

El invite del *America first* a la globalización: ¿amenaza u oportunidad?

Es harto improbable que los nombres de Reed Smoot y Willis C. Hawley le resulten familiares al lector contemporáneo. Y, sin embargo, la ley que lleva su nombre representó en 1929 la introducción masiva, en unos 20.000 productos importados, de aranceles en EE. UU. Mientras el mundo asistía atónito a cómo un *crash* bursátil daba paso a una caída inesperada del ritmo de actividad económica, la reacción de la mayoría de países al arancel Smoot-Hawley fue responder con sus propias medidas arancelarias, lo que contribuyó a que una recesión que podría haber sido «normal» se convirtiese en otra extraordinariamente lesiva. Pocos años después, la Segunda Guerra Mundial daba el golpe de gracia al sistema internacional.

Sobre sus cenizas, y bajo el liderazgo incontestable de EE. UU., se erigió la actual arquitectura de gobernanza mundial, lo que se conoce como el orden internacional liberal: un conjunto de reglas y valores materializados en una serie de instituciones cuyo fin último era garantizar la estabilidad macroeconómica a nivel global. Así, tras la Segunda Guerra Mundial, se crearon un conjunto de organismos económicos y financieros (el FMI; el Banco Mundial; el GATT, antecesor de la actual Organización Mundial del Comercio, o el embrión de la futura OCDE), se reconvirtieron otros (Banco de Pagos Internacionales) o se auspiciaron nuevos proyectos (como la CEE, que daría lugar a la actual UE) que configuraron un marco común de valores compartidos. Dicho marco incluía, por ejemplo, creencias como que la posibilidad de exportar, importar e invertir no debía derivar del poder político de los países, que el crecimiento de otros países no era un juego de suma cero y que los derechos de propiedad (incluido el de propiedad intelectual, condición necesaria esta para la difusión internacional del conocimiento) debían ser protegidos. Materializar estos valores en buenas prácticas implicaba, por citar los elementos más básicos, que el sistema proporcionase mecanismos comunes para realizar las transacciones comerciales y financieras internacionales, que existiera un sistema de conversión de divisas prácticamente universal o que se definieran mecanismos para establecer, calcular y controlar los aranceles y las reglas aduaneras. Pero el sistema también definía órganos e instancias donde resolver las diferencias entre los socios (en particular, las comerciales), establecía mecanismos de armonización técnica y ofrecía esquemas de protección frente a ciertos riesgos (naturales, macroeconómicos y financieros), desde la ayuda humanitaria de emergencia hasta la provisión extraordinaria de liquidez entre bancos centrales.

Pues bien, toda esta arquitectura institucional está siendo cuestionada. ¿Y por quién? Paradójicamente, por el socio fundador, EE. UU. Bajo el lema de *America first*, la actual Administración estadounidense ha emprendido lo que parece ser un profundo replanteamiento del orden liberal mundial: si, hasta la fecha, el enfoque estratégico internacional de EE. UU. era multilateral y se basaba en el cumplimiento de reglas, ahora parece pretender establecer una filosofía bilateral, que analiza cada caso bajo una perspectiva coste-beneficio (económica, pero también política).

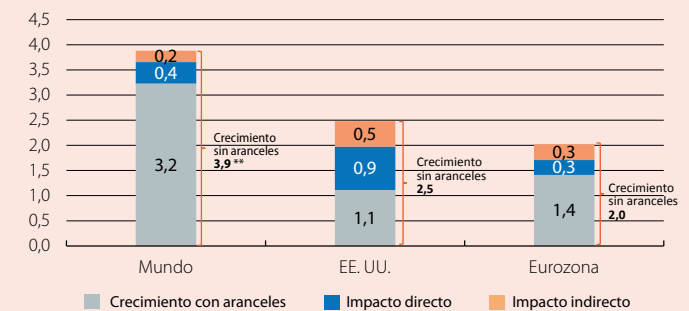
Repasemos lo que se ha puesto sobre la mesa hasta la fecha, aunque este es un ámbito en constante evolución y quizás cuando el lector lea este artículo pueden haberse anunciado nuevas medidas. Desde el mismo arranque de la nueva Administración, EE. UU. ha abandonado el Acuerdo Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés), se ha autoexcluido del Acuerdo de París sobre el cambio climático, no ha renovado su participación en el Tratado de no proliferación nuclear con Irán (recuperando el esquema de sanciones), ha iniciado una ambiciosa (aunque poco realista) revisión del NAFTA y ha puesto en duda, si no la propia OTAN, sí su compromiso militar y financiero con la alianza. Además, ha cuestionado la Organización Mundial del Comercio y ha abandonado el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Esta retahíla de decisiones se ha visto acompañada por una progresiva amenaza (y, en algunos casos, por la aplicación efectiva) de imponer aranceles a los bienes importados. En enero de 2018, EE. UU. aplicó aranceles a las lavadoras y a los paneles solares importados. Poco después, en marzo, anunció su intención de aplicar aranceles sobre las compras de acero y aluminio, y sobre una amplia variedad de productos chinos. Además, ha amenazado, en diferentes momentos, con aplicar aranceles sobre los automóviles o, incluso, sobre la totalidad de las importaciones chinas. Si se llegasen a aplicar estas dos medidas (aranceles sobre los automóviles y sobre la totalidad de importaciones chinas), una tesis que se nos antoja poco probable (aunque nada puede descartarse con rotundidad), el arancel promedio de EE. UU. pasaría de un 1,7% a un 6,5%, un nivel no visto desde principios de los años setenta. En la actualidad, y como respuesta a los aranceles efectivamente aplicados, los socios comerciales de EE. UU. han empezado a mover ficha estableciendo medidas similares: desde principios de julio, Canadá, México, la UE y China ya aplican aranceles sobre algunas de sus importaciones de EE. UU. para compensar, parcialmente por el momento, los nuevos aranceles estadounidenses.

