos.

2. El español: un activo internacional

El valor económico de una lengua se basa fundamentalmente en tres cualidades principales que ayudan a potenciar los intercambios económicos¹:

- La lengua como *bien de club* que difunde *externalidades de red* (o beneficios

¹ Los siguientes párrafos quintaesencian lo que el lector encontrará con todo detalle en García Delgado, Alonso y Jiménez (2008), primer volumen de los 14 publicados bajo el proyecto patrocinado por la Fundación Telefónica «Valor económico del español», codirigido por los tres autores de este libro.

que se extienden en función —proporcionalmente creciente— del número de usuarios): es un bien, a diferencia de casi todos los demás, que no se agota con el uso (el consumo de una persona no limita —antes al contrario— el consumo de otras) y que vale más cuantas más personas lo consuman (esto es, lo usen).

- La lengua como reductora de los *costes de transacción*, es decir, de ponerse de acuerdo con la otra parte: ¡unos costes fundamentales en economía!
- La lengua como amortiguadora de la *distancia psicológica* entre los mercados, acercando lo que separan la geografía física (distancia, mares, cordilleras...) y política (fronteras, aduanas, aranceles...).

Estas tres cualidades apuntan en distintos sentidos pero en una misma dirección: sirven para ampliar el mercado, reducir los costes y acercar a los agentes económicos. En definitiva, para un mayor y más fácil intercambio y movilidad de los factores (capital, trabajo, tecnología) y recursos productivos (bienes, servicios, materias primas). Pues bien, es aquí, en esta capacidad de servir al tiempo de puente y de cauce, donde se basa el valor económico de la lengua.

En este sentido, todas las lenguas —en tanto que compartidas por un cierto número de individuos— valen. Pero ¿puede hablarse de un valor económico diferencial de las distintas lenguas? Sí; y el español, como gran lengua de comunicación internacional, posee un valor económico indudable, acorde, ya que hablamos de un «bien de club», con el tamaño del club de hispanohablantes: un equipo de primera división. Se trata de un valor, antes se dijo, heterogéneo y con muchas facetas, pero al ▷

que se le pueden poner ya cifras concretas. Algunas, impresionantes²:

- Más de 500 millones de hablantes (553 según la última edición del *Atlas de la lengua española en el mundo*, con cálculos fechados en torno a 2010): segunda lengua más hablada del mundo por el número de personas que la tienen como lengua materna³.
- El español es la segunda (o tercera, dependiendo de los indicadores y fuentes) lengua de comunicación internacional en Internet por número de usuarios y por páginas web. En todo caso, su presencia en las redes sociales es muy amplia⁴.
- La capacidad de compra de los hispanohablantes representa cerca del 10% del PIB mundial (una parte sustancial concentrada ya en Norteamérica)⁵.
- El español genera el 16% del valor económico del PIB y del empleo (en los cálculos para España, pero que pueden extrapolarse a otros países)⁶.
- El «factor ñ» —contenido en español— de las industrias culturales alcanza casi el 3% del PIB de la economía española (porcentaje muy parecido al que en promedio representa el sector cultural en los países iberoamericanos)⁷.
- El español ha multiplicado por tres la atracción de emigrantes de la América hispana hacia España en los años 2000

(además de ser un gran «argumento» de las migraciones interregionales y de la migración hispana hacia Estados Unidos)⁸.

- El español tiene un «premio salarial» que alcanza hasta un 30% en España para los inmigrantes que hablan muy bien el español (y una proporción —más adelante se hará hincapié en ello— que comienza también a ser perceptible en Estados Unidos)⁹.
- El español —admitiendo que la lengua común engloba a otros factores de familiaridad cultural que no es posible deslindar— multiplica por cerca de cuatro veces las exportaciones entre los países hispanohablantes (por encima del efecto que tiene el inglés para el comercio entre los países anglosajones)¹⁰.
- El español es un gran instrumento de internacionalización empresarial: compartir la misma lengua multiplica hasta siete veces los flujos bilaterales de inversión directa exterior entre los países¹¹.
- El español se está imponiendo como segunda lengua extranjera de aprendizaje en el sistema educativo de gran número de países, comenzando por Estados Unidos. Y, dentro de Europa, es un factor determinante para la recepción en España de 35.000 alumnos universitarios Erasmus cada curso académico, hasta convertirla en el primer país de destino entre los 32 que participan en este programa europeo¹².

² En la obra que toma el nombre del ya citado Proyecto de la Fundación Telefónica (*Valor económico del español*) se resumen en diez puntos —en forma de decálogo— las grandes cifras del español en el mundo. Vid. García Delgado, Alonso y Jiménez (2012). Aquí se exponen de manera más sintética y, en donde ha sido posible, actualizada.

³ Cfr. Moreno y Otero (2016). Cifra que el Instituto Cervantes eleva ya a 572 en su Informe *El español: una lengua viva*, de 2017.

⁴ Cfr. Rojo y Sánchez (2010) y Quirós (2010).

⁵ Cfr. García Delgado, Alonso y Jiménez (2012).

⁶ Cfr. Girón y Cañada (2009).

⁷ Cfr. Santos Redondo (2011).

Estos son, en definitiva, algunos de los poderes —por decirlo al modo cisneriano— de ▷

⁸ Cfr. Alonso y Gutiérrez (2010).

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Cfr. Jiménez y Narbona (2011).

¹¹ Cfr. García Delgado, Alonso y Jiménez (2015).

¹² Cfr. Carrera Troyano y Gómez Asencio (dirs.) (2009).

la lengua española. Una lengua que «vale» (¡y mucho!). Beneficio que redundará en favor de los hablantes que la comparten, de las empresas que trabajan con ella y de los países en que unos y otras se asientan.

Pero no todo son luces, evidentemente, en este sintético retrato. El español (en realidad, el conjunto de países hispanohablantes) presenta al menos dos grandes flancos en los que su posición —y el valor que se puede sacar de ella— es manifiestamente mejorable: uno es el de la ciencia; otro, el de las relaciones internacionales. Tanto en el terreno de la producción científica como en el de su presencia real en los organismos multilaterales el español sufre un déficit evidente¹³.

En los dos casos, se impone la abrumadora presencia del inglés, que une a su condición de *lingua franca* de los negocios la de lengua prioritaria de comunicación en el mundo de la ciencia (y la publicación científica) y lengua de trabajo *efectiva* en el de las relaciones y los organismos internacionales. En ninguno de los dos casos tiene sentido plantear nada parecido a una lucha contra el imperalismo de la lengua inglesa en estos ámbitos. Ni tiene sentido ni sería inteligente. De manera muy intuitiva lo expresó Antonio Muñoz Molina en el discurso inaugural del IV Congreso Internacional de la Lengua Española en Cartagena de Indias (2007): «El enemigo del español no es el inglés, sino la pobreza». Y es que la potencia económica de una lengua es función directa de la potencia económica, política, científica, tecnológica, empresarial... de sus hablantes y de los países en donde esa lengua es el vehículo de comunicación

mayoritario. De ahí que los países anglosajones —con Estados Unidos a la cabeza— confiaran a su lengua —el inglés— el predominio universal de que goza en casi todos los ámbitos relevantes, y, ligado a ello, un valor económico con el que ninguna otra lengua puede competir.

Consecuentemente, si el español quiere acrecentar su valor económico, debe, por un lado, basarse en el progreso económico de los países hispanohablantes y, por otro, buscar los márgenes de complementariedad con el inglés que le permitan explotar su condición de segunda gran lengua de comunicación internacional. Contando para ello con la posición de privilegio —en comparación con cualquier otra lengua— que le confiere la destacada presencia de hablantes de español en Estados Unidos, ligada principalmente a las comunidades de migrantes hispanos llegados desde distintos países, con México a la cabeza, y que se resisten a fundir en el crisol anglosajón la lengua de sus mayores.

