

*Alicia Sánchez Muñoz**

LA ACTUAL POLÍTICA COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS Y LA INICIATIVA NACIONAL DE EXPORTACIONES DEL PRESIDENTE OBAMA

El 1 de marzo de 2010, cumpliendo con lo establecido en la sección 163 de la *Trade Act* de 1974 y sus modificaciones, el presidente Obama presentó al Congreso de los EEUU su Agenda 2010 sobre Política Comercial. En ella se ofrece una panorámica general de la actual situación de los asuntos de política comercial de los EEUU y se incluyen los objetivos, acciones y expectativas para este año 2010.

En este artículo ofreceremos una valoración global de esta agenda y la actual política comercial de los EEUU, teniendo muy en cuenta el actual contexto político y económico. Asimismo, y dado el especial interés que este asunto ha suscitado entre muchos socios comerciales, dedicaremos una apartado especial a la *National Export Initiative*, iniciativa que también formará parte de la política comercial del presidente Obama y con la que se ha propuesto doblar las exportaciones de EEUU en un periodo de cinco años y crear dos millones de puestos de empleo.

Palabras clave: política comercial, Estados Unidos.

Clasificación JEL: F13.

1. Introducción

Transcurrido ya más de un año de la actual legislatura demócrata, algunos han calificado la política comercial de EEUU como ausente o poco definida. Indefinición o no, lo cierto es que Obama ha cosechado pocos éxitos y avances en este ámbito. Esto se debe, por un lado, a los grandes retos y reformas que Obama ha tenido que abordar y que han acaparado buena parte de su agenda, relegando la política comercial a un segundo plano. Y por otro lado, debido a la dificultad para conciliar posiciones con un Congreso poco interesado en ciertas cuestiones comerciales, en las que muchos

esperaban que Obama diera un impulso como, por ejemplo, la Ronda Doha o la conclusión de alguno de los acuerdos de libre comercio aún pendientes de aprobación por parte del Congreso.

Sin el apoyo del Congreso, cualquier intento por parte del Presidente para avanzar en estas cuestiones, será infructuoso. Por ello, la nueva Agenda 2010 sobre Política Comercial, se perfila algo más alineada con la posición del Congreso.

Esta nueva Agenda 2010, ya adelantamos, no parece que vaya a permitir un gran avance en cuestiones comerciales pendientes anteriormente mencionadas. Se trata de una agenda más orientada a los intereses domésticos, con dos objetivos muy concretos: el aumento de las exportaciones y la creación de empleo. Para transmitir esta idea el Presidente ha escogido un sugerente eslogan que re- ▷

* Inspectora SOIVRE. Consejera Comercial de la Oficina Económica y Comercial de España en Washington DC. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

sume elocuentemente la auténtica intención de su política comercial para el 2010: *Making Trade Work for America's Working Families*. El mensaje es claro y directo: el empleo será el principal objetivo de la política comercial del Presidente y cualquier acción en el ámbito comercial multilateral o bilateral, parece quedar supeditada a este objetivo.

2. El empleo como objetivo prioritario

¿Por qué el empleo como principal objetivo de la política comercial de 2010? El motivo es obvio. El desempleo es uno de los más graves problemas con el que el Gobierno y la sociedad de los EEUU se enfrentan actualmente. En el actual periodo de crisis económica, el desempleo en EEUU ha alcanzado unas cifras que no se conocían desde hace más de 26 años superando, en octubre de 2009, la barrera psicológica del 10 por 100. El desempleo ha ido aumentando a lo largo del año 2009, incluso a pesar de haberse inyectado una buena parte de los 790 millardos de dólares de la *American Recovery and Reinvestment Act* (ARRA) aprobada en febrero de 2009, precisamente con el objetivo de crear empleo¹.

