

L'escomesa de l'America first a la globalització: amenaça o oportunitat?

És força improbable que els noms de Reed Smoot i de Willis C. Hawley siguin familiars al lector contemporani. I, no obstant això, el 1929, la llei que du el seu nom va comportar la introducció massiva, en uns 20.000 productes importats, d'aranzels als EUA. Mentre el món assistia atònit al fet que un *crash* borsari derivés en una caiguda inesperada del ritme d'activitat econòmica, la reacció de la majoria de països a l'aranzel Smoot-Hawley va ser respondre amb les seves pròpies mesures aranzelàries, la qual cosa va propiciar que una recessió que podria haver estat «normal» es convertís en una altra extraordinàriament lesiva. Pocs anys després, la Segona Guerra Mundial donava el cop de gràcia al sistema internacional.

Sobre les seves cendres, i sota el lideratge incontestable dels EUA, es va erigir l'actual arquitectura de governança mundial, coneguda com l'ordre internacional liberal: un conjunt de regles i de valors materialitzats en un seguit d'institucions que tenien com a finalitat última garantir l'estabilitat macroeconòmica a nivell global. Així, després de la Segona Guerra Mundial, es van crear un conjunt d'organismes econòmics i financers (l'FMI; el Banc Mundial; el GATT, antecessor de l'actual Organització Mundial del Comerç, o l'embrió de la futura OCDE), se'n van reconvertir d'altres (el Banc de Pagaments Internacionals) o es van afavorir nous projectes (com la CEE, que donaria lloc a l'actual UE), que van configurar un marc comú de valors compartits. Aquest marc incloïa, per exemple, creences com que la possibilitat d'exportar, d'importar i d'invertir no havia de derivar del poder polític dels països, que el creixement d'altres països no era un joc de suma zero i que els drets de propietat (inclòs el de propietat intel·lectual, condició necessària per a la difusió internacional del coneixement) havien de ser protegits. Materialitzar aquests valors en bones pràctiques implicava, per citar els elements més bàsics, que el sistema proporcionés mecanismes comuns per realitzar les transaccions comercials i financeres internacionals, que existís un sistema de conversió de divises gairebé universal o que es definissin mecanismes per establir, per calcular i per controlar els aranzels i les regles duaneres. Però el sistema també definia òrgans i instàncies on resoldre les diferències entre els socis (en particular, les comercials), establia mecanismes d'harmonització tècnica i oferia esquemes de protecció enfront de certs riscos (naturals, macroeconòmics i financers), des de l'ajuda humanitària d'emergència fins a la provisió extraordinària de liquiditat entre bancs centrals.

Doncs bé, tota aquesta arquitectura institucional és qüestionada. I per qui? Paradoxalment, pel soci fundador, els EUA. Sota el lema d'*America first*, l'actual Administració nord-americana ha iniciat el que sembla ser un profund replantejament de l'ordre liberal mundial: si, fins avui, l'enfocament estratègic internacional dels EUA era multilateral i es basava en el compliment de regles, ara sembla pretendre establir una filosofia bilateral, que analitza cada cas sota una perspectiva cost-benefici (econòmica, però també política).

Repassem el que s'ha posat sobre la taula fins avui, malgrat que aquest és un àmbit en constant evolució i potser, quan el lector llegeixi aquest article, es poden haver anunciat noves mesures. Des de la mateixa arrencada de la nova Administració, els EUA han abandonat l'Acord Transpacífic (TPP, per les sigles en anglès), s'han autoexclòs de l'Acord de París sobre el canvi climàtic, no han renovat la seva participació en el Tractat de no proliferació nuclear amb l'Iran (i han recuperat l'esquema de sancions), han iniciat una ambiciosa (tot i que poc realista) revisió del NAFTA i han qüestionat, si no la OTAN mateixa, sí el seu compromís militar i financer amb l'aliança. A més a més, han qüestionat l'Organització Mundial del Comerç i han abandonat el Consell de Drets Humans de les Nacions Unides.