Esta potencial riqueza revertirá sobre el español en la medida en que este sea útil. Dos ámbitos (en realidad, dos mercados: el de bienes y servicios y el de trabajo) son decisivos en este objetivo. El primero, en efecto, tiene que ver con la pujanza demográfica —y crecientemente económica, social y política— de esas comunidades hispanas (o latinas), cuya capacidad de compra no pasa ya desapercibida y promueve la constitución de numerosos negocios regidos por hispanos. El segundo ámbito es el que se refiere al valor del español en el mercado de trabajo de Estados Unidos y al bilingüismo inglés-español como vía de supervivencia de este (antes que a través de cualquier pretensión de monolingüismo español). Seguidamente se abordan ambos. 

¹³ Dos volúmenes del Proyecto Fundación Telefónica (*El español, lengua de comunicación científica* y *El español en las relaciones internacionales*) se han ocupado monográficamente de estudiar ambos aspectos. Vid. García Delgado, Alonso y Jiménez (coords.) (2013) y Rupérez y Fernández Vítors (2012).

3. El (inmenso) «poder de compra» del español en Estados Unidos

De igual modo que puede trazarse ya una muy precisa cartografía demográfica del español (cuántos somos y dónde vivimos), puede avanzarse, más tentativamente, una cartografía económica del poder de compra de los hispanohablantes en el mundo. Con referencia específica, en ambos casos, a Estados Unidos.

Tal y como acaba de fundamentarse en el epígrafe previo, el valor de la lengua como factor que reduce los costes de transacción y la distancia psicológica (y económica) entre los mercados adquiere un efecto multiplicativo gracias a su cualidad esencial de «bien de club», generador de «externalidades de red»: al articularse a través de una red, los beneficios de compartir una lengua aumentan —y más que proporcionalmente— con el número de sus hablantes. Beneficios que se traducen en un mayor volumen de intercambios de todo tipo.

Las compañías españolas (y de todo el condominio hispánico) han encontrado una gran ventaja en operar con una lengua de trabajo común en un amplio número de mercados. Que Estados Unidos —hasta hace poco destino temerario salvo para unas cuantas firmas, entre las que no puede dejar de citarse a las editoriales— se haya incorporado al «mapa» de las empresas españolas en el mundo, de la banca a la energía y de las comunicaciones a los servicios empresariales, es una consecuencia evidente del exitoso banco de pruebas iberoamericano. Algo que no puede (ni debe) considerarse tampoco ajeno a la presencia de un gran contingente de hablantes de español en Norteamérica¹⁴.

¹⁴ Un interesante trabajo —aunque desafortunadamente con pocos países hispanos en la muestra que le sirve de base— prueba cómo el establecimiento de empresas de terceros países en suelo norteamericano está muy vinculada a las ciudades y áreas con abundante población inmigrante de estos países (Hernandez, 2014).

En efecto: el español, junto a los restantes elementos de afinidad cultural ligados a nuestra lengua común, es un gran factor facilitador de la internacionalización. Además de reducir los costes de transacción y propiciar un entorno más favorable, procura ventajas tanto desde el punto de vista de la estrategia competitiva como del funcionamiento organizativo de las empresas. Apoyado en estas cualidades, el español se ha convertido en un gran puente económico sobre el Atlántico desde el punto de vista de la internacionalización empresarial. Los resultados de la encuesta realizada en colaboración con el ICEX (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo) —y contestada por 1.769 empresas españolas con actividad en el exterior— no arrojan lugar a dudas¹⁵. Dos conclusiones merecen destacarse aquí. Por un lado, más del 80% de las empresas españolas en el exterior reconoce que el hecho de que se hable en español en el mercado de destino facilita su actividad internacional. Por otro, más de la mitad de ellas reconoce que el uso de la misma lengua facilita la instalación de la empresa en el mercado de destino y declara que operar en mercados con lenguas diferentes al español les supone costes adicionales: casi el 40% sitúa esos costes en proporciones muy significativas, superiores al 1% de la facturación.

Puede afirmarse, en definitiva, que la lengua común, además de ser un factor orientador de la internacionalización de las empresas españolas (es decir, de selección de destinos), ha sido fundamental como factor de éxito de esa internacionalización una vez emprendida: el español ha ayudado a establecer los vínculos locales necesarios, a buscar socios, a organizar equipos de trabajo, a establecer canales de comunicación interna, a enviar personal y a llevar a ▷

¹⁵ Vid. García Delgado, Alonso y Jiménez (2016).

cabo el seguimiento de las actividades de las empresas filiales, así como a penetrar en la sociedad de destino y relacionarse con Gobiernos y Administraciones. Decisivamente, a tenor de lo declarado por los directivos de las empresas españolas que protagonizaron ese salto a los mercados exteriores a partir de un mercado interior secularmente cerrado y regulado.

Pues bien: este mismo patrón de expansión exterior es el que muestran hoy no pocas empresas con su origen en distintos países latinoamericanos —las llamadas translatinas o multilatinas—. La internacionalización de las empresas que hablan en español ha seguido, a uno y otro lado del Atlántico, una senda general donde la cercanía lingüística y cultural ha desempeñado un papel clave, sobre todo como primer destino o en las fases iniciales del proceso. Como reconoce la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, las translatinas han aprovechado «la proximidad física, cultural y de estructura de mercado» a la hora de expandirse y buscar nuevos mercados¹⁶. La norma general en prácticamente todos los países ha sido la de saltar a los países vecinos o crear redes regionales de filiales, siempre dentro del subcontinente. Y las que se han aventurado, ya con mayor tamaño y experiencia, a mercados más distantes, lo han hecho preferentemente a España, Portugal... y Estados Unidos (de forma muy destacada, pero ni mucho menos exclusiva, en el caso de México). No parece que la lengua —y, en el caso concreto de Estados Unidos, el pujante dinamismo del mercado hispano— sea ajena a este comportamiento estratégico, atento a las virtualidades del español como cauce privilegiado para la internacionalización empresarial¹⁷.

¹⁶ CEPAL (2014).

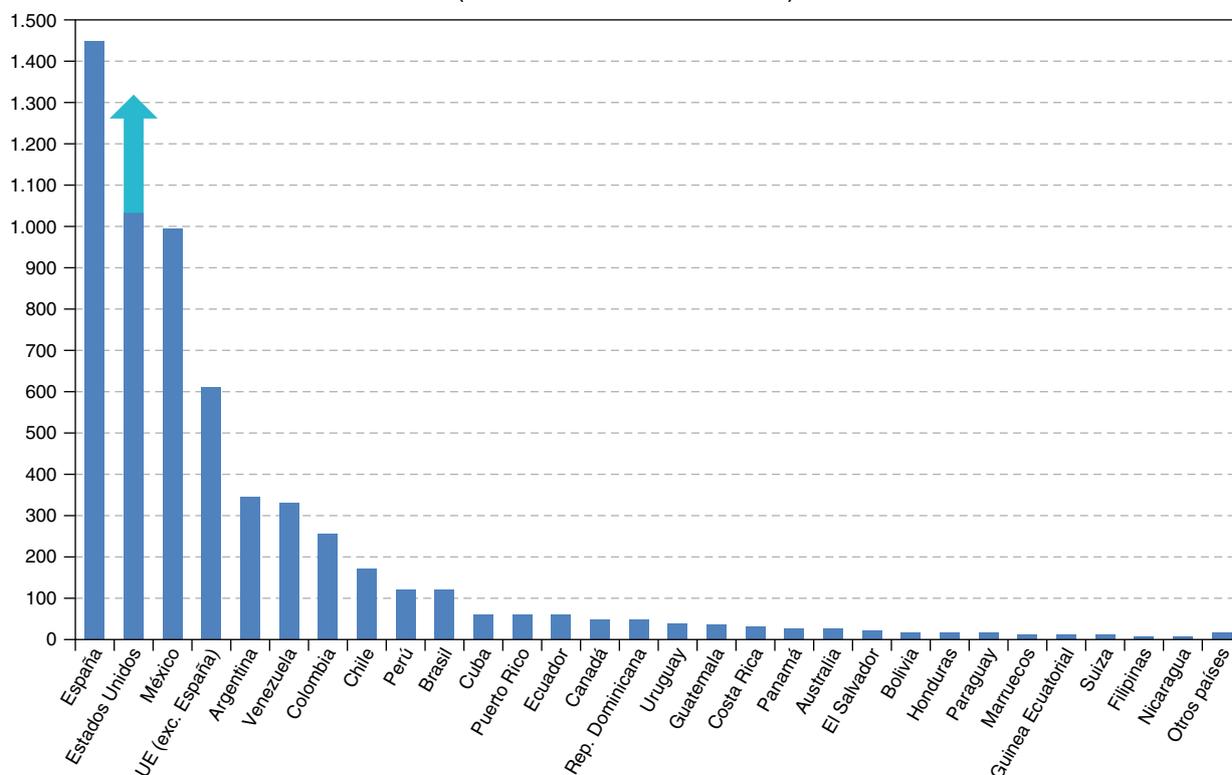
¹⁷ Y «una oportunidad estratégica inmejorable para las empresas españolas». Cfr. Ureña y Royo (2014).

