

Bilateralismo comercial en la era Trump: TTP, TLCAN (USMCA)

Resumen

La llegada a la Casa Blanca del presidente Trump ha supuesto un verdadero vuelco en la trayectoria (entre otras cosas) de la política exterior norteamericana en materia de acuerdos internacionales, especialmente en aquellos referidos al campo comercial. La retirada de los amplios acuerdos multilaterales firmados durante la presidencia Obama ha significado una apuesta clara por el bilateralismo en las relaciones internacionales que amenaza con tener consecuencias nefastas sobre la globalizada economía mundial. Estados Unidos parece querer volver, aunque sea de forma limitada, a posturas aislacionistas que han marcado su historia reciente.

Palabras clave:

Bilateralismo, multilateralismo, Trump, TLCAN, TTP, NAFTA, globalización, aislacionismo, comercio internacional, USMCA.

Trade Bilateralism in the Trump Era

Abstract

The arrival of President Trump at the White House has meant a real turnaround in the trajectory of US foreign policy in terms of international agreements, especially those referring to the commercial field. The withdrawal of the broad multilateral agreements signed during the Obama presidency has meant a clear commitment to bilateralism in

international relations that threatens to have nefarious consequences in the globalised world economy. The United States seems to be willing to return, albeit in a limited way, to isolationist positions that have marked its recent history.

Keywords

Bilateralism, multilateralism, Trump, TPP, NAFTA, globalization, isolationism, International trade, USMCA.

Introducción

Según la mayoría de analistas, Estados Unidos (EE. UU.) abandonó oficialmente el papel de adalid del libre comercio y de la cooperación multilateral en enero de 2017. En ese momento, y nada más asumir sus funciones la nueva administración Trump, EE. UU. se retiró de la Alianza Transpacífica (TPP, por sus siglas en inglés) o Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica en su nomenclatura oficial, y anunció que comenzaba a reconsiderar su participación en otros acuerdos internacionales de carácter multilateral (en especial el Tratado de Libre Comercio de las Américas TLCAN o NAFTA en su abreviatura en inglés).

La Alianza Transpacífica fue la pieza central del pivote estratégico del presidente Barack Obama para Asia. Antes de que el presidente Trump retirara a Estados Unidos del acuerdo, el TPP estaba destinado a convertirse en el mayor acuerdo de libre comercio del mundo, cubriendo el 40 % de la economía mundial.

Para sus partidarios, el frustrado acuerdo habría expandido el comercio y la inversión de Estados Unidos en el extranjero, estimulado el crecimiento económico, provocado la bajada de los precios finales al consumidor y creado nuevos puestos de trabajo, a la vez que habría promovido los intereses estratégicos de Estados Unidos en la región de Asia y el Pacífico. Sin embargo, sus detractores, entre ellos el presidente Trump y el partido republicano, creían que el acuerdo aceleraría el declive de la industria en Estados Unidos, reduciría los salarios y aumentaría la desigualdad.

Con Estados Unidos al margen, los países restantes del TPP han seguido adelante con una nueva versión del pacto, rebautizado como Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (y conocido como TPP11) (CPTPP, por sus siglas en inglés) que, curiosamente, mantiene la mayor parte de los acuerdos originales intactos. El acuerdo comercial conforma, aún sin los EE. UU., un mercado libre de aranceles de 500 millones de consumidores y abarca casi la sexta parte del PIB mundial.

Trump señaló de forma sorprendente a principios de 2018 que estaría dispuesto a volver a las negociaciones del TPP bajo ciertas condiciones, pero esta posibilidad parecía entonces una realidad muy improbable. Algunas circunstancias en torno a esto pueden haber cambiado.

