

Lo que hay que saber sobre la guerra comercial iniciada por Trump

Federico Steinberg | Investigador principal del Real Instituto Elcano y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid | @steinbergf 

Finalmente, y con algo de retraso sobre lo previsto, el Trump proteccionista y agresivo ha entrado en acción. EEUU establecerá aranceles unilaterales sobre las importaciones de aluminio y acero del 10% y del 25%, respectivamente. Y lo hará alegando razones de seguridad nacional, algo que la Organización Mundial del Comercio (OMC) permite en su artículo XXI, pero sólo para situaciones excepcionales que no encajan —a priori— con la situación actual. El anuncio ha venido acompañado por un incendiario tuit en el que Trump ha afirmado que “las guerras comerciales son buenas y fáciles de ganar”, lo que supone una flagrante negación tanto de los buenos usos de la diplomacia como de las lecciones de la historia económica. Con esta decisión, Trump debilita todavía más la confianza de sus aliados del G-7. Además, la medida tendrá importantes consecuencias sobre la gobernanza de la globalización y las relaciones transatlánticas. En particular, la UE queda en una posición especialmente incómoda: podría haberse puesto de perfil para sufrir un perjuicio económico limitado, pero ha optado por plantarle cara a la Administración Trump y defender el sistema multilateral de comercio, lo que nos aboca a una escalada en el conflicto. A continuación, planteamos algunas respuestas tentativas a las preguntas que surgen tras la decisión de Trump.

¿Por qué estos aranceles son diferentes a las medidas proteccionistas anteriores?

La Administración Trump ya ha sacado a EEUU del Acuerdo Transpacífico, congelado la negociación del TTIP (el acuerdo con la UE) y comenzado a renegociar el NAFTA (el acuerdo con México y Canadá). También impuso en enero aranceles sobre las lavadoras y los paneles solares importados. Sin embargo, esta nueva medida es diferente. Por una parte, viene acompañada de una retórica bélica que socava la confianza entre aliados (el principal exportador de acero a EEUU, Canadá, con quien EEUU está actualmente en negociaciones, ni siquiera fue avisado de la decisión). Por otra parte, la decisión pone de manifiesto que EEUU no tiene ningún interés en solucionar los problemas comerciales mediante el diálogo multilateral y que, a partir de ahora, va a adoptar más abiertamente un unilateralismo agresivo (téngase en cuenta que sí existe un exceso de capacidad de producción de acero en el mundo debido a China, pero que en el G-20 había una iniciativa en marcha para encauzar el conflicto, iniciativa que ahora ha saltado por los aires). Además, en contra de lo que sucediera con los aranceles sobre las lavadoras y los paneles solares, que eran transitorios y decrecientes, el uso de la cláusula de seguridad nacional coloca a la OMC en una situación muy delicada (véase más abajo), lo que demuestra que a la Administración Trump no le temblará el pulso a la hora de socavar los organismos de gobernanza de la globalización. En definitiva, con esta medida Trump eleva el nivel de tensión comercial

un nuevo escalón, poniendo muchísima presión sobre el sistema de reglas multilaterales que ordena el comercio mundial.

¿Cuál será el impacto económico de la medida?

Los aranceles están diseñados para aumentar la producción nacional, con el objetivo de crear empleos y revitalizar el sector, ya que, en palabras de Trump (otro tuit) “Hay que proteger a nuestro país y nuestros trabajadores. Nuestra industria del acero está en mala situación. ¡SI NO TIENES ACERO, NO TIENES UN PAIS!”

Teniendo en cuenta que las importaciones de estos productos por parte de EEUU son significativas, el impacto de estos aranceles será relevante. La medida beneficiará a los productores nacionales, perjudicará a los consumidores y a las empresas que utilizan estos productos que pagarán mayores precios (sobre todo las industrias de defensa, del automóvil o de infraestructuras), dañará a quien venda en EEUU (principalmente a Canadá y a los países europeos, no tanto a China, de quien EEUU sólo importa el 2,5% de su acero) y aumentará mínimamente la recaudación del gobierno. Pero dada la complejidad de las cadenas de producción modernas, que utilizan múltiples insumos importados para la elaboración del producto final, es más que probable que los aranceles destruyan más empleo por la pérdida de competitividad (en forma de mayores precios de los bienes finales producidos en EEUU) de las industrias que emplean el acero y el aluminio para la producción de los que creen en estos sectores gracias a la protección arancelaria. Desde el punto de vista macroeconómico, y habida cuenta de que EEUU está cerca del pleno empleo, el aumento de la demanda interna que puede ocasionar a medio plazo la medida (unido a la subida de precios que ocasionará en un amplio abanico de sectores) es más que probable que aumente la inflación, forzando a la Reserva Federal a subir los tipos de interés, con la consiguiente apreciación del dólar. En síntesis, la justificación económica de la medida es débil y sus efectos son inciertos. Pero, lamentablemente, el impacto económico concreto de estos aranceles no es lo más grave. Lo peor es el daño que pueden hacer a la credibilidad y capacidad de las instituciones internacionales, que son las que diseñamos para evitar las devastadoras guerras comerciales de los años 30 del siglo pasado.

¿Qué implicaciones tiene la medida para la OMC y el sistema de reglas de gobierno de la globalización?