Por todo lo expuesto, y para conocer la potencia económica de un idioma —y del español, en este caso—, debe hacerse, antes de nada, un recuento de sus hablantes, calibrando a continuación su capacidad global de compra. Porque lo que dota de profundidad y de auténtica magnitud a un mercado, más allá del número de los que concurren en él, es la cantidad y el volumen de las transacciones que se realizan; y esto depende, esencialmente, de la renta de los concurrentes (y de cómo se distribuya entre ellos).

Desde este punto de vista, el español cuenta con un muy sólido punto de partida económico: es una lengua hablada por más de 550 millones de personas en todo el mundo, ya se dijo, y cuyo «poder de compra» (atribuyéndoles la renta media de sus países) puede cifrarse en torno del 10% del PIB mundial. Una impresionante fracción a la que los hablantes de español en Estados Unidos contribuyen de forma decisiva y creciente (como se observa en el Gráfico 1, ya sea en la estimación prudente o en la más amplia, ambas explicadas en la nota al pie).

Sobre esta base, la pujante realidad demográfica —hasta ahora— y el creciente progreso económico —más lento, pero también perceptible— de los hispanos norteamericanos ha hecho concebir grandes esperanzas acerca del futuro del español en Estados Unidos y de su aprovechamiento como activo económico en distintos órdenes. Casi 60 millones de personas que representan cerca del 18% de la población de Estados Unidos (ambas magnitudes en creciente ascenso: Gráfico 2) y constituyen la minoría más numerosa en 21 estados de la Unión; un billón y medio de dólares de capacidad de compra, también en constante ascenso; más de cuatro millones de negocios —creciendo igualmente a un ritmo muy superior ▷

GRÁFICO 1
CAPACIDAD DE COMPRA DE LOS HABLANTES DE ESPAÑOL EN EL MUNDO, ALREDEDOR DE 2010
(En millones de dólares norteamericanos)



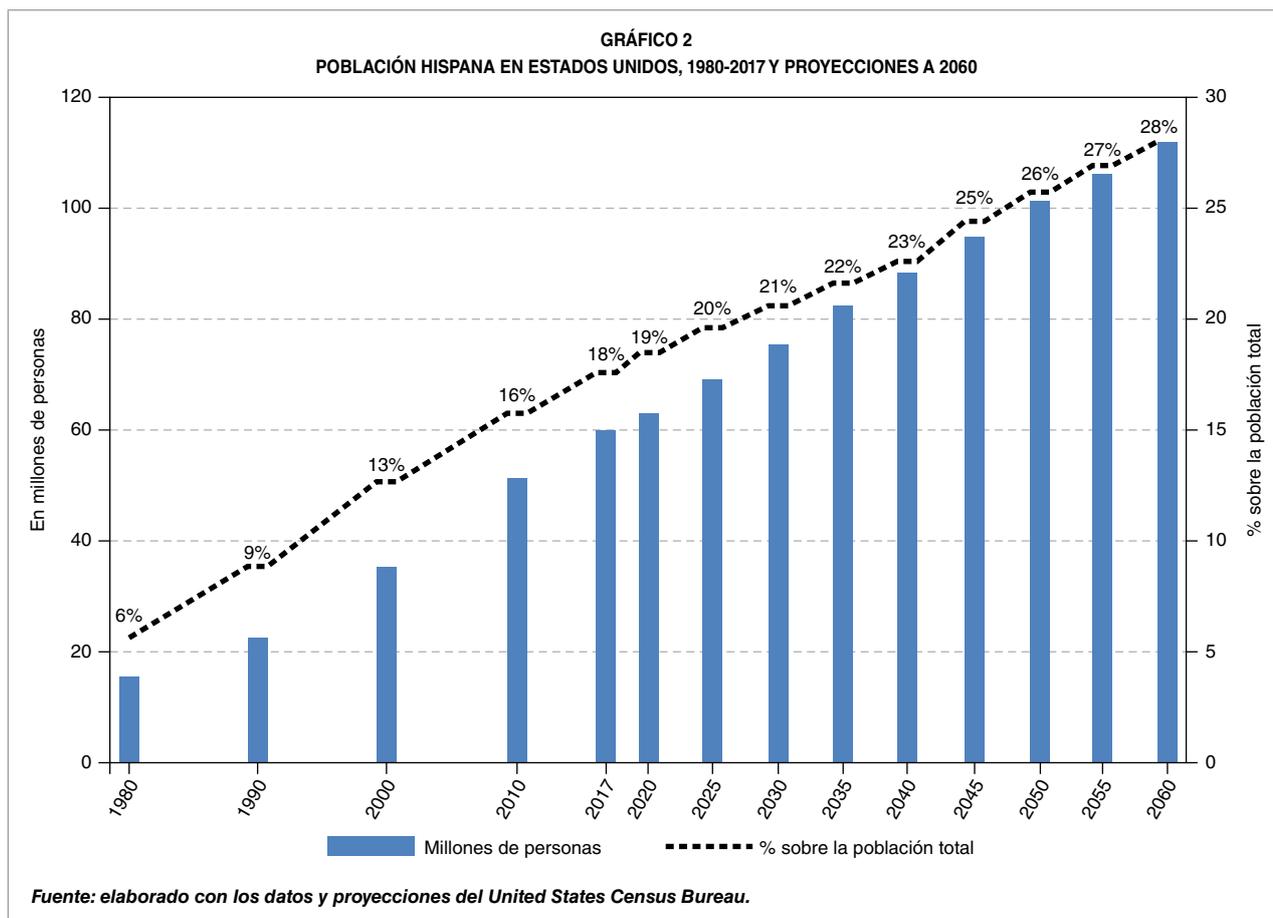
Nota: los hablantes de español comprenden los grupos de dominio nativo y de competencia limitada, estimados ambos para fechas, dependiendo de los países, en torno a 2010. La capacidad de compra de todos ellos se ha aproximado a través de la renta per cápita —en dólares corrientes, con el *Atlas Method* del Banco Mundial— de sus respectivos países, salvo en el caso de los hispanos norteamericanos, como la capacidad de compra del total de la población norteamericana, según las estimaciones del Selig Center for Economic Growth (11,115 billones de dólares), resulta ser el 76 por 100 del PIB de Estados Unidos (14,601 billones), a tenor en este caso del Banco Mundial, si a la capacidad de compra estimada para los hispanos norteamericanos (1,004 billones de dólares) se aplicara el correspondiente factor de elevación para hacerla homogénea con el criterio de renta per cápita del resto de los países, esta supondría en 2010 en torno a 1,32 billones de dólares (que elevarían hasta ese punto la barra de Estados Unidos en el gráfico).