Los orígenes del TPP

El punto de partida para lo que se convertiría en el TPP fue un acuerdo comercial de 2005 entre un pequeño grupo de países de la cuenca del Pacífico que incluía a Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur. En 2008, el presidente George W. Bush anunció que Estados Unidos iniciaría conversaciones comerciales con este grupo, lo que llevó a Australia, Vietnam y Perú a unirse. A medida que avanzaban las conversaciones, el grupo se amplió para incluir a Canadá, Japón, Malasia y México; doce países en total. Al asumir el cargo en 2009, el presidente Obama continuó las conversaciones. En 2011, la entonces secretaria de Estado, Hillary Clinton, definía al TPP como la pieza central del eje estratégico de Estados Unidos para la región de Asia y el Pacífico. Tras diecinueve rondas oficiales de negociaciones, los países participantes llegaron a un acuerdo en octubre de 2015 y firmaron el pacto a principios de 2016.

Las negociaciones superaron importantes obstáculos políticos, ya que fue necesario acordar reformas difíciles en las economías de los futuros miembros. Por ejemplo, el poderoso *lobby* de la agricultura de Japón se resistió a la reducción de los aranceles sobre los productos agrícolas, mientras que por otra parte el país nipón acordó reducir los obstáculos de acceso a su poderoso mercado de automóviles. Canadá aceptó permitir un mayor acceso extranjero a su mercado de productos lácteos, fuertemente protegido, mientras que Brunei, Malasia y Vietnam prometieron reformar sus leyes laborales, y Estados Unidos se comprometió a flexibilizar las estrictas condiciones de las patentes para los productos farmacéuticos.

Sin embargo, el acuerdo nunca fue ratificado por el Congreso de Estados Unidos, ya que se convirtió en el blanco de las críticas feroces de los candidatos republicanos (y también de buena parte de los demócratas) durante la campaña presidencial de 2016. Trump, como hemos dicho, se retiró formalmente del TPP en su primer día en el cargo, en enero de 2017.

El polémico contenido

El texto del TPP constaba de treinta capítulos que abarcaban los aranceles sobre bienes y servicios, los derechos de propiedad intelectual, las reglas del comercio electrónico, normas laborales y ambientales, los mecanismos de solución de controversias y muchos otros aspectos de las relaciones comerciales. El objetivo de este ambicioso acuerdo megaregional era crear un área económica plenamente

integrada y establecer normas coherentes para la inversión mundial. Para Obama, el pacto fue un medio para asegurar que «Estados Unidos, y no países como China, sea el que escriba las reglas de este siglo para la economía mundial». Un extenso análisis sobre estos aspectos se puede encontrar en el Cuaderno de Estrategia número 187 publicado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Entre las disposiciones más importantes:

- Eliminación o reducción de aranceles. El acuerdo redujo los aranceles y otras barreras comerciales sobre una amplia gama de bienes, incluyendo muchos productos automotrices y otros productos manufacturados, textiles y prendas de vestir, y productos agrícolas básicos, tales como carne, lácteos, productos agrícolas y grano. Se estima que la reducción arancelaria total entre los miembros del TPP hubiera alcanzado el 98 %.
- Liberalización del comercio de servicios. Se suprimieron las restricciones a los servicios transfronterizos y se añadieron normas para garantizar la protección contra la discriminación de las empresas que ofrecen servicios en ámbitos como la venta al por menor, comunicaciones, ocio y las finanzas.
- Inversión. Se abrieron los mercados a la inversión extranjera entre los miembros y se añadieron normas para proteger a los inversores. Se incluyó la controvertida disposición de resolución de controversias entre inversores y Estados, que permitía a los inversores demandar a los gobiernos utilizando el sistema de arbitraje internacional.
- Comercio electrónico. El TPP fue el primer acuerdo regional que incluía normas sobre comercio digital que habrían garantizado el libre flujo de información a través de las fronteras, ordenado la protección de la privacidad de los consumidores y prohibido las políticas que obligan a los inversores a trasladar sus servidores y otros servicios relacionados al país anfitrión.
- Protección de la propiedad intelectual. El acuerdo contenía numerosas disposiciones sobre propiedad intelectual, entre ellas la protección de las patentes, la ampliación de las condiciones de los derechos de autor y la protección de la tecnología y los secretos comerciales.
- Estándares laborales y ambientales. El TPP fue más allá de los acuerdos comerciales anteriores al comprometer a sus miembros a permitir a los trabajadores

crear sindicatos, a prohibir el trabajo infantil y forzado, a mejorar las condiciones en el lugar de trabajo y a fortalecer la protección del medio ambiente.