Aquest reguitzell de decisions ha anat acompanyat d'una amenaça progressiva (i, en alguns casos, de l'aplicació efectiva) d'imposar aranzels als béns importats. Al gener del 2018, els EUA van aplicar aranzels a les rentadores i als panells solars importats. Poc després, al març, van anunciar la seva intenció d'aplicar aranzels sobre les compres d'acer i d'alumini i sobre una àmplia varietat de productes xinesos. A més a més, han amenaçat, en diferents moments, amb l'aplicació d'aranzels sobre els automòbils o, fins i tot, sobre la totalitat de les importacions xineses. Si s'arribessin a aplicar aquestes dues mesures (aranzels sobre els automòbils i sobre la totalitat de les importacions xineses), una tessitura que ens sembla poc probable (malgrat que no es pot descartar res amb rotunditat), l'aranzel mitjà dels EUA passaria de l'1,7% al 6,5%, un nivell no vist des del començament dels anys setanta. En l'actualitat, i com a resposta als aranzels efectivament aplicats, els socis comercials dels EUA han començat a moure fitxa i han establert mesures similars: des del començament de juliol, Canadà, Mèxic, la UE i la Xina ja apliquen aranzels sobre algunes de les seves importacions dels EUA, per compensar, ara com ara parcialment, els nous aranzels nord-americans.

Aquestes escaramusses (anomenar-les guerra comercial encara és discutible) podrien mutar en quelcom més seriós i podrien acabar penalitzant el creixement mundial? Els canals pels quals operaria un *shock* d'aquestes característiques són dos, un directe i un indirecte. El directe es materialitzaria mitjançant la reducció dels fluxos comercials, la disrupció de les cadenes globals de subministrament i l'augment dels preus dels béns importats. L'indirecte operaria mitjançant l'empitjorament de la confiança empresarial i del consumidor i l'enduriment de les condicions financeres.

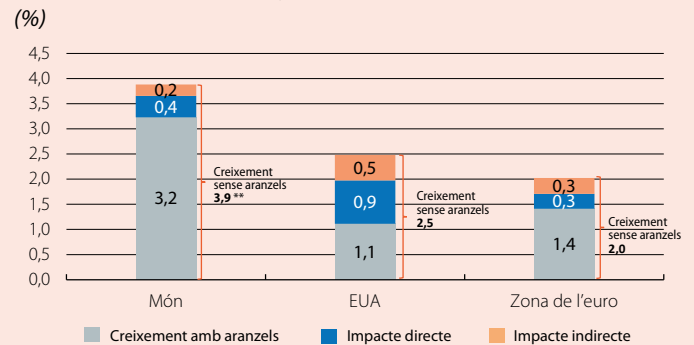
Els exercicis quantitius duts a terme tendeixen a confirmar que, si el proteccionisme es manté en els nivells actuals, o fins i tot en cotes una mica superiors, el seu impacte sobre el creixement mundial hauria de ser contingut. Però la situació canviaria si el nivell de protecció aranzelària augmenta de forma apreciable (i se situa en la zona alta de les amenaces de l'Administració nord-americana). Així, segons els càlculs de CaixaBank Research, que utilitzen com a punt de partida les estimacions proporcionades pel Banc d'Anglaterra, un increment mutu de 10 p. p. dels aranzels entre els EUA i els seus socis comercials que durés tres anys (2018-2020) reduiria el creixement mundial, en aquest mateix període, del 3,9% de mitjana anual previst al 3,2%. Aquesta reducció, de magnitud relativament elevada, seria deguda, fonamentalment, a aquest efecte directe, l'impacte del qual seria, aproximadament, el doble que el del canal indirecte. Així i tot, cal no perdre de vista que l'impacte indirecte pot adoptar formes diverses, algunes de les quals són potencialment molt lesives per al creixement.