Fuentes: elaborado con los datos poblacionales de Moreno y Otero (2016) para el entorno de 2010, y con los de renta per cápita del Banco Mundial para 2010, World Development Indicators (accesibles en <http://www.worldbank.org>), salvo en el caso de los hispanos norteamericanos, en que se han seguido las estimaciones del Selig Center for Economic Growth para ese mismo año.

a la media del país— propiedad de hispanos... Todo ello constituye un reclamo comercial y un poderoso argumento de interrelación económica, al propiciar la lengua común un espacio más fácil para intercambios y relaciones de todo tipo, no solo dentro de Estados Unidos, sino con el resto del continente.

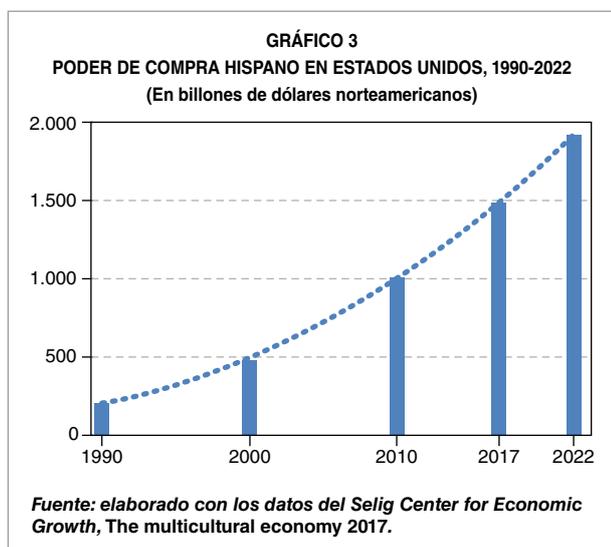
Según el informe anual (*The multicultural economy*) del Selig Center for Economic Growth de la Universidad de Georgia, el poder de compra de los hispanos es, desde 2007, el más alto entre las minorías norteamericanas, por encima

del de los afroamericanos, y, junto al de los asiáticos, el de más rápido crecimiento (Gráfico 3). Cerca de 1,5 billones (millones de millones) de dólares a la altura de 2017 —más del 10% de la capacidad de compra total del país—, que elevan al colectivo hispano a la virtual condición de 10.^a economía del mundo (y a la par que España, si no ya por delante, dentro del condominio hispánico). Un poder de compra «inmenso», en palabras de Jeffrey M. Humphreys (2009), director del citado informe, y particularmente concentrado en algunos estados: en ▷



Nuevo México, por encima del 30%; en Texas, California y Florida —que representan más de la mitad de todo el poder de compra hispano—, entre el 15 y el 20%.

Pero, más allá de las cifras de población hispana en Estados Unidos y de su tendencia —aún— al alza, hay elementos cualitativos muy sobresalientes. Primero, su juventud: un tercio no supera los dieciocho años. Segundo, las crecientes oportunidades de empleo registradas en las últimas décadas. Tercero, la movilidad social que, no de manera generalizada, pero sí ya amplia, están experimentando algunos segmentos de esa población, en particular los que cuentan con mayores recursos de partida y consiguen acumular más capital humano. Cuarto, el salto que se advierte en su actividad emprendedora, con mención muy significativa hacia las mujeres hispanas, cuyos negocios —como afirma en este caso Isaac Cohen (2007)— se están convirtiendo en una parte vital de la economía norteamericana. ▷



Algunos datos globales acerca de los negocios hispanos en Estados Unidos son bien reveladores de esta realidad¹⁸:

- Con los datos más recientes de Geoscape, puede hablarse, para 2017, de 4,4 millones de empresas que son propiedad —total o mayoritaria— de hispanos, y creciendo desde 2012 a un ritmo que duplica largamente la media nacional; de hecho, a lo largo de las últimas décadas el número de emprendedores hispanos ha crecido exponencialmente, y ganando peso en los años de la última recesión.
- Son negocios que mueven actualmente unas ventas anuales de cerca de 700 millardos de dólares, muy concentrados, lógicamente, en los mismos estados (California, Texas, Florida y Nueva York) donde se localiza la población y el poder de compra hispano.
- El porcentaje de nuevos emprendedores hispanos representa casi una cuarta parte del total, de tal modo que entre los hispanos las probabilidades de comenzar un negocio son 1,5 veces superiores que para el conjunto de la población; de hecho, hay más jóvenes propietarios de negocios hispanos que en la media del país.
- Aunque los hombres representen aún un porcentaje mayoritario de los negocios en manos de hispanos, las mujeres están tomando un protagonismo acelerado: solo entre 2007 y 2012 el número de negocios propiedad de mujeres hispanas creció de 800.000 a un 1.500.000 (muy por encima de lo observado en cualquier otro grupo étnico): dentro de los negocios

hispanos, el 44% son de su propiedad; dentro de los negocios no hispanos, solo el 35%.

- Se trata, no obstante, de negocios en general muy pequeños, con gran predominio de empresas individuales (poco más del 10% cuentan con asalariados) y, por tanto, de limitada productividad, en sectores como los de construcción, reparación y mantenimiento, servicios personales y lavandería.

Sin duda, que de un modo lento y silencioso, pero inexorable, algunas comunidades de hispanos estén accediendo a la «clase media» de la primera economía del mundo, constituye un hecho de decisiva importancia para el futuro del español. Y, aunque todo ello no se traduzca directamente —solo en una parte limitada— en la adquisición de bienes y servicios vinculados a la lengua, sí abre una suerte de «mercado común» en el que se habla en español y se promueven los movimientos de personas, bienes, servicios, capitales y empresas. Ciertos patrones de consumo de los hispanos están determinando ya el éxito o el fracaso de muchos productos y servicios en Estados Unidos, en particular los orientados a los jóvenes (conocidos ya como *hispenials*¹⁹), que son, además, particularmente activos en el uso de Internet y las redes sociales, también con fines comerciales. Por no hablar de la presencia de tiendas de productos hispanos, más de dos millones a lo largo de todo el país. O de la influencia que tiene el español en otras actividades, como las basadas en la confianza y en la relación directa con el cliente o las relacionadas con los medios audiovisuales y de ▷

¹⁸ Vid., entre otras muchas referencias, Dávila, Mora y Zeitlin (2014) y Geoscape (2017).

¹⁹ Vid. «Los hispenials: el mercado que más crece en Estados Unidos», en <https://www.fortuneenespanol.com/news/los-hispenials-el-mercado-que-mas-crece-en-estados-unidos>

comunicación²⁰. En definitiva, el billón y medio de dólares (en continuo crecimiento) en manos de los consumidores hispanos de Estados Unidos, más allá de su destino concreto, constituye ya hoy un verdadero señuelo para quienes saben que es un gasto que se expresa, en gran medida, en español. Las compañías de publicidad lo saben bien.

Si bien es cierto que la demografía ha jugado hasta ahora a favor, no es el único factor, ni podrá ser en el futuro el más decisivo, para la pervivencia del español en Estados Unidos. Puede ser una condición necesaria, pero nunca suficiente por sí misma. La pervivencia del español en Estados Unidos —y su consolidación como un activo económico valioso en los mercados— depende, esencialmente y en última instancia, de lo que suceda con nuestra lengua dentro de las comunidades hispanas en este país. Es ahí donde está el desafío. Y es ahí donde están las luces y las sombras.

Ante todo, y aunque las cifras sigan siendo impresionantes, debe aplicarse un factor de «reducción» al pasar del concepto de población hispana al de hispanohablante. También al extrapolar las previsiones de crecimiento de la población hispana a los progresos del español en Estados Unidos, máxime una vez que desde 2000 el impulso principal del incremento de nuevos hispanos se ha desplazado de la inmigración a los nacidos en el país. Algunos datos pueden ayudar a moderar esta percepción:

- El número de hablantes de español en Estados Unidos varía según las fuentes, dada la complejidad de su cálculo —y siempre con el problema latente de la contabilización o no de los indocumentados:

8,8 millones procedentes de países hispanohablantes—, pero puede cifrarse en algún punto intermedio entre los 40,5 millones (American Community Survey de 2016) y los 48,6 millones estimados a partir del Censo de 2011.