¿Se beneficiaban realmente los norteamericanos?

Para los negociadores estadounidenses del TPP, el pacto iba a ser el centro de una estrategia centrada en Asia para perseguir intereses tanto económicos como geopolíticos. Este reconocimiento de aspirar a conseguir objetivos geopolíticos era un elemento distintivo del acuerdo que la administración Trump parece haber olvidado.

En el lado económico de la ecuación, la administración Obama argumentaba que aranceles más bajos y el mayor acceso a nuevos mercados habrían reducido los precios finales para los consumidores, estimulado la inversión transfronteriza e impulsado las exportaciones estadounidenses. Las nuevas normas más coherentes y homogéneas para todos, y las reformas en países en desarrollo como Vietnam y Malasia harían que todas las economías involucradas fueran más eficientes, aumentando la productividad y el crecimiento.

Las economías del TPP representan alrededor del 40 % del producto interior bruto (PIB) mundial, y el acuerdo habría sido el más grande jamás concluido por Estados Unidos, tanto en términos de número de países como de flujos comerciales totales. Los datos de la Comisión de Comercio Internacional de EE. UU. muestran que el comercio de EE. UU. con los países TPP asciende a más de 1,5 billones de dólares al año, o alrededor del 40 % de todo el comercio de EE. UU. He de destacar que Estados Unidos ya tiene acuerdos de libre comercio (aunque de contenido más limitado) con muchos países del TPP, incluyendo Australia, Canadá y México, pero no con Japón, la tercera economía más grande del mundo.

Sin embargo, los críticos alegaban que el acuerdo habría conducido a una reducción real del PIB norteamericano, a salarios más bajos y a una pérdida generalizada de empleos. La mayoría de los modelos empleados por estos críticos muestran sin embargo, un impacto mixto en el empleo, con pérdidas de puestos de trabajo en el sector industrial compensadas por el crecimiento en los sectores agrícola y de servicios.

En cuanto al valor geoestratégico del TPP, la administración Obama argumentaba que reforzaría el liderazgo de Estados Unidos en Asia y fortalecería sus alianzas en la región. En 2011 Hillary Clinton señalaba que el acuerdo profundizaría la relación de

Washington con Tokio, la «piedra angular de la paz y la estabilidad en la región». Se esperaba también que promoviera los esfuerzos para una mayor integración asiática, apoyando a las instituciones regionales, como la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

Por otro lado, y en respuesta al anterior, Pekín impulsó un acuerdo comercial separado, la Asociación Económica Global Regional (RCEP, por sus siglas en inglés), que incluía a dieciséis países de Asia y el Pacífico, pero excluía a Estados Unidos. Además, puso en marcha la Iniciativa Belt and Road, la nueva ruta de la seda, que tiene por objeto desarrollar el comercio y las infraestructuras energética y viarias en toda Asia meridional y central, con claras implicaciones geopolíticas en términos de influencia y capacidad de acción en muchos de los Estados en los que se realizarán las infraestructuras previstas.

Las razones del desacuerdo

El TPP fue blanco de ataques de todo el espectro político estadounidense, especialmente durante la campaña presidencial de 2016, y también sufrió amplias críticas en otros países miembros. Trump criticó duramente el acuerdo, aduciendo que impulsaría la fuga de empleos al extranjero, que aumentaría el déficit comercial de Estados Unidos y que no abordaría el delicado asunto de la manipulación de sus divisas por parte de los socios comerciales de Estados Unidos. Algunos demócratas estuvieron de acuerdo al menos parcialmente con este pronóstico, incluyendo a los candidatos presidenciales Bernie Sanders y Hillary Clinton, aunque Clinton lo defendió como un componente vital del pivote de Obama en Asia durante su mandato como secretaria de Estado. La oposición se extendió a las organizaciones sociales y sindicales, argumentando que los acuerdos comerciales como el TPP erosionan los salarios y reducen los estándares ambientales y laborales. Según sus detractores, el acuerdo podría repetir la nefasta, según ellos, experiencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de 1994 con Canadá y México, al que muchos en EE. UU. culpan de la pérdida de empleos en el sector industrial.