Esta situación ha generado desconfianza y críticas hacia el presidente Obama por no haber prestado la suficiente atención al problema del desempleo, algo a lo que «el país de las oportunidades» no está acostumbrado. Con seguridad, el empleo ha sido una preocupación del Presidente. Sin embargo, sí es cierto que este asunto no ha estado lo suficientemente presente en su discurso del último año, muy centrado en tres de las grandes reformas que Obama prometió emprender durante la campaña electoral en su carrera hacia la Casa Blanca.

La primera de estas reformas ha sido la sanitaria, aprobada en marzo de 2010 y la primera de sus promesas cumplidas. Posiblemente se trate de la ley más importante en materia social desde que

Roosevelt creara la Seguridad Social en los años treinta del siglo XX, o Lyndon B. Johnson pusiera en marcha Medicare y Medicaid en 1965. Este espinoso asunto acaparó buena parte de la agenda presidencial durante el último año y su aprobación, tras intensos debates y durísimos enfrentamientos entre los demócratas y republicanos, ha supuesto un enorme desgaste político para los demócratas en general y para el Presidente en particular.

La segunda es la reforma financiera, en la que ambas cámaras del Congreso trabajan actualmente. Su conclusión tampoco será sencilla, aun cuando muchas de las partes interesadas en ella estén de acuerdo, no sólo en la necesidad de la misma sino también en sus elementos clave, algo que no ocurría en el caso de la reforma sanitaria. Se trata de la reforma más importante en este ámbito, desde que en 1933 se reformara el sistema financiero con la *Ley Glass-Steagall*². También esta reforma está exigiendo un gran esfuerzo político a Obama, aunque en esta ocasión cuenta con un elemento positivo: las encuestas dicen que la mayoría de la población americana está a favor de esta reforma reguladora del sistema financiero. Con el apoyo de la opinión pública, es muy probable que los republicanos, tarde o temprano, tengan que apoyar la ley del Presidente si no quieren tener en contra, en época de campaña electoral, a una opinión pública enfadada y resentida con Wall Street.

La tercera de las reformas, aún en una fase muy preliminar, será la ley sobre cambio climático. Parece poco probable que esta ley pueda aprobarse antes de las próximas elecciones, máxime cuando su carácter prioritario puede verse superado por la reforma migratoria, de candente actualidad, debido a una controvertida ley aprobada recientemente en Arizona.

En definitiva, toda esta intensa actividad política puede que haya sido la causa de que el empleo no haya estado tan presente en el discurso del presidente Obama, como muchos hubieran deseado ▷

¹ Los datos correspondientes al mes de abril de 2010 indican un saldo positivo en lo que a creación de empleo se refiere, aunque porcentualmente hablando el paro sigue próximo al 10 por 100.

² La *Ley Glass-Steagall*, entre otras medidas, separaba los bancos comerciales de los de inversión.

o esperado. Un error que se ha visto reflejado en las encuestas. Efectivamente, Obama no pasa por su mejor momento demoscópico. Los últimos sondeos de *Real Clear Politics* (RCP) muestran que la nación está dividida con respecto al Presidente: un 47,9 por 100 aprueba su gestión y el 46 por 100 lo desaprueba. Las encuestas publicadas en *The Economist* arrojan cifras similares y, por otro lado, el *tracking* político mensual de *Pew*³, concede a Obama, por quinto mes consecutivo, un índice de aprobación inferior al 50 por 100, mínimo considerado como saludable.

Sin embargo, las contundentes cifras del paro, la inesperada derrota de los demócratas en Massachussets a principios de 2010, y las elecciones legislativas el próximo noviembre, han provocado una reacción y rectificación de ese discurso. El empleo, junto con la economía, son ahora las principales prioridades del Presidente.

La primera señal de esta reacción fue a finales de enero con motivo de su discurso acerca del Estado de la Unión. Y ahora, es el turno de su Agenda comercial que gravita en torno al empleo.