- Se estima que el 76% de los hispanos domina el español o son bilingües.
- Con un dato muy positivo: el 95% de los hispanos en Estados Unidos cree que hablar español es importante para las generaciones futuras.
- Y otro, en cambio, preocupante, pese a ser los hispanos el grupo que menos ha tendido históricamente a perder su lengua en sucesivas generaciones: en la tercera generación, el porcentaje de hispanos que dominan el español o son bilingües desciende a un tercio, y apenas la mitad de ellos declara hablar español con soltura.

La demografía aporta, pues, luces y sombras al escenario futuro del español. Al lado de la demografía en alza, juegan favorablemente tanto la movilidad ascendente de amplios segmentos de la población hispana y su creciente peso y proyección política como el atractivo de muchas de sus expresiones culturales, comenzando por la música. En sentido inverso actúan, junto a la progresiva pérdida del dominio lingüístico del español a partir, sobre todo, de la tercera generación, tanto el rodillo homogeneizador de las actuales pautas de consumo como el sesgo que está tomando la política —y la política educativa— en Estados Unidos, con algo más que renovados guiños al *English-only*²¹. Un equilibrio incierto de factores, cuya balanza se inclinará en uno u otro sentido, ▷

²⁰ Más de dos tercios de los hispanos «consumen» medios de comunicación en español o español-inglés, si bien esta es una proporción en claro retroceso. Cfr. Hernández-Nieto, Gutiérrez y Moreno (dir.) (2017).

²¹ Vid. Dulfano (2013), pág. 15.

dependiendo, con toda probabilidad, del valor que la sociedad y el mercado norteamericanos otorguen al dominio del español²². El papel del mercado laboral y del sistema educativo será sin duda crucial en la valorización del español.

4. Educación y mercado de trabajo: la riqueza (oculta) del bilingüismo

Acaba de señalarse cómo, además de la pujanza demográfica y económica de los hispanos norteamericanos, la otra gran línea de valor potencial del español en Estados Unidos y, en todo caso, complementaria de la anterior, es la que se refleja (o debiera reflejarse) en el mercado de trabajo. La pregunta que hay que plantearse es si cotiza —y cuánto— hablar español dentro de él.

Distintos trabajos internacionales han examinado a lo largo de las dos últimas décadas el valor económico del aprendizaje de la lengua dominante en el país de acogida del trabajador, y, más en concreto, porque han sido también los más numerosos, los centrados en el valor del inglés para los migrantes a Estados Unidos, en particular los de origen hispano²³. Los numerosos estudios realizados revelan de un modo general cómo el dominio de la lengua anfitriona afecta muy positivamente a los salarios y el empleo de los trabajadores. Pero ¿lo que vale es el bilingüismo, o solo el dominio de la lengua del país de acogida? Al asomarse al caso concreto del español en Estados Unidos, algunas preguntas se erigen en fundamentales: ¿Cuál es la valoración del bilingüismo en

español en Estados Unidos? ¿Por qué solo parece ser positivo para los hablantes nativos de inglés? ¿Acaso es mejor, para los hispanos norteamericanos, ser monolingües en inglés que bilingües?

Una amplia batería de trabajos (Chiswick y Miller, 2002; Fry y Lowell, 2003; Shin y Alba, 2009; Cortina, De la Garza y Pinto, 2010; Robinson-Cimpian, 2014) no encuentran la relación positiva que cabría esperar —o, al menos, en una proporción mínimamente significativa²⁴— entre bilingüismo y salarios, y en algunos casos (de manera generalizada los estudios previos a 2000) lo que hallan es incluso ¡una relación negativa! entre el dominio del español y el inglés dentro del colectivo hispano y sus retribuciones; esto es, una penalización, en vez de una prima salarial.

¿No parece un poco extraño —se pregunta Gándara (2015)— que hablar solo inglés valga lo mismo (o incluso más) que hablar inglés y español, cuando los programas bilingües en español gozan de una creciente popularidad entre las familias americanas monolingües en inglés?

El español, en efecto, es la lengua más estudiada en Estados Unidos en todos los niveles educativos, aparte del inglés, con 7,4 millones de alumnos en educación primaria y secundaria en el curso 2014-2015²⁵. Tampoco es un dato a despreciar que uno de cada cuatro escolares norteamericanos sea hoy de origen hispano. ▷

²⁴ «En contraste con otros trabajos de investigación anteriores que probaron hipótesis similares en relación con los datos del censo de 1990 [y que daban relaciones inversas entre bilingüismo y salarios entre los hispanos], hemos observado que en el año 2000 los latinos bilingües que hablan muy bien ganan, en promedio, tanto como los que únicamente hablan inglés». Incluso, «(...) el bilingüismo no se premia en todos los sectores o categorías ocupacionales del mercado de trabajo», obteniéndose «una correlación negativa entre el bilingüismo y los ingresos salariales para los trabajadores en puestos de supervisión y dirección en el sector industrial y para todos los que trabajan en el sector público». Cfr. De la Garza *et al.* (2010), págs. 258-259.

²⁵ Cfr. Hernández-Nieto, Gutiérrez y Moreno (dir.) (2017).

²² Cfr. Alonso, Durand y Gutiérrez (dirs.) (2014).

²³ Siguiendo principalmente la estela de Chiswick y Miller (1995). Sus resultados sugieren un sustancial diferencial de ingresos (en torno del 9%) para los inmigrantes que dominan el inglés en Australia; diferencial que se amplía en Israel (11%), Canadá (12%) y, sobre todo, en Estados Unidos (17%), particularmente para los inmigrantes definitivos, en que ese diferencial puede llegar a ser de hasta el 34%.

No parece racional —y, desde luego, desafía todo lo que sabemos gracias a la Economía de la Educación²⁶— que sea mejor para los hispanos (en términos de salarios y de acceso al empleo) ser monolingües en inglés que bilingües en inglés y español. De hecho, los nativos en inglés que aprenden una segunda lengua, sea esta el español u otra, sí obtienen de ello un beneficio (modesto, pero claro), como prueba el creciente interés por los programas de lengua duales para sus hijos entre las familias norteamericanas monolingües en inglés. La pregunta que subyace es si se están midiendo bien, en concreto, las ventajas económicas del bilingüismo entre los hispanos de Estados Unidos. Porque una cosa es —como han demostrado múltiples trabajos— que cuanto mayor sea el nivel de inglés, mejores sean las expectativas laborales y salariales dentro del mercado de trabajo norteamericano (con diferenciales de ingresos que no bajan del 15% y alcanzan en ocasiones el 30%)²⁷, y otra, bien diferente, que conservar el español nativo resulte indistinto (o incluso contraproducente).

¿Es —sigue siendo— el bilingüismo en español un marcador de estatus tan negativo como para imponer su estigma y determinar salarios más bajos en el mercado de trabajo, incluso después de controlar en los modelos económicos todas las variables aparentemente

controlables (nivel educativo, estatus socioeconómico, lugar de residencia, sexo...), o es que no se ha estado midiendo bien el fenómeno? Se imponen algunas observaciones al respecto.

Por un lado, las bases de datos empleadas hasta ahora se basan en la autoevaluación de los individuos encuestados a la hora de valorar sus competencias lingüísticas (con lo que el «hablar bien inglés» de un bilingüe hispano puede no equivaler al de un monolingüe en inglés). Por otro, la variable «educación», medida a través, simplemente, de los años de escolarización o de los niveles alcanzados, y no considerando la calidad de los grados obtenidos en unas u otras instituciones educativas de Estados Unidos, deja a un lado mucha información valiosa. En tercer lugar, conviene fijarse en otros indicadores, más allá de los diferenciales salariales, como medida del valor (o no) del bilingüismo: su influencia en el abandono escolar o en las posibilidades de acceder a empleos de calidad (o mantenerlos), por ejemplo. Por último, al basarse los trabajos citados en datos de sección cruzada, esto es, en una fotografía obtenida en un momento determinado, no permiten apreciar la evolución educativa y los posteriores logros laborales de cohortes homogéneas de población, comparando los resultados de monolingües y bilingües, y distinguiendo entre estos unos y otros grados de fluidez²⁸.