Los sindicatos de Australia, Canadá y otros países se opusieron al acuerdo argumentando que otorga a las corporaciones globales demasiado poder sobre la formulación de políticas nacionales, reduce los salarios y aumenta los incentivos para trasladar la producción a países de menor costo. Los críticos también sostuvieron que

las disposiciones sobre normas laborales y ambientales eran vagas y era poco probable que se hicieran cumplir de forma fehaciente.

Muchos economistas pro TPP han reconocido que la expansión del comercio, si bien es un elemento siempre positivo para el crecimiento, tiene también desventajas. El exsecretario de Hacienda de los EE. UU., Lawrence H. Summers, llegó a declarar que a raíz de los acuerdos multilaterales tenía la evidencia de que había aumentado la desigualdad al «permitir más oportunidades de ingresos para los que están en la cima y exponer a los trabajadores ordinarios a una mayor competencia». Sin embargo, desde el otro punto de vista se argumenta que la pérdida de puestos de trabajo en la industria manufacturera tiene mucho más que ver con las nuevas tecnologías que con la apertura de los mercados al exterior, y que los acuerdos comerciales multilaterales pueden finalmente beneficiar a los trabajadores estadounidenses si se consigue abrir los mercados extranjeros a los bienes y servicios que producen y se adoptan normas homogéneas de competitividad.

¿Y qué ha cambiado ahora?

Después de que Trump se retirara del TPP, los once signatarios restantes, conocidos como el TPP11, continuaron las conversaciones con el objetivo de salvar un pacto sin Estados Unidos. Su esfuerzo tuvo éxito y dio lugar al ahora llamado Acuerdo Amplio y Progresivo de Asociación Transpacífica, o CPTPP, que se firmó el pasado marzo de este 2018. Entrará en vigor una vez que haya sido ratificado por al menos seis de sus miembros.

Si bien gran parte del CPTPP no ha cambiado con respecto al TPP original, se puede afirmar que existen diferencias importantes. Estas consisten en gran medida en la modificación o incluso la eliminación de medidas impulsadas en su momento por Washington y que fueron muy contestadas entre la opinión pública de los demás participantes.

El cambio más importante y de mayor envergadura se centra en la propiedad intelectual. En las negociaciones del TPP, Washington presionó con fuerza para que se prolongaran los términos de los derechos de autor, se ampliaran automáticamente las patentes y se trataran separadamente las salvaguardas para las nuevas tecnologías, incluyendo las llamadas biológicas, es decir, en conjunto las tecnologías sanitarias de

vanguardia. Puesto que contaron con la oposición mayoritaria de los otros participantes, estas disposiciones han sido eliminadas del CPTPP. También se ha modificado el capítulo relativo a la inversión. Los miembros han mantenido las disposiciones acerca de la resolución de diferencias entre inversores y Estados, pero han limitado su alcance. También han flexibilizado parcialmente algunas normativas laborales y ambientales.

En un claro guiño al futuro, los miembros del CPTPP advierten que las disposiciones eliminadas «sólo han sido suspendidas», una distinción que pretende señalar que podrían ser fácilmente reincorporadas si Estados Unidos decidiera reintegrarse.