Considerant aquest impacte global, els EUA quedarien especialment mal parats en aquest escenari, ja que el seu 2,5% de creixement anual mitjà esperat en l'actualitat per al període 2018-2020 es reduiria a un magre 1,1%. La zona de l'euro, per la seva banda, patiria una mica menys i creixeria l'1,4% en cas d'un *shock* comercial, enfront del 2,0% esperat en l'actualitat.

Es tracta, reiterem-ho, d'un escenari advers per a l'economia global. Els nivells d'aranzels resultants de l'esmentat augment de 10 p. p. implicarien una situació que s'acostaria a la de l'inici dels anys cinquanta del segle passat, quan el GATT amb prou feines havia començat les rondes de desarmament aranzelari. Però, fins i tot si la situació no arriba a aquest nivell de gravetat i l'impacte a curt termini acaba sent relativament poc lesiu, això no implica que les conseqüències a mitjà i a llarg termini per a l'arquitectura institucional global no hagin de ser significatives. Una forma d'explorar aquesta *terra incognita* és construir escenaris que integrin algunes de les característiques essencials del sistema internacional, i dels seus actors, que estan en flux en l'actualitat. Ens endinsem en el futur, apropiant-nos, com a petita llicència, del lema de l'Administració nord-americana, i oferim tres visions del que podria succeir.

Globalization first. Imaginem-nos que es llegeixen de forma correcta els riscos que comporta la situació actual i s'hi reacciona de manera adequada. Ara muguem-nos una dècada endavant, què veuríem? Una possibilitat és que ens estiguéssim endinsant de forma decidida en allò que els historiadors del futur anomenarien la tercera onada de la globalització (després de la primera, que va sucumbir en la dècada de 1930, i de la que, hipotèticament, es va tancar amb l'*America first*). La renovació de la globalització hauria derivat de canvis profunds en el funcionament institucional, que donarien més veu als nous poders globals (la Xina, però també altres poders mitjans, com Rússia, l'Índia i el Brasil) i que haurien obert l'agenda a nous àmbits de globalització, amb el desenvolupament de l'àmbit agrari (demanda llargament desatesa de l'Àfrica i d'altres regions exportadores), amb un reajustament de la dimensió de la globalització financera (que millora la coordinació internacional) i amb una intensificació del comerç de serveis (reclamat pels països avançats). La reforma institucional també hauria de permetre recuperar el seu paper de fòrum de resolució de competències i aplicar de forma efectiva la defensa de la propietat intel·lectual. Aquesta globalització potenciada també hauria reforçat la seva sostenibilitat mitjançant l'acomodament dels focus d'inestabilitat d'anys anteriors, gràcies a fórmules creatives de compensació dels que es percebien com a «perdedors» de la globalització, bé fossin ciutadans o països. Tot plegat hauria de permetre que l'agenda populista perdés força. L'ordre mundial, en aquest escenari, continuaria sota el lideratge polític i econòmic dels EUA, però la unipolaritat posterior a la Caiguda del Mur quedaria molt lluny.

Impacte d'un gir proteccionista sobre el creixement anual mitjà del PIB el 2018-2020 *



Notes: * L'impacte directe s'obté a partir d'un increment mutu de 10 p. p. en els aranzels entre els EUA i els seus socis comercials durant tres anys. L'impacte indirecte procedeix d'unes condicions financeres més restrictives i d'un augment de la incertesa. S'assumeix que la política monetària global es manté sense canvis en els cinc propers anys. Estimacions basades en les simulacions del Banc d'Anglaterra.

** La diferència entre el total i la suma de los componentes se debe al redondeo del segundo decimal.

Font: CaixaBank Research, a partir de dades del Banc d'Anglaterra i de l'FMI.