3. El contenido de la Agenda

En términos generales, tal y como ya indicamos, la Agenda 2010 sobre Política Comercial está fundamentalmente orientada a defender los intereses nacionales, concretamente las exportaciones y el empleo en EEUU algo que, dada la actual coyuntura, no sorprende y resulta lógico. La estrategia escogida, sin embargo, presenta ciertos indicios que se nos antojan proteccionistas algo que tan solo en un futuro más o menos próximo podremos apreciar y evaluar.

Como no podía ser de otra manera, la Ronda Doha estará presente en la Agenda 2010 de los EEUU quien seguirá desempeñando un papel líder dentro del marco de las negociaciones encaminadas a la conclusión de esta complicada Ronda. Pero

¿qué avances se pueden esperar durante este año?

Durante los últimos meses, tanto USTR (*United States Trade Representative*) como otros departamentos en EEUU con competencia en comercio, han venido reivindicando una ronda equilibrada, cuyo resultado permita un mejor acceso al mercado de productos agrícolas, industriales y servicios. Lograr este equilibrio será el principal objetivo de la política comercial de EEUU en el área multilateral. En la práctica esto significa arrancar un mayor compromiso a los países de economías emergentes como Brasil, India y China, que se traduzca en un mejor acceso al mercado de los productos industriales de EEUU de forma que la Ronda resulte atractiva, aporte beneficios a las empresas americanas y convenza al Congreso de los EEUU. No hay que olvidar que es el Congreso quien tiene la última palabra sobre cualquier acuerdo que pudiera alcanzarse. El presidente Obama lo sabe y también lo sabe el Congreso y esperan, asimismo, que otros socios comerciales, como la Unión Europea, les apoyen para reconducir las negociaciones y lograr ese pretendido equilibrio sin el cual será difícil, por no decir imposible, concluir la Ronda. Algo que, seguramente, no ocurrirá este año.

Todo hace pensar que EEUU adoptará una posición más ofensiva en lo que a política comercial multilateral se refiere, o dicho de otra manera, una posición más proteccionista de los intereses estadounidenses, orientada a mejorar las cifras de exportación. Según nos revela la nueva Agenda 2010, EEUU prestará especial atención al respeto y cumplimiento de las normas OMC ya existentes, y combatirá aquellas barreras comerciales, especialmente las no arancelarias, que las empresas exportadoras estadounidenses encuentren en otros mercados. Según las palabras de Ron Kirk, *US Trade Representative*, y Tom Vilsak, *Secretary of Agriculture*, esto puede significar el inicio de nuevos casos de solución de diferencias ante la OMC.

En el área de la política comercial bilateral, los Acuerdos de Libre Comercio con Colombia, Corea y Panamá estarán nuevamente presentes en la ▷

³ Sondeos realizados por *Pew Research Center*.

Agenda Comercial del Presidente. Pero tampoco en este caso, cabe esperar grandes progresos y va a ser difícil que puedan concluirse todos estos acuerdos. En todos ellos existen cuestiones aún pendientes de resolver, sobre las cuales la Administración americana ha realizado consultas y mantenido discusiones con el Congreso, los operadores económicos y el público en general, para definir su posición y estrategia a seguir. La conclusión es clara: si no se resuelven estas cuestiones de forma favorable, el Congreso no aprobará ninguno de estos acuerdos. Esto significa que Colombia deberá ofrecer garantías de una política eficaz que combata la violencia laboral, Corea deberá eliminar ciertas barreras a la venta de automóviles estadounidenses y Panamá deberá reformar su régimen laboral y mejorar su normativa fiscal. Sin estos cambios, el Congreso, muy dividido, tendrá serias dificultades para aprobar estos acuerdos.

A todo lo anterior se suma, además, la existencia de opiniones diferentes y dudas acerca del impacto positivo que estos Acuerdos de Libre Comercio puedan tener en la creación de empleo en EEUU, principal preocupación del momento que tendrá un importante peso en el voto las próximas elecciones y, repetimos, principal objetivo de la Agenda Comercial. En conclusión, será difícil que alguno de los tres acuerdos mencionados vea la luz a lo largo de este año.

