

Un año de Trump en política comercial

Federico Steinberg | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @Steinbergf 

Donald Trump es un mercantilista. Tiene pulsiones proteccionistas, ve el comercio internacional como un juego de suma cero, considera a los déficit comerciales el enemigo a batir, se muestra alérgico a la cooperación multilateral y se siente cómodo en interacciones bilaterales donde pueda sacar músculo y actuar como matón de patio de colegio ante líderes que considera más débiles. En definitiva, es la **antítesis** de lo que durante décadas han sido los líderes más amables de EEUU (y lo que suele gustar a los europeos): defensores de un orden comercial multilateral basado en reglas y dispuestos a colaborar con otros gobiernos en pos del interés mutuo a largo plazo, aunque siempre buscando ventajas en el margen para las empresas estadounidenses.

Como el presidente más nacionalista que EEUU ha tenido en mucho tiempo, Trump llegó a la Casa Blanca con la promesa, en materia comercial, de derogar el acuerdo Trans Pacífico (TPP) que había sido recientemente aprobado, sacar a EEUU del NAFTA (el acuerdo con Canadá y México), imponer aranceles unilaterales a los productos chinos y olvidarse de las reglas de juego de la globalización fijadas por la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esto era sin duda sorprendente porque, según un estudio del Peterson Institute for International Economics, la economía de EEUU obtuvo ganancias de más de 2 billones de dólares (de 2016) gracias al comercio internacional entre 1950 y 2016 (un 11% del PIB del país), el período en el que el sistema de normas multilaterales impulsado por el propio EEUU estuvo en vigor. Tema distinto es el reparto de esta abultada cifra entre la población, pero esa es una cuestión de la que debería ocuparse la política fiscal norteamericana mediante la **redistribución**, en caso de que los votantes así lo consideraran oportuno.

Obviando, por tanto, el hecho de que el comercio internacional es y continuaría siendo un claro generador de riqueza, Trump se lanzó en enero de 2017 a cumplir sus promesas, sorprendiendo así a quienes afirmaban que dejaría atrás la retórica incendiaria de la campaña y sería un presidente “normal”. Pero, a lo largo de su primer año, se ha topado con la realidad. Se ha dado cuenta de que el

poder del presidente de EEUU, que durante décadas ha sido el hombre más poderoso del planeta, es más limitado de lo que él creía. Tanto el sistema de contrapesos del país como la exposición a puntos de vista diferentes (y más sofisticados) sobre la realidad del comercio, que no comparte pero que ha escuchado, lo han llevado a tener una actitud más cauta. Así, **de todo lo prometido, sólo ha sacado a EEUU del TPP**. El NAFTA lo está renegociando y, por el momento, en su relación con China y con la OMC, se está mostrando más estratégico de lo esperado. En particular, aunque su Administración mantiene un discurso de confrontación con casi todas las grandes

“A lo largo de su primer año, Trump se ha dado cuenta de que el poder del presidente de EEUU es más limitado de lo que él creía”

potencias económicas (y en especial con las que mantiene un déficit comercial bilateral, excepto Japón), por el momento se ha cuidado mucho de iniciar acciones que sean violaciones flagrantes de las normas existentes. Ni ha aprobado aranceles unilaterales contra China ni ha seguido adelante con su propuesta del ajuste fiscal en frontera, lo que le evita la apertura de procedimientos por ruptura de las reglas en la **OMC**.