Sobre nuevas bases de datos (longitudinales, en vez de los datos de sección cruzada empleados hasta ahora²⁹, particularmente inadecuados para un colectivo situado en un ▷

²⁶ O a los ya múltiples trabajos, entre los que no pueden dejar de citarse los encabezados por Bialystok, que subrayan las ventajas cognitivas del bilingüismo, en términos de flexibilidad mental, memoria de trabajo, capacidad de concentración... *Vid.* Bialystok *et al.* (2009). Anótese —y no con carácter anecdótico o marginal— que buena parte de estos estudios, gestados en Estados Unidos, han empleado principalmente muestras de hablantes de inglés y español (frente a grupos de referencia monolingües en inglés) para fundamentar empíricamente esos beneficios cognitivos y funcionales del bilingüismo.

²⁷ Resultados muy coincidentes con los obtenidos en Alonso y Gutiérrez (2010) al valorar para España el impacto de la lengua en el mercado de trabajo en los años de mayor afluencia migratoria hacia España de la primera década de este siglo: por un lado, como determinante de la composición de los flujos migratorios hacia España (multiplicando hasta por tres veces los flujos procedentes de países de habla hispana); y, por otro, explicando diferencias salariales que llegan a alcanzar hasta un 30% más en favor de quienes hablan muy bien el español.

²⁸ Sobre todo esto, *vid.* Gándara (2015), *passim*.

²⁹ Las bases de datos longitudinales abarcan toda la trayectoria escolar de cohortes de hispanos bilingües (en distintas categorías: bilingües completos —o equilibrados—, bilingües con competencias limitadas —en una de las lenguas o en las dos— y monolingües en inglés) hasta llegar al mercado de trabajo. Las investigaciones previas han reposado, en cambio, casi exclusivamente en bases de sección cruzada, como los datos del Censo o de fuentes como el National Adult Literacy Study (NALS) o el American Community Survey (ACS).

abanico de edades tan joven como el de los hispanos), tres trabajos han venido a darle la vuelta a esa extraña paradoja del bilingüismo en español dentro de Estados Unidos:

- De acuerdo con los resultados de Agirdag (2014), los bilingües *equilibrados* en español e inglés ganan significativamente más en Estados Unidos que los monolingües (o, por supuesto, que los bilingües *limitados*) con los que comparten «raíces inmigrantes», y cuentan con más probabilidad de ser empleados a tiempo completo y menos de estar desempleados. Además, existe un significativo «coste de asimilación lingüística» para los hijos de inmigrantes hispanos que pierden su lengua materna: después de controlar las variables fundamentales, este coste adicional, medido a través de la retribución diferencial entre los bilingües equilibrados y los monolingües, se sitúa entre los 2.000 y los 3.000 dólares anuales.
- Por su parte, Rumbaut (2014) encuentra que el bilingüismo equilibrado (en relación con los que son monolingües o limitadamente bilingües) reporta una ventaja significativa en Estados Unidos tanto en términos de menor abandono escolar (muy alto entre los hispanos) como de salarios más altos y mayor prestigio en sus ocupaciones. Cuanto mayor es el nivel de competencia bilingüe, mayores son estos beneficios. En términos de salarios, los bilingües fluidos ganan hasta 2.800 dólares más al año que los monolingües en inglés.
- Por último, Santibañez y Zárate (2014) han hallado igualmente que los bilingües en español tienen más probabilidades de ir a la Universidad (y, en particular, a

las carreras de cuatro años, una de sus grandes carencias) que los monolingües (o bilingües con un limitado español).

En definitiva, el bilingüismo efectivo y equilibrado inglés-español ofrece ya ventajas perceptibles. Algo que hasta ahora aparecía, si no oculto, sí desdibujado en la mayoría de los trabajos en los que el bilingüismo (y, en concreto, el bilingüismo en español) parecía no «cotizar» —o hacerlo incluso negativamente— en Estados Unidos, al menos para los hispanos. Estos resultados —y la nueva percepción que aportan— son, de mantenerse y acrecentarse, un aval decisivo para el futuro del español.

5. Conclusiones

Poseer una lengua internacional como el español supone una fuente potencial de valor económico. Y que cerca de 50 millones de hispanohablantes vivan en la primera economía del mundo constituye, sin duda, una oportunidad estratégica: proporciona mercados más amplios, sobre todo para las industrias creativas, al tiempo que confiere ventajas competitivas a las empresas que operan sobre la base de una lengua y una cultura compartidas. El problema es cómo materializar ese valor potencial en efectivo.

El español cuenta en Estados Unidos con una base demográfica amplísima y con expectativas de gran crecimiento, cuya capacidad de compra ya comienza a ser definida como «inmensa», a partir de unas comunidades hispanas que han hecho que el español ocupe un lugar bien visible en la comunicación cotidiana de una parte muy significativa de los ciudadanos de este país. Una descripción que no debe ocultar los peligros y las incertidumbres, pendientes ▷

sobre todo de que el español sea percibido en adelante como una lengua «valiosa», no solo entre los hispanos y sus descendientes, sino también para las empresas, la población en general y las propias instituciones, que sepan ver en el bilingüismo (y en una lengua que los aproxima al resto del continente) antes un activo y una riqueza que un riesgo o una amenaza. De modo que los dos pilares se entrelazan:

- Por un lado, si el español es una lengua que se reconoce valiosa para los que la comparten en el mundo, ese reconocimiento animará a que llegue a ser igualmente percibida como valiosa en Norteamérica (como un «activo nacional»).
- Y, por otro lado, si el español pervive y se fortalece en Estados Unidos, ello aumentará decisivamente su valor internacional y será clave en su propia pervivencia como segunda gran lengua global.

¿Supone este entrelazado juego de ventajas una amenaza para el inglés que pueda ser percibida como tal en Estados Unidos? Salvo que imperen prejuicios irracionales, la respuesta no es solo que «no». La respuesta es que «al contrario».

Primero, porque nada amenaza la preeminente posición del inglés como lengua franca de los negocios internacionales, al igual que en la ciencia o en cualquier otro campo relevante. Tampoco su posición en Estados Unidos.

Porque, como hay que subrayar en segundo lugar, la primera y más útil recomendación que se le puede hacer a un inmigrante hispano en Estados Unidos es que aprenda inglés lo antes y mejor posible. Y no tanto para asegurar la pervivencia del inglés como la del español que forma parte de su herencia cultural y afectiva. Esto, lejos de borrar al español del escenario

lingüístico norteamericano y enterrarlo sin remedio en un par de generaciones en el mítico «cementerio de lenguas», es la única vía para hacer fuerte al español en Estados Unidos: con hispanohablantes cada vez más integrados en las vías de ascenso social y que hablen tan bien el inglés como el español. Que este quedase como lengua de inmigrantes pobres y monolingües confinada a su uso doméstico no llevaría más que a su desaparición paulatina e irremediable, o, lo que es lo mismo, a su inanidad, a ser invisible, a no valer nada.

De modo que —venciendo la aparente paradoja previa— son necesarias dos condiciones para la pervivencia del español en Estados Unidos y que su potencial valor económico se concrete en el futuro: por un lado, que los hispanos refuercen su competencia en inglés (requisito imprescindible para su integración y ascenso en la sociedad norteamericana); y, por otro, que conserven su español nativo. Es decir, que gocen de un bilingüismo efectivo y equilibrado.