A pesar de las dificultades para concluir estos acuerdos, EEUU seguirá apostando por la política bilateral, esta vez con la mirada puesta en sus socios del Pacífico. Así, el pasado diciembre de 2009, después de haber consultado con los operadores económicos y el Congreso, EEUU anunció su intención de emprender negociaciones encaminadas a lograr un acuerdo comercial regional en el área Asia-Pacífico (*Trans-Pacific Partnership – TPP – Agreement*), el cual se extendería a Australia, Brunei, Chile, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, y Vietnam. El objetivo último es nuevamente el aumento de las exportaciones y la creación de empleo.

Según las previsiones del Fondo Monetario

Internacional, las economías de la zona Asia-Pacífico experimentarán, al menos hasta 2014, un crecimiento más rápido que el de otras zonas del mundo, lo cual unido al buen comportamiento de las exportaciones de EEUU dirigidas a esta zona durante los últimos años, ha sido el motivo para que el Gobierno de los EEUU dirija su mirada al Pacífico.

También tendrán cabida, en el ámbito bilateral, las relaciones económicas y comerciales entre EEUU y la Unión Europea (UE). Pero hay que recordar que éste es un capítulo que no ha sido un punto fuerte de la agenda política del Presidente durante el primer año de su legislatura. Ni tampoco lo será durante este año, en el sentido de que no se prevén acciones especiales. Y el motivo argumentado por la Administración comercial de Obama y el mismo Congreso es simple cuestión de pragmatismo: ¿para qué dedicar esfuerzos a algo que funciona razonablemente bien?

Los EEUU y la UE se configuran hoy en día como dos economías altamente interdependientes, siendo cada una de las partes el principal socio comercial de la otra. En este sentido, basta con examinar las reveladoras cifras de comercio. El volumen de comercio existente entre ambas partes se eleva a 1,9 billones de euros cada día, lo que supone un total anual de 700 billones de euros. A esto se suma un valor de 1,89 trillones del *stock* de inversión extranjera directa. Puede decirse, por tanto, que la relación comercial de EEUU con la UE es buena a pesar de los diversos conflictos y diferencias comerciales existentes entre ambas partes. Algunos de estos conflictos surgen de la existencia de marcos legislativos muy diferentes entre ambas partes, y cuya solución no siempre resulta sencilla, ya sea porque están en juego cuestiones relacionadas con la protección de la salud o el medio ambiente, muy sensibles políticamente, o bien porque se trata de legislaciones que recogen soluciones técnicas muy diferentes para un mismo asunto, haciendo muy difícil su compatibilidad.

Muchos de estos conflictos han intentado resolverse en el ámbito multilateral a través del procedimiento del Entendimiento sobre Solución de ▷

Diferencias de la OMC. Pero la solución a estos casos ha sido excesivamente larga y, en muchos casos, no del todo satisfactoria para las partes, las cuales, en último extremo, han tenido que realizar un importante esfuerzo de negociación bilateral para alcanzar una solución mutuamente satisfactoria. Un reciente ejemplo es el caso de las hormonas en carne, resuelto, después de más de diez años de conflicto, mediante la firma de un Memorando de Entendimiento entre la UE y EEUU.

En los últimos dos años, muchos confiaron y aún lo hacen en que el Consejo Económico Transatlántico (TEC de sus siglas en inglés) creado en 2007 para promover una mayor integración económica transatlántica entre EEUU y la UE, podría ser un foro adecuado para resolver conflictos comerciales. Sin embargo, tampoco en este foro se han cosechado éxitos en este sentido, aunque sí ha permitido mantener un contacto regular entre las instituciones reguladoras, con el objeto de aproximar legislaciones. Un ejercicio que consideramos saludable.

Sin embargo, a pesar del carácter técnico y comercial que se le ha querido imprimir al TEC, su vocación y significado es eminentemente político. Y ese es el enfoque que EEUU desea para este foro, al que apenas se le dedica una línea en la Agenda 2010 de Política Comercial.