Hasta ahora (y desde la Segunda Guerra Mundial), la comunidad internacional, tomando buena nota de lo destructivos que a lo largo de la historia han sido los conflictos económicos, había optado por intentar resolver los enfrentamientos comerciales dotándose de un conjunto de reglas imbricadas en la OMC, antes GATT. A nivel internacional, los acuerdos de la OMC (junto a otros muchos) han servido para civilizarnos y enterrar nuestras bajas pasiones, dejando que la legitimidad del derecho internacional sustituya a la ley del más fuerte. Esto ha permitido a la economía mundial crecer al alejar el fantasma de la guerra entre grandes potencias. Tema distinto es cómo se han distribuido estas ganancias, sobre todo en los países ricos, pero lo que está claro es que esta expansión del comercio ha generado mucha riqueza durante las últimas décadas.

El anuncio de Trump supone un torpedo en la línea de flotación de este sistema y abre la caja de los truenos, condenándonos a entrar en un campo de minas donde lo más probable es que todos salgamos perdiendo. En particular, la decisión de Trump coloca a la OMC en una situación imposible. Si admite la justificación de seguridad nacional y autoriza los aranceles, otros países utilizarán esta excusa para cerrar sus mercados y entraremos en una espiral proteccionista como la de los años 30. Pero si no la autoriza, abrirá la puerta a que EEUU, la principal economía del mundo, abandone la organización, hiriéndola de muerte (si Trump sigue en la Casa Blanca será difícil que EEUU llegue a plegarse a una decisión de la OMC, puesto que el presidente ha dicho por activa y por pasiva que no acepta ninguna jurisdicción por encima de la nacional). En cualquier caso, como esta decisión de la OMC llevará tiempo, la **espiral proteccionista se irá acelerando**. La UE ya ha anunciado cómo reaccionará.

¿Qué hará la UE?

La UE se encuentra en una situación difícil. Podría haberse puesto de perfil y “tragar” con estos arrebatos proteccionistas de Trump esperando que pase el temporal y asumiendo ciertas pérdidas en sus sectores exportadores. Así habría dejado la puerta abierta al fortalecimiento del eje transatlántico en general y a la reactivación del TTIP en particular, idea con la que muchos en Bruselas siguen soñando por el declive económico de Occidente y auge de la influencia económica y política de China. Sin embargo, la UE ha optado por **plantar cara a Trump** y defender el orden comercial multilateral, lo que refuerza la visión de la UE como una potencia normativa, incluso a costa de sufrir daños económicos que ahora serán más cuantiosos por la más que previsible escalada arancelaria. Se trata de una posición valiente que la UE probablemente llevaba tiempo preparando en caso de que la Administración estadounidense comenzara a socavar el sistema multilateral de forma explícita. De algún modo, la UE ha sentido la obligación moral de proteger el sistema, en la convicción de que otros países (desde Canadá, Japón o Corea del Sur hasta los países del Mercosur o México, pero incluso China) se le sumarán, de forma que el sistema pueda sobrevivir incluso sin EEUU bajo liderazgo europeo.

Por el momento, la UE ha anunciado que hará tres cosas: (1) llevar a EEUU al tribunal de resolución de conflictos de la OMC; (2) establecer aranceles compensatorios sobre determinados productos estadounidenses (se han mencionado las motos Harley-Davidson, el bourbon y los pantalones Levi's, pero la lista será mucho más amplia, sumando 100 productos por valor de 2.800 millones de euros); y (3) establecer aranceles temporales sobre el acero y el aluminio que entra en la UE, anticipando que parte del producto que no vaya a EEUU vendrá a Europa, con el consiguiente impacto negativo sobre la producción nacional. Todas estas medidas son compatibles con la regulación de la OMC. Como respuesta, EEUU ya ha anunciado que estudia establecer nuevos aranceles sobre productos europeos, sobre todo los automóviles, así que parece que ya tenemos la guerra comercial que Trump anhelaba en marcha (recordemos que China también está estudiando cómo responder, aunque seguramente adoptará un perfil más bajo que la UE porque es quien más tiene que perder de la desglobalización, como también las negociaciones del NAFTA se han vuelto ahora mucho más complicadas).

¿Qué podemos esperar?

Es difícil anticipar qué va a ocurrir, pero parece claro que las cosas van a empeorar antes de mejorar. La clave a corto plazo está en lo que suceda dentro de EEUU. Por lo que sabemos, ni el director de la Oficina Económica de la Casa Blanca ni el secretario del Tesoro apoyan la medida (ni fueron informados). Ni siquiera el Departamento de Defensa considera que haya un problema de seguridad nacional por las importaciones de acero y aluminio. Por lo tanto, existe la posibilidad de que los actores más aperturistas y menos nacionalistas en EEUU (incluyendo la mayoría de los Republicanos) logren detener estas medidas o, al menos, evitar que vayan a más. Sin embargo, por el momento, esto parece poco probable. Por lo tanto, aunque los acontecimientos se irán desarrollando con lentitud y su impacto económico tardará en materializarse, **las perspectivas económicas y geopolíticas no son buenas** y el aislacionismo de EEUU irá en aumento, lo que plantea la delicada pregunta de si el orden comercial liberal multilateral basado en reglas puede subsistir si el país que lo creó y lo lideró durante décadas ahora le da la espalda.