Para ello, el español ha de ser percibido como una lengua útil (y no solo un rasgo étnico):

- Con valor en el mercado de trabajo, como destreza lingüística que, añadida al inglés, abre oportunidades de empleo y —como ya está comenzando a suceder— se retribuye de acuerdo a criterios de mercado.
- Con valor en el mundo de la creación artística y de los múltiples negocios que conectan Norteamérica con millones de hispanohablantes en todo el mundo, comenzando por sus vecinos continentales.
- Y con valor como parte de un patrimonio identitario y cultural del que se puede estar muy legítimamente orgulloso.

Ese es el reto.



Bibliografía

- [1] Agirdag, O. (2014). The literal cost of language assimilation for the children of immigration: The effects of bilingualism on labor market outcomes. En R. M. Callahan y P. C. Gándara (eds.), *The bilingual advantage, language, literacy, and the U.S. labor market* (pp. 160-181). Bristol (UK): Multilingual Matters.
- [2] Alonso, J. A., y Gutiérrez, R. (dirs.) (2010). *Emigración y Lengua. El papel del español en las migraciones internacionales*. Colección Fundación Telefónica. Barcelona: Ariel.
- [3] Alonso, J. A., Durand, J., y Gutiérrez, R. (dirs.) (2014). *El futuro del español en Estados Unidos: La lengua en las comunidades de migrantes hispanos*. Colección Fundación Telefónica. Barcelona: Ariel.
- [4] Bialystok, E., Craik, F., Green, D. W., y Gollan, T. H. (2009). Bilingual minds. *Psychological Science in the Public Interest*, 10(3), 89-129.
- [5] Carrera Troyano, M., y Gómez Asencio, J. J. (2008). *La economía de la enseñanza del español como lengua extranjera. Oportunidades y retos*. Colección Fundación Telefónica. Barcelona: Ariel.
- [6] Chiswick, B. R., y Miller, P. W. (1995). The endogeneity between language and earnings: international análisis. *Journal of Labour Economics*, 13(2), 31-57.
- [7] Chiswick, B. R., y Miller, P. W. (2002). Immigrant earnings: Language skills, linguistic concentrations and the business cycle. *Journal of Population Economics*, 15(1), 31-57.
- [8] Cohen, I. (2007). *Hispanics in the United States*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- [9] Comisión Económica para América Latina y El Caribe (2014). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- [10] Dávila, A., Mora, M. T., y Zeitlin, A. M. (2014, 1 de abril). Better Business: How hispanic entrepreneurs are beating expectations and bolstering the U.S. Economy. *The Partnership for a New American Economy*.
- [11] De la Garza, R. O., Cortina, J., y Pinto, P. M. (2010). Los efectos del bilingüismo en los salarios de los hispanos en EE UU. En José Antonio Alonso y Rodolfo Gutiérrez (dirs.), *Emigración y lengua: El papel del español en las migraciones internacionales* (pp. 229-286). Ariel.
- [12] De la Garza, R. O., Cortina, J., y Pinto, P. M. (2010). *No entiendo: The effects of bilingualism on Hispanic earnings*. Institute for Social and Economic Research and Policy. Columbia University.
- [13] Dulfano, I. (2013). Assessing the Economic Value of the Spanish Language. *Global Business Languages*, 18(1), 2.
- [14] Fry, R., y Lowell, B. L. (2003). The value of bilingualism in the U.S. labor market. *Industrial and Labor Relations Review*, 57(1), 128-140.
- [15] Gándara, P. (2015). Is There Really a Labor Market Advantage to Being Bilingual in the U.S.? *Policy Information Report and ETS Research Report Series RR 15-07*.
- [16] García Delgado, J. L., Alonso, J. A., y Jiménez, J. C. (2008). *Economía del español. Una introducción*. 2ª edición ampliada. Colección Fundación Telefónica. Barcelona: Ariel.
- [17] García Delgado, J. L., Alonso, J. A., y Jiménez, J. C. (coords.) (2013). *El español, lengua de comunicación científica*. Colección Fundación Telefónica. Barcelona: Ariel.
- [18] García Delgado, J. L., Alonso, J. A., y Jiménez, J. C. (2016). *Lengua, empresa y mercado. ¿Ha ayudado el español a la internacionalización?* Colección Fundación Telefónica. Barcelona: Ariel.
- [19] Geoscape (2017). *Hispanic Businesses & Entrepreneurs drive growth in the New Economy*. 5th Annual Report 2017. Recuperado de <http://www.geoscape.com/hbr2017>
- [20] Girón, F. J., y Cañada, A. (2009). *Las cuentas del español*. Colección Fundación Telefónica. Barcelona: Ariel.
- [21] Hernandez, E. (2014). Finding a Home away from Home: Effects of Immigrants on Firms' Foreign Location Choice and Performance. *Administrative Science Quarterly*, 59(1), 73-108.
- [22] Hernández-Nieto, R., Gutiérrez, M. C., y Moreno Fernández, F. (dir.) (2017). *Mapa hispano de los Estados Unidos 2017*. Informes del Observatorio/Observatorio Reports, 035-11/2017SP. ▷

- [23] Humphreys, J. M. (2009). The multicultural economy 2009. *Georgia Business and Economic Conditions*, 69(3).
- [24] Jiménez, J. C., y Narbona, A. (2011). *El español en los flujos económicos internacionales*. Colección Fundación Telefónica. Barcelona: Ariel.
- [25] Moreno Fernández, F., y Otero Roth, J. (2016). *Atlas de la lengua española en el mundo*, 3.ª edición revisada y actualizada. Colección Fundación Telefónica. Barcelona: Ariel.
- [26] Quirós Romero, C. (2010). *Lengua y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*. Colección Fundación Telefónica. Barcelona: Ariel.
- [27] Robinson-Cimpian, J. P. (2014). Labor market differences between bilingual and monolingual Hispanics. En Rebecca M. Callahan y Patricia C. Gándara (eds.), *The bilingual advantage, language, literacy, and the US labor market* (pp. 79-109).
- [28] Rojo, G., y Sánchez, M. (2010). *El español en la Red*. Colección Fundación Telefónica. Barcelona: Ariel.
- [29] Rumbaut, R. G. (2014). English plus: Exploring the socioeconomic benefits of bilingualism in Southern California. En Rebecca M. Callahan y Patricia C. Gándara (eds.), *The bilingual advantage: Language, literacy, and the labor market* (pp. 182-205).
- [30] Rupérez, J., y Fernández Vítóres, D. (2012). *El español en las relaciones internacionales*. Colección Fundación Telefónica. Barcelona: Ariel.
- [31] Santibañez, L., y Zárata, M. E. (2014). Bilinguals in the U.S. and college enrollment. En Rebecca M. Callahan y Patricia C. Gándara (eds.), *The bilingual advantage: Language, literacy, and the US labor market* (pp. 211-233).
- [32] Santos Redondo, M. (2011). *Economía de las industrias culturales en español*. Colección Fundación Telefónica. Barcelona: Ariel.
- [33] Shin, H., y Alba, R. (2009). The economic value of bilingualism for Asians and Hispanics. *Sociological Forum*, 24(2), 254-275.
- [34] Ureña Uceda, D., y Rojo Oyaga, I. (2014). El auge de la comunidad hispana en Estados Unidos, una oportunidad estratégica para España. *The Hispanic Council, Policy Paper* (1) (febrero).

SUSCRIPCIÓN ANUAL

BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA (12 NÚMEROS)			
	ESPAÑA 1 año	UNIÓN EUROPEA 1 año	RESTO DEL MUNDO 1 año
SUSCRIPCIÓN	65,00 €	85,00 €	85,00 €
Gastos de envío España	2,88 €	5,16 €	9,72 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	2,72 €		
TOTAL	70,60 €	90,16 €	94,72 €

EJEMPLARES SUELTOS

BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar	RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar
NÚMERO SUELTO	7,00 €	9,00 €	9,00 €
Gastos de envío España	0,24 €	0,56 €	0,81 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,29 €		
TOTAL	7,53 €	9,56 €	9,81 €

BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar	RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar
NÚMERO SUELTO EXTRAORDINARIO	12,00 €	15,00 €	15,00 €
Gastos de envío España	0,73 €	3,30 €	5,66 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,51 €		
TOTAL	13,24 €	18,30 €	20,66 €

Suscripciones y venta de ejemplares sueltos

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Centro de Publicaciones.