De forma reiterada, durante los últimos meses, EEUU ha manifestado su preferencia para que el TEC propicie un foro de diálogo y cooperación que permita prevenir futuros conflictos comerciales y no convertirlo en un mecanismo correctivo, como se ha querido hacer sin éxito durante los dos últimos años. Este enfoque preventivo tiene sentido en aquellas áreas donde se prevé un futuro desarrollo legislativo, el cual debería ser abordado de forma coordinada, cooperando regulatoriamente, para así lograr marcos legislativos compatibles que eviten futuros conflictos entre las partes.

Y no es difícil de entender. Hasta ahora ha sido muy complicado buscar soluciones de compromiso cuando ambas partes poseen sólidos marcos legislativos, diseñados desde diferentes perspectivas, y con el convencimiento de cada parte, de que

su fórmula es la correcta. Quizá sea más sencillo evitar problemas sobre cuestiones y asuntos que aún están por desarrollar.

Por último, nos referiremos a los temas de medio ambiente y energía, sectores cuyo reciente desarrollo ha estado muy ligado a la innovación y la propiedad intelectual, y que el Presidente ha querido incluir también en su Agenda 2010 sobre Política Comercial, como elementos que también pueden contribuir a lograr su objetivo global de crear empleo.

En efecto, el reciente desarrollo de las energías renovables en EEUU se justifica no sólo por un giro hacia una política más comprometida con el medio ambiente, sino también por tratarse de una oportunidad para crear negocio y empleo.

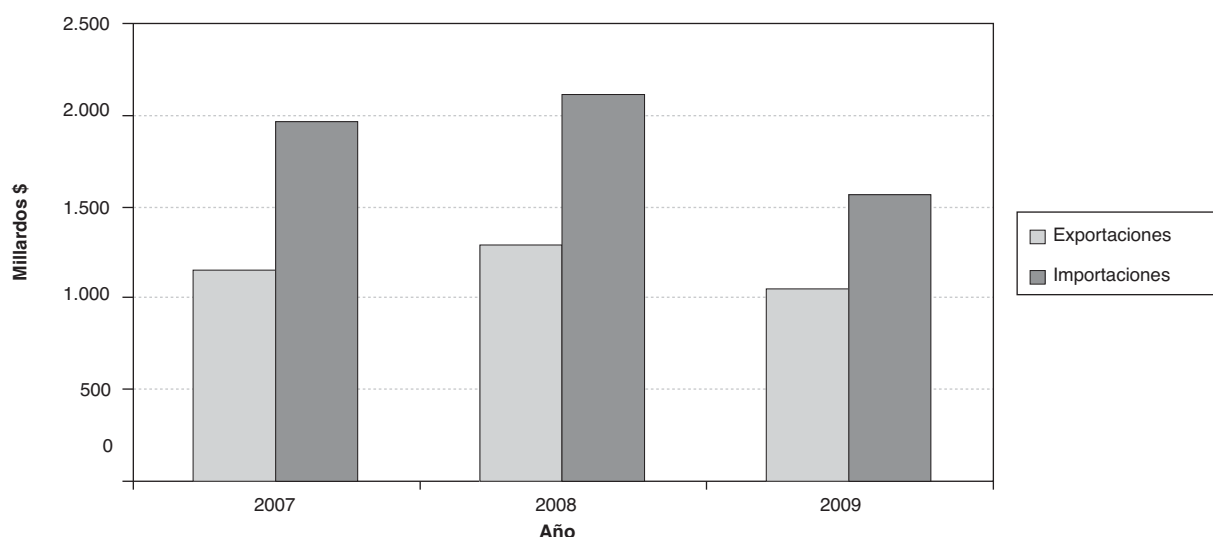
EEUU quiere amortizar y rentabilizar la «inversión» política y económica que actualmente se está realizando en este sentido y, por ello, el Presidente ha incluido estos temas en su agenda, bajo una perspectiva, nuevamente, de protección de los intereses nacionales, centrándose en la protección de los derechos de propiedad intelectual ligados a estos sectores y reclamando a sus socios, desarrollos técnicos y legislativos armonizados en estas áreas, que no limiten las oportunidades comerciales en un futuro próximo.