¿Podrían mutar estas escaramuzas (llamarles guerra comercial todavía es discutible) en algo más serio y acabar penalizando al crecimiento mundial? Los canales por los que operaría un *shock* de estas características son dos, uno directo y el otro indirecto. El directo se materializaría a través de la reducción de los flujos comerciales, la disrupción de las cadenas globales de suministro y el aumento de los precios de los bienes importados. El indirecto operaría mediante el empeoramiento de la confianza empresarial y del consumidor, y el endurecimiento de las condiciones financieras.

Los ejercicios cuantitativos que se han llevado a cabo tienden a confirmar que, si el proteccionismo se mantiene en los niveles actuales, o incluso en cotas algo superiores, su impacto sobre el crecimiento mundial debería ser contenido. Pero la situación cambiaría si el nivel de protección arancelaria aumentase de forma apreciable (situándose en la zona alta de las amenazas de la Administración estadounidense). Así, según cálculos de CaixaBank Research, que utilizan como punto de partida estimaciones proporcionadas por el Banco de Inglaterra, un incremento mutuo de 10 p. p. de los aranceles entre EE. UU. y sus socios comerciales que durase tres años (2018-2020), reduciría el crecimiento mundial, en ese mismo periodo, del 3,9% de media anual previsto al 3,2%. Esta merma, de magnitud relativamente elevada, se debería en mayor medida al efecto directo, cuyo impacto sería aproximadamente el doble que el del canal indirecto. Con todo, no hay que perder de vista que el impacto indirecto puede tomar formas diversas, algunas de ellas potencialmente muy lesivas para el crecimiento. Siendo este el impacto global, EE. UU. quedaría especialmente mal parado en este escenario, ya que su 2,5% de crecimiento anual promedio esperado en la actualidad para el periodo 2018-2020 se reduciría a un magro 1,1%. La eurozona, por su parte, sufriría algo menos, creciendo un 1,4% en caso de *shock* comercial, frente al 2,0% esperado en la actualidad.

Impacto de un giro proteccionista sobre el crecimiento anual promedio del PIB en 2018-2020 * (%)



Notas: * El impacto directo se obtiene a partir de un incremento mutuo de 10 p. p. en los aranceles entre EE. UU. y sus socios comerciales durante tres años. El impacto indirecto procede de unas condiciones financieras más restrictivas y de un aumento de la incertidumbre. Se asume que la política monetaria global se mantiene sin cambios en los próximos cinco años. Estimaciones basadas en simulaciones del Banco de Inglaterra.

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

Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos del Banco de Inglaterra y el FMI.

Se trata, reiterémoslo, de un escenario adverso para la economía global. Los niveles de aranceles resultantes del mencionado aumento de 10 p. p. implicarían una situación que se acercaría a la de principios de los años cincuenta del siglo pasado, cuando el GATT apenas había empezado sus rondas de desarmamento arancelario. Pero incluso si la situación no escala este nivel de gravedad y el impacto a corto plazo acaba siendo relativamente poco lesivo, ello no implica que las consecuencias a medio y largo plazo para la arquitectura institucional global no vayan a ser significativas. Una forma de explorar esta *terra incognita* es construir escenarios que integren algunas de las características esenciales del sistema internacional, y de sus actores, que están en flujo en la actualidad. Adentrémonos en el futuro apropiándonos, como pequeña licencia, del lema de la Administración estadounidense y ofrezcamos tres visiones de lo que podría estar por venir.

Globalization first. Imaginémosnos que se leen adecuadamente los riesgos que entraña la situación actual y se reacciona en consonancia. Ahora movámonos una década hacia delante, ¿qué veríamos? Una posibilidad es que nos estuviéramos adentrando de forma decidida en lo que los historiadores del futuro denominarían la tercera oleada de la globalización (tras la primera, que sucumbió en la década de 1930, y la que hipotéticamente se cerró con el *America first*). La renovación de la globalización habría venido de la mano de cambios profundos en el funcionamiento institucional, que darían mayor voz a los nuevos poderes globales (China, pero también otros poderes medianos como Rusia, India y Brasil) y que habrían abierto la agenda a nuevos ámbitos de globalización, con el desarrollo del ámbito agrario (demanda largamente desatendida de África y otras regiones exportadoras), un reajuste de la dimensión de la globalización financiera (que mejora la coordinación internacional) y una intensificación del comercio de servicios (reclamado por los países avanzados). La reforma institucional también debería permitir recuperar su papel de foro de resolución de competencias y aplicar de forma efectiva la defensa de la propiedad intelectual. Esta globalización potenciada también habría reforzado su sostenibilidad mediante el acomodo de los focos de inestabilidad de años anteriores gracias a fórmulas creativas de compensación de los que se percibían como los «perdedores» de la globalización, bien fuesen ciudadanos o países. Todo ello debería permitir que la agenda populista perdiese garra. El orden mundial, en este escenario, seguiría bajo el liderazgo político y económico de EE. UU., pero la unipolaridad que siguió a la Caída del Muro quedaría muy lejos.