Y es que las últimas decisiones de la administración americana parecen señalar en alguna medida una reconsideración a la decisión tomada hace 19 meses y esto pudiera indicar que está buscando un camino de regreso al TPP. Si la reconsideración fructificara, deshalaría uno de los primeros y grandes errores de la administración Trump. La vuelta a la Alianza Transpacífica conllevaría el efecto beneficioso de tranquilizar a Japón y a otros socios comerciales importantes de Estados Unidos en Asia lanzando el mensaje de que los intereses estratégicos de Estados Unidos en la región son lo suficientemente fuertes y claros como para sobreponerse a los impulsos de Trump. Frente a una China cada vez más asertiva, los países del TPP tienen un gran interés en hacer todo lo posible para que Estados Unidos regrese al redil. Pero reabrir la puerta del TPP seguramente será mucho más difícil que cerrarla: el tratado era un elemento importante de influencia sobre China; la promesa de aranceles cero y una regulación reducida dentro de un amplio bloque de países que cubren alrededor del 40 % de la economía mundial habría sido un fuerte imán para las empresas multinacionales que encuentran cada vez más dificultades para hacer negocios en una China en la que crece el nacionalismo impulsado desde el poder en la segunda etapa de la era Xi. Pekín habría tenido que hacer frente a un panorama complicado ante el flujo de inversión que se canalizaría en teoría hacia otros países de la región, lo que pudiera haber impulsado a los chinos a acometer nuevas reformas económicas y comerciales para mover al país en la dirección de las reglas del TPP. Pero ahora la preferencia de los dirigentes norteamericanos por los acuerdos comerciales bilaterales y su voluntad de imponer aranceles hasta a sus aliados, incluido Japón, han impedido esa posibilidad en el futuro inmediato. Sin embargo, la imprevisibilidad de la

administración Trump mostrada en estos dos últimos años impide hacer predicciones certeras.

El caso del TLCAN (NAFTA) hasta llegar al USMCA

Y en gran medida una reconsideración de tanto calado como la que pudiera estar planteándose sobre el TPP solo tendría lugar después y en función del éxito o el fracaso de la nueva postura americana en relación al Tratado de Libre Comercio de las Américas, TLCAN (NAFTA en su abreviatura en inglés).

Estados Unidos, Canadá y México comenzaron la renegociación del TLCAN el 16 de agosto de 2017. Un año después, se ha anunciado el acuerdo: el «Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá» (USMCA, por sus siglas en inglés).

Las conversaciones en esta ocasión han sido muy diferentes a las originales: los negociadores de Estados Unidos y México han negociado bilateralmente (el 28 % del PIB mexicano depende de este comercio), sin los canadienses (aun cuando estos no hayan sido excluidos de manera formal). Los Gobiernos de Canadá y México insistieron siempre en que estaban trabajando hacia un «TLCAN trilateral 2.0», pero lo cierto es que a finales de agosto Estados Unidos y México anunciaron un acuerdo bilateral después de resolver los problemas relacionados con la producción de automóviles, y que con Canadá no lograron llegar a un acuerdo sobre la renegociación del pacto comercial entre las tres naciones hasta la última semana de septiembre. El 30 de septiembre era la fecha límite para la incorporación de Canadá en los términos renegociados del TLCAN (y acordados con México el 30 de agosto). Canadá no podía permitirse el desastre que para su economía hubiera supuesto quedarse fuera del mismo: casi un 20 % de su PIB depende del comercio con el vecino del sur mientras que a la inversa es solo del 1,5 % del PIB. Aun así los negociadores apuraron hasta el último instante.

Lo que estaba sobre la mesa eran las posibles concesiones canadienses sobre la agricultura y la industria del acero y el aluminio. Trump exigía que Canadá pusiera fin a sus elevados aranceles sobre los productos lácteos estadounidenses, alegando que perjudican gravemente a los agricultores de su país. El primer ministro canadiense, Justin Trudeau, se había comprometido por su parte a proteger su industria láctea. El gobierno de Trudeau quería además mantener algunas partes del articulado del capítulo 19 del TLCAN (que aborda el procedimiento de resolución de disputas), y

Estados Unidos quiere eliminar casi todo el capítulo. En cuanto a los aranceles, Canadá quería protección contra las llamadas «medidas de seguridad nacional» que la administración Trump ha impuesto a las importaciones de acero y aluminio de Canadá y otros países. Estados Unidos también amenazaba con aranceles similares sobre las importaciones de automóviles un sector especialmente sensible para los canadienses en términos de empleo y de producción indirecta.