4. La *National Export Initiative*

El 27 de enero de 2010, con motivo del discurso sobre el Estado de la Unión, el Presidente anunció el lanzamiento de una iniciativa nacional de exportaciones, la *National Export Initiative* o NEI, con la que se propone doblar las exportaciones de EEUU en un plazo de 5 años, lo que permitirá la creación de dos millones de nuevos puestos de trabajo.

En términos numéricos, este objetivo supone situar las exportaciones de EEUU en un valor algo superior a los 2.000 millardos de dólares, el doble del valor de las exportaciones en el año 2009, año en el que las exportaciones sufrieron una brusca ▷

GRÁFICO 1
EXPORTACIONES - IMPORTACIONES DE EEUU (2007-2009)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos que publica el Bureau of Economic Analysis del US Department of Commerce.

caída del 20 por 100. Partir de una cifra de exportación inferior a la esperada si se hubiera mantenido la tendencia de los últimos años, puede facilitar algo el cumplimiento de este objetivo. Matemáticamente, doblar las exportaciones, con respecto a la cifra de 2009, es lo mismo que elevar las exportaciones un 60 por 100 con respecto a la cifra de exportaciones del 2008. Son dos lecturas diferentes para definir un mismo objetivo.

En cualquier caso, a nadie se le escapa que se trata de un objetivo ambicioso y difícil de cumplir. Algunos dicen que imposible. Tengamos en cuenta que EEUU ha necesitado 15 años para duplicar sus exportaciones en el periodo de 1994 a 2009, y ello con el viento aparentemente a su favor, es decir, en un marco comercial internacional más favorable con la OMC recién creada, un notable desarme arancelario y una primera etapa de este periodo en el que las actuales economías emergentes eran aún incipientes y poco agresivas comercialmente hablando.

La NEI incorpora algunas acciones y planes novedosos aunque en su gran mayoría, se trata de acciones y estrategias ya conocidas y comentadas, rebautizadas ahora y reforzadas, para darles más frescura y vitalidad. De esta manera, el Presidente

ha conseguido, quizá mediante una estrategia eminentemente propagandística y de imagen, acaparar la atención de sus socios comerciales que siguen con atención el desarrollo de esta iniciativa. Entre las acciones previstas destacan:

- Crear un Gabinete de Promoción de las Exportaciones (*Trade Promotion Coordinating Comité*, TPCC), liderado por el Departamento de Comercio y en el que se agrupan todos los organismos gubernamentales que tengan alguna competencia en las ventas al exterior, como los Departamentos de Estado, Agricultura, Trabajo, Tesoro, *Export-Import Bank*, la *Small Business Administration* y la Oficina del *US Trade Representative*. Según se establece en la orden ejecutiva de 11 de marzo de 2010, el TPCC debe presentar en el plazo de 180 días un plan detallado de cómo conseguir los objetivos de esta nueva estrategia.

- Relanzamiento del Consejo de Exportaciones Presidencial, principal organismo asesor del Presidente sobre comercio internacional creado en 1973, y que será presidido por el actual presidente de Boeing, Jim McNerney y cuya vicepresidenta será Ursula Burns, Directora General de Xerox.

- Mayor acceso a la financiación para las em- ▷

presas exportadoras, especialmente las de mediano y pequeño tamaño. En tal sentido destacar que el Presidente ha anunciado un aumento de 2.000 millones de dólares anuales en la financiación que ofrece el *Eximbank* o Banco de Exportaciones e Importaciones, la agencia de crédito a la exportación americana.

- Realización de más de 40 misiones comerciales directas e inversas durante el año 2010 por parte de funcionarios de alto rango con el objetivo de defender los intereses de los exportadores estadounidenses.