C/ Panamá, 1. Planta 0, despacho 3.

Teléfonos: 91 349 51 29 - 91 349 51 33 (venta de publicaciones)

91 349 43 35 (suscripciones)

Correo electrónico: CentroPublicaciones@mincotur.es



MINISTERIO
DE INDUSTRIA, COMERCIO
Y TURISMO

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE DESARROLLO NORMATIVO,
INFORMES Y PUBLICACIONES
CENTRO DE PUBLICACIONES

DIRECTRICES PARA AUTORES

La persona o personas interesadas en presentar un artículo para su publicación en el *Boletín de Información Comercial Española* (BICE) deberán enviar el artículo en formato Microsoft Word a la dirección de correo electrónico revistasice.ssc@mincotur.es o a través de la propia página web (www.revistasice.com).

El documento se acepta solo en español y debe cumplir las siguientes características:

1. Ser material original no publicado ni presentado en otro medio de difusión.
2. La extensión total del trabajo (incluyendo cuadros, gráficos, tablas, notas, etcétera) no debe ser inferior a 15 páginas ni superior a 20. La fuente será Times New Roman, tamaño 12, espaciado doble y paginado en la parte inferior derecha.
3. En la primera página se hará constar el título del artículo que deberá ser breve, claro, preciso e informativo y la fecha de conclusión del mismo. Nombre y apellidos del autor o autores, filiación institucional, dirección, teléfono y correo electrónico de cada uno de ellos, así como la forma en que desean que sus datos aparezcan.
4. En la segunda página del texto se incluirá:
 - El título.
 - Un resumen del trabajo con una extensión máxima de 10 líneas con la siguiente estructura: objetivo, método y principal resultado o conclusión.
 - De 2 a 6 palabras clave que no sean coincidentes con el título.
 - De 1 a 5 códigos de materias del Journal of Economic Literature (clasificación JEL) para lo cual pueden acceder a la siguiente dirección electrónica:
<https://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php>
5. En las siguientes páginas se incluirán el texto, la información gráfica y la bibliografía con la siguiente organización.
 - Se incluirá, por este orden, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, y anexos si los hubiera. Los apartados y subapartados se numerarán en arábigos respondiendo a una sucesión continuada utilizando un punto para separar los niveles de división, según el siguiente modelo:
 - 1. Título del apartado**
 - 1.1. Título del apartado**
 - 1.1.1. Título del apartado
 - 2. Título del apartado**
 - Las notas de pie de página irán integradas en el texto y su contenido debe estar al final de su misma página en tamaño 10 y espacio sencillo.
 - En un archivo Excel independiente se incluirá la representación gráfica (cuadros, gráficos, diagramas, figuras, etcétera), que debe llevar título, estar numerada y referenciada en el texto. En la parte inferior se incluirá la fuente de información y/o notas aclaratorias.
 - Las citas de libros y artículos en el texto, se indicarán entre paréntesis con el apellido del autor y el año. Ej.: (Martínez, 1991).
 - Las referencias a siglas deben ir acompañadas, en la primera ocasión en que se citen, de su significado completo.
 - La bibliografía se ordenará alfabéticamente siguiendo las normas de la American Psychological Association (APA) siendo los más utilizados:

Libro

Apellido, A. A. (Año). *Título*. Ciudad, País: Editorial.

Ej.: Crick, F. (1994). *La búsqueda científica del alma*. Madrid, España: Debate.

Libro electrónico

Apellido, A. A. (Año). *Título*. Recuperado de <http://www...>

Ej.: De Jesús Domínguez, J. (1887). *La autonomía administrativa en Puerto Rico*. Recuperado de <http://memory.loc.gov>

Libro electrónico con DOI

Apellido, A. A. (Año). *Título*. doi: xx

Ej.: Freud, S. (2005). *Psicología de las masas y análisis del yo*. doi: 10.1007/97-0-387-85784-8

Capítulo de libro

Apellido, A. A., y Apellido, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En A. A. Apellido (Ed.), *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad, País: Editorial.

Ej.: Molina, V. (2016). Los centros de escritura en Latinoamérica: Consideraciones para su diseño e implementación. En G. Bañales, M. Castelló y A. Vega (Eds.), *Enseñar a leer y escribir en la educación superior. Propuestas educativas basadas en la investigación* (pp. 339-362). México: Fundación sm.

Publicaciones periódicas formato impreso

Apellido, A. A., Apellido, B. B., y Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen(número), pp-pp.

Ej.: Parés-Ramos, I. K., Gould, W. A., and Aide, T. M. (2008). Agricultural abandonment, suburban growth, and forest expansion in Puerto Rico between 1991 and 2000. *Ecology & Society*, 12(2), 1-19.

Publicaciones periódicas con DOI

Apellido, A. A., Apellido, B. B., y Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen(número), pp-pp. doi: xx

Ej.: Demopoulos, A. W. J., Fry, B., and Smith, C.R. (2007). Food web structure in exotic and native mangroves: A Hawaii-Puerto Rico comparison. *Oecologia*, 153(3), 675-686. doi:10.1007/s00442-007-0751-x

Publicaciones periódicas online

Apellido, A. A. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen(número), pp-pp. Recuperado de <http://www...>

Ej.: Cintrón, G., Lugo, A. E., Pool, D. J., and Morris, G. (1978). Mangroves of arid environments in Puerto Rico and adjacent islands. *Biotropica*, 10(2), 110-121. Recuperado de <http://www.jstor.org/pss/2388013>

Artículo de periódico impreso

Con autor:

Apellido A. A. (Fecha). Título del artículo. *Nombre del periódico*, pp. xx-xx.

Ej.: Manrique-Grisales, J. (2010, 14 de noviembre). La bestia que se tragó Armero. *El espectador*, pp. 16-17.

Sin autor:

Título del artículo. (Fecha). *Nombre del periódico*, pp. xx-xx.

Ej.: Drogas genéricas (2010, 25 de septiembre). *El Tiempo*, p. 15.

Artículo de periódico online

Apellido, A. A. (Fecha). Título del artículo. *Nombre del periódico*. Recuperado de <http://www...>

Ej.: Bonet, E. (2011, 2 de febrero). Miles de personas oran en la plaza Tahrir de El Cairo. *El Tiempo*. Recuperado de http://www.eltiempo.com/mundo/africa/protestas-en-egipto_8817580-4

Referencia a páginas webs

Autor de la página. (Fecha). *Título de la página*. Lugar de publicación: Casa publicadora. Recuperado de <http://www...>

Ej.: Argosy Medical Animation. (2007-2009). *Visible body: Discover human anatomy*. New York: Argosy Publishing. Recuperado de <http://www.visiblebody.com>

Ley/Reglamento

Título de la ley. *Publicación*, número, fecha de publicación, página inicial-página final. <http://www.boe.es...>

Ej.: Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 295, de 10 de diciembre de 2013, pp. 97858 a 97921. <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>

Orden de la lista de referencias bibliográficas

El criterio para ordenar las notas bibliográficas, tanto si se trata de trabajos de un solo autor o colectivos, es el siguiente:

- Primero los trabajos en los que el autor figura solo. Correlativos de año más antiguo al año más actual de publicación.
- Segundo, aquellos trabajos en los que el autor es el primero, pero firma con otros. Correlativos por fecha.
- Tercero, en caso de coincidencia exacta de autores y fechas, debe citarse cada trabajo añadiendo una letra a la fecha. Ejemplo: 2014a, 2014b, etcétera.

ÚLTIMOS MONOGRÁFICOS PUBLICADOS



BOLETÍN ECONÓMICO

ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL
ESPAÑOLA



• 12 €+ IVA



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE INDUSTRIA, COMERCIO
Y TURISMO