America first, America out. Aquí nos vamos alejando de escenarios *win-win*, en los que todos ganan. Un posible relato sería como sigue. Fruto del *America first* y de la estrategia que antes hemos denominado de bilateralismo coste-beneficio, EE. UU. habrá ido intensificando su giro aislacionista, una tentación permanente en la política exterior norteamericana desde el siglo XIX. Pero el resto del mundo no avanzaría por la misma senda: cuando los países se relacionasen con EE. UU. no tendrían más remedio que entrar en la lógica bilateral, pero para el resto de casos continuaría operando la globalización, cuyas raíces económicas seguirían siendo profundas. En su estadio final, este escenario implica que, a una escala menor, operaría una versión modificada de la globalización actual. Para que esta sea un éxito, los problemas antes mencionados (institucionales y redistributivos, en esencia) deberían ser solventados, probablemente con soluciones que remiten al primer escenario presentado. Dado que el aislacionismo de EE. UU. implicaría una más que probable disminución de la prosperidad y, por extensión, del peso económico del país estadounidense, bajo este escenario el sistema bascularía hacia una multipolaridad más acusada, con una multiplicidad de actores, con China posiblemente a la cabeza, y probablemente secundada por la UE como defensor de la nueva globalización y por una miríada de poderes medianos. La principal complejidad de este escenario es la transición de la actual situación hacia el nuevo equilibrio; al fin y al cabo, en materia de relaciones internacionales la historia nos recuerda que querer y poder no es en absoluto lo mismo. En la década de 1930, el único país con capacidad de ejercer un liderazgo estabilizador era precisamente el que no deseaba hacerlo, mientras que el que lo intentó no tenía capacidad efectiva (el lector habrá adivinado que hablamos de EE. UU. y Reino Unido, respectivamente). Lo complicado de la transición se vería intensificado por la necesidad de acometer un cambio profundo del funcionamiento económico de la actual globalización, desde la reconfiguración de las cadenas globales de producción a una escala diferente hasta la capacidad de suplir el papel fundamental de EE. UU. en materia de globalización financiera.

America first, Europe first, China first. En esta hipótesis, el elemento central es la fragmentación efectiva del funcionamiento económico y político mundial. A fin de proporcionar una imagen que condense la esencia del escenario, podemos pensar en una globalización mercantilista, en la cual cada centro (EE. UU., Europa y China) se integraría con su *hinterland* natural, acompañado de ciertos campeones regionales, como podrían ser Brasil o India. Aunque pueda parecer una opción subóptima pero no desastrosa, lo cierto es que implicaría una economía claramente menos eficiente, con una escala más pequeña y con un proceso de transición incluso más complejo que el del escenario anterior. Además, como sucedió con el mercantilismo histórico de los siglos XVII y XVIII, sería un sistema poco estable y tendente a la confrontación entre bloques.

¿Suenan estos escenarios lejanos poco plausibles, quizás dramáticos en exceso? Por supuesto, así tiene que ser. Todos nosotros somos hijos de una etapa larga de prosperidad y paz, y pensar en sacrificar uno de los instrumentos clave de este resultado, el orden institucional liberal, se nos antoja incomprensible. Por el bien común hay que confiar en que las amenazas que ahora se ciernen sobre la globalización se conviertan en un proceso constructivo que acabe conduciendo a una versión potenciada y sostenible de sí misma. No en vano, y en esto el consenso de los economistas es prácticamente unánime, el libre comercio es el instrumento de creación de prosperidad global más poderoso que existe. Su defensa, que no implica santificarlo sino extraer de él todo su potencial, requiere la reforma del sistema institucional que le da cobertura y mejorar los equilibrios entre los ganadores y los perdedores de la globalización, incluso si esto comporta dar satisfacción mínima a demandas no siempre bien formuladas. Pero reformar el edificio es muy distinto de demolerlo, como recuerda la aciaga historia de la Gran Depresión. En 1930 eran conscientes de que el arancel Smoot-Hawley iba a torpedear la prosperidad futura: en mayo de aquel año, 1.028 economistas americanos firmaron una declaración pidiendo su veto. De nada sirvió. Repetir el pasado es triste, pero cuando se trata de reincidir en errores del calado de los que aquí mencionamos es imperdonable. No debería suceder.

Àlex Ruiz
CaixaBank Research