- Desplazar a EEUU hasta un total de 300 personas con responsabilidad en los procesos de contratación de compras públicas de otros países para que se reúnan con empresas estadounidenses.

- Establecer puntos de contacto en las embajadas y los consulados para ayudar a las empresas estadounidenses a introducirse en los mercados que crezcan más rápido y que tengan mayor demanda. La secretaria de Estado Clinton ya ha anunciado una estrategia diplomática comercial que consistirá en crear en cada embajada estadounidense la figura de *Senior Visitor Business Liaison* que, localmente, se ocupará de buscar oportunidades para la exportación y de asesorar a las empresas estadounidenses.

- Establecer colaboraciones con el sector privado para ayudar a compañías, que actualmente exportan a un solo mercado, a exportar a dos o más mercados. En esta línea, destaca el reciente acuerdo entre Administración y las empresas de envío y transporte FEDEX, UPS y *US Postal Service*. Éstas podrán asesorar a pequeñas empresas exportadoras para que inicien exportaciones a otros mercados que puedan ser de interés para esa empresa, identificados en función de la información de la que disponen las empresas de transporte.

- Aplicar de mejor forma la legislación comercial y acuerdos internacionales para remover barreras, en línea con lo previsto en la Agenda 2010 y que ya comentamos anteriormente.

- Mayor dotación para acciones y programas de promoción ya existente.

A la vista de estas acciones podemos decir que la NEI es un plan de fomento de las exportaciones basado en una mayor financiación, una mayor promoción, una mejor asistencia y apoyo a las empresas, y un mejor cumplimiento de los acuerdos de comercio existentes.

Pero sí queremos destacar que, hasta ahora, ninguna de las acciones propuestas va dirigida a resolver un asunto que, probablemente, sea uno de los que mayor impacto negativo ha tenido en las exportaciones de los EEUU en los casi dos últimos años: la depreciación del yuán, en más de un 20 por 100, con respecto al dólar.

China ha visto favorecidas sus exportaciones a EEUU debido a un cambio dólar-yuán muy favorable lo que, en paralelo, ha tenido un efecto negativo en las exportaciones de los EEUU a este país, ampliándose notablemente su déficit comercial frente a China.

El Congreso de los EEUU ha sido muy crítico con el Gobierno de China y actualmente se está promoviendo una ley que sancionaría a China, por considerar que su Gobierno es culpable de llevar a cabo una política manipuladora de divisas.

Sin embargo, no resulta políticamente sencillo para el Gobierno de Obama sancionar a un socio aliado en cuestiones políticas especialmente sensibles, como es el caso de las sanciones a Irán. Por ello, el secretario del Tesoro Geithner pospuso su informe sobre la política monetaria de China, el cual se esperaba para el 15 de abril y que, sin duda, hubiera dado luz verde a las sanciones que propone el Congreso.

5. Conclusiones

Durante esta primera etapa de la nueva Administración de Obama, la política comercial ha cosechado pocos éxitos. Esto quizá se haya debido a la intensa agenda del Presidente, dedicado prioritariamente a hacer avanzar varias reformas legislativas de gran envergadura, pero también debido a un Congreso muy crítico y poco ▷

interesado en avanzar en asuntos comerciales que no aporten un claro beneficio para los intereses de EEUU.

Con las próximas elecciones legislativas a la vista, y una cifra de desempleo próxima al 10 por 100, la nueva Agenda de 2010 sobre Política Comercial del Presidente, y en particular la *National Export Initiative*, anteponen el empleo y el creci-

miento de las exportaciones de los EEUU a otras cuestiones comerciales, con un giro hacia la protección de los intereses netamente nacionales.

La iniciativa está en marcha y sólo el tiempo nos revelará el resultado de la misma, en cuanto a lo que a las exportaciones y creación de empleo se refiere. Mientras tanto, seguiremos con atención el desarrollo de la misma.