America first, America out. Aquí ens anem allunyant d'escenaris *win-win*, en els quals tots guanyen. Un possible relat seria com segueix. Fruit de l'*America first* i de l'estratègia que més amunt hem anomenat bilateralisme cost-benefici, els EUA hauran anat intensificant el gir aïllacionista, una temptació permanent en la política exterior nord-americana des del segle XIX. Però la resta del món no avançaria per la mateixa via: quan els països es relacionessin amb els EUA, no tindrien més remei que entrar en la lògica bilateral, però, per a la resta de casos, continuaria operant la globalització, les arrels econòmiques de la qual continuarien sent profundes. En el seu estadi final, aquest escenari implica que, a una escala menor, operaria una versió modificada de la globalització actual. Perquè aquesta sigui un èxit, els problemes esmentats més amunt (institucionals i redistributius, en essència) haurien de ser solucionats, probablement amb solucions que remetien al primer escenari presentat. Atès que l'aïllacionisme dels EUA implicaria una més que probable disminució de la prosperitat i, per extensió, del pes econòmic del país nord-americà, sota aquest escenari el sistema bascularia cap a una multipolaritat més intensa, amb una multiplicitat d'actors, amb la Xina possiblement al capdavant, secundada probablement per la UE com a defensora de la nova globalització i per una miriada de poders mitjans. La principal complexitat d'aquest escenari és la transició de l'actual situació cap al nou equilibri; al capdavant, en matèria de relacions internacionals, la història ens recorda que voler i poder no són en absolut el mateix. En la dècada de 1930, l'únic país amb capacitat d'exercir un lideratge estabilitzador era, precisament, el que no desitjava fer-ho, mentre que el que ho va intentar no tenia capacitat efectiva per fer-ho (el lector haurà endevinat que parlem dels EUA i del Regne Unit, respectivament). Les dificultats de la transició es veurien agreujades per la necessitat d'escometre un canvi profund del funcionament econòmic de la globalització actual, des de la reconfiguració de les cadenes globals de producció a una escala diferent fins a la capacitat de suplir el paper fonamental dels EUA en matèria de globalització financera.

America first, Europe first, China first. En aquesta hipòtesi, l'element central és la fragmentació efectiva del funcionament econòmic i polític mundial. Per proporcionar una imatge que condensi l'essència de l'escenari, podem pensar en una globalització mercantilista, en què cada centre (els EUA, Europa i la Xina) s'integraria amb el seu *hinterland* natural, acompanyat de certs campions regionals, com podrien ser el Brasil o l'Índia. Malgrat que pugui semblar una opció subòptima però no desastrosa, la veritat és que implicaria una economia clarament menys eficient, amb una escala més petita i amb un procés de transició fins i tot més complex que el de l'escenari anterior. A més a més, com va succeir amb el mercantilisme històric dels segles XVII i XVIII, seria un sistema poc estable i tendent a la confrontació entre blocs.

Aquests escenaris llunyans poc plausibles sonen, potser, massa dramàtics? Per descomptat, així ha de ser. Tots nosaltres som fills d'una llarga etapa de prosperitat i de pau, i pensar en el sacrifici d'un dels instruments clau d'aquest resultat, l'ordre institucional liberal, ens sembla incompreensible. Pel bé comú cal confiar que les amenaces que ara planen sobre la globalització es converteixin en un procés constructiu que acabi conduint a una versió potenciada i sostenible de si mateixa. No en va, i en això el consens dels economistes és gairebé unànim, el lliure comerç és l'instrument de creació de prosperitat global més poderós que existeix. La seva defensa, que no implica santificar-lo, sinó extreure'n tot el potencial, requereix la reforma del sistema institucional que li dona cobertura i la millora dels equilibris entre els guanyadors i els perdedors de la globalització, fins i tot si això comporta donar satisfacció mínima a demandes no sempre ben formulades. Però reformar l'edifici és molt diferent de demolir-lo, com ho recorda la infausta història de la Gran Depressió. El 1930, eren conscients que l'arancel Smoot-Hawley torpedinava la prosperitat futura: al maig d'aquell any, 1.028 economistes nord-americans van signar una declaració demanant-ne el veto. No va servir de res. Repetir el passat és trist, però, quan es tracta de reincidir en errors greus com els esmentats, és imperdonable. No hauria de succeir.

Àlex Ruiz
CaixaBank Research