Esta nueva estrategia, de jugar duro pero dentro de las reglas en vez de abandonar el sistema y dinamitarlo, parece tener mucho que ver con el aumento de la influencia de **Robert Lighthizer**, su ministro de Comercio (USTR, por sus siglas en inglés) y la marginación de sus asesores más combativos (y con menor experiencia), Wilbur Ross y Peter Navarro, a quienes Trump tenía más cerca durante la campaña electoral. Lighthizer, un experimentado abogado especialista en política comercial, que ya trabajó en la Administración Reagan en los 80, es un crítico de la OMC, pero conoce bien su funcionamiento, sobre todo sus vericuetos legales. Así, lo que parece que la Administración Trump ha venido haciendo durante este año (y seguirá intentando) es utilizar la OMC en su propio beneficio y, al mismo tiempo, socavar su funcionamiento. En vez de imponer aranceles unilaterales contra China (lo que sería discriminatorio y, por lo tanto, inconsistente con la regulación de la OMC), ha iniciado varias acciones contra el gigante asiático dentro de OMC relativas las importaciones de acero y aluminio, así como en el tema de las placas solares. También se ha negado a dar a China el estatus de *economía de mercado* en la OMC, que debería haber sido automático tras haberse cumplido 15 años desde el acceso de China a la organización y que implicaría que los instrumentos de defensa comercial que EEUU y la UE, entre otros, pueden utilizar para reducir la entrada de productos chinos, se verían reducidos (muy especialmente el recurso al procedimiento *anti-dumping*). Ante esta situación China ha presentado una queja que todavía no sabemos cómo se resolverá.

“Lo que parece que la Administración Trump ha venido haciendo es utilizar la OMC en su propio beneficio y, al mismo tiempo, socavar su funcionamiento”

Pero EEUU también está socavando el funcionamiento de la “joya de la corona” de la OMC: su **mecanismo de resolución de conflictos**. Al negarse a rellenar las vacantes que han quedado libres por finalización de mandatos en su mecanismo de apelación, está inhabilitando el sistema de forma gradual. De conseguirlo, no habría posibilidad de que la OMC emitiera fallos ante la violación de sus normas, lo que permitiría a EEUU infringirlas y nos devolvería al oscuro tiempo en el que las relaciones comerciales se dirimieran bajo la ley del más fuerte. Por último, como se vio en la cumbre de la OMC del pasado diciembre en Buenos Aires, EEUU tiene el firme propósito de no permitir que avance **ninguna nueva iniciativa** dentro de la organización, ni las relativas a la Ronda de Doha ni aquellas que tienen que ver con nuevas formas de comercio que precisan de nueva regulación, como el comercio electrónico o los aspectos que vinculan el comercio y el medio ambiente. Con todo ello, EEUU habría iniciado una estrategia que podría terminar hiriendo de muerte a la institución al hacerla irrelevante y poco operativa, pero sin destruirla de forma explícita y empleándola para actuar como mediadora en los conflictos comerciales con China, que a buen seguro se volverán más intensos a partir de ahora.

En la renegociación del **NAFTA**, los EEUU de Trump parecen haber tomado una estrategia similar. No se han retirado de la mesa de negociación, pero están haciendo unos planteamientos que podrían ser inaceptables para México y Canadá, sobre todo el de tener revisiones automáticas del acuerdo cada cinco años (que permitieran la salida de EEUU del mismo con facilidad) y el de eliminar el mecanismo de resolución de conflictos que actúa como un tribunal independiente y asegura el cumplimiento de lo pactado. Como **México** tiene elecciones en julio, es muy probable que esta negociación se prolongue hasta 2019. Y **Canadá** ya ha iniciado acciones contra EEUU en la OMC por unos subsidios que considera ilegales, lo que complicará todavía más las negociaciones.

En definitiva, el primer año de Trump en materia comercial ha sido menos dañino para el sistema multilateral de comercio de lo que se temía. También nos ha permitido ver que la Administración estadounidense tiene un claro interés en aislarse cada vez más del resto del mundo, y que empleará una estrategia cada vez más agresiva y confrontaciones para obtener ventajas comerciales, sin violar explícitamente las normas de la OMC, pero sin que le importe socavar con sus acciones el sistema de reglas de gobernanza de la globalización. De 2018 en adelante, posiblemente, veamos como el nivel de tensión y conflicto en temas comerciales va en aumento.