El resultado parece haber sido satisfactorio para todas las partes. El pacto abre el mercado lácteo canadiense a las exportaciones estadounidenses a un nivel superior (3,6 %) a la cuota de mercado del 3,25 % que la administración Obama negoció bajo el TLCAN. Canadá accede también a eliminar un reciente programa de fijación de precios de los ingredientes de la leche que los agricultores de Estados Unidos rechazaban porque dificultaba sus exportaciones a aquel país. A cambio, logró mantener el procedimiento para resolver algunas controversias (dumping o ayudas prohibidas) del controvertido capítulo 19 lo que de alguna manera la protege contra posibles interpretaciones arbitrarias del vecino del sur. Canadá también aceptó una «reasignación» de sus exportaciones de automóviles a cambio de asegurarse contra los aranceles que el presidente Trump amenaza imponer a las importaciones de vehículos por razones de seguridad nacional. Los trabajadores mexicanos también pueden estar de enhorabuena: el nuevo acuerdo exige que al menos el 45 % de los componentes de los automóviles fabricados y sujetos a exportación lo sean por trabajadores que ganen 16 dólares/hora, lo cual está muy por encima del salario medio en México.

La administración Trump ha jugado con la iniciativa. Según las leyes norteamericanas, la Casa Blanca debe dar al Congreso un aviso oficial de 90 días antes de incorporar al país a un nuevo acuerdo comercial. Puesto que la Administración había notificado este principio de acuerdo con México el 30 de agosto, Trump podrá firmar el acuerdo bilateral antes del 30 de noviembre. Incluso entonces (noviembre), el Congreso aún podría bloquear el acuerdo. Es poco probable sin embargo, que el nuevo USMCA se someta a votación hasta 2019 aunque las reglas del procedimiento adoptado permiten al presidente firmar el acuerdo comercial primero, antes de que el Congreso vote sobre él.

A diferencia del TLCAN el nuevo USMCA se someterá a revisión cada 6 años, lo que deja su supervivencia en manos del gobernante de cada Administración y de nuevo

beneficia al más fuerte. Este tipo de inseguridades harán que probablemente tanto México como Canadá intenten diversificar más sus relaciones comerciales, pero el nuevo tratado dificulta este camino: introduce una original disposición que hace depender su vigencia de que «los firmantes no lleguen a acuerdos de libre comercio con “economías no de mercado”», lo que parece una medida explícita contra la posibilidad de establecer acuerdos similares con China. De nuevo el interés geopolítico norteamericano marca este acuerdo más allá de sus objetivos específicos.

La firma final del acuerdo, sus términos y sobre todo el curso de las negociaciones refuerza con rotundidad el concepto de bilateralidad tan apreciado en la actual Administración norteamericana con el que Estados Unidos aspira a ejercer la máxima influencia contra sus vecinos más pequeños y más dependientes del comercio para obtener mayores concesiones, y supone un claro mensaje de asertividad para el resto del mundo.

La tendencia al aislacionismo y el bilateralismo como camino

Mientras que el presidente de Estados Unidos parece no valorar el orden internacional basado en reglas, o al menos las reglas actuales, y a la vista de su clara apuesta por la bilateralidad en ese campo, es preciso cuestionarse qué razones justifican ese cambio de rumbo y si realmente lo es. Puede que el presidente Trump no goce de apoyo mayoritario en la opinión pública internacional en estos días, pero hay buenas razones para creer que su enfoque de «America First» hacia el mundo sí lo tiene al menos a nivel interno. No ha habido ninguna protesta popular (ni siquiera de carácter sectorial) contra las batallas comerciales de Trump con Canadá, México o los aliados europeos. Todo parece indicar que hemos entrado en una larga guerra de comercio internacional, sin importar quién sea siquiera el titular de la próxima Administración norteamericana. Hay que recordar que Hillary Clinton tuvo incluso que renegar de su apoyo a la Asociación Transpacífica en su campaña en las últimas elecciones. El antiguo y generalizado consenso prolibre comercio ha desaparecido de forma general en los EE. UU. Las políticas de inmigración del presidente Trump pueden ser más populares entre los republicanos que entre los demócratas, pero pocos políticos demócratas se arriesgan a decir que desean traer más inmigrantes al país. Y al igual que en la década de 1920, el aislacionismo se une al sentimiento antiinmigrante y al proteccionismo en una muestra de cómo Trump ha modificado radicalmente ya a Estados Unidos.

El viejo consenso sobre el papel de Estados Unidos como defensor de la seguridad global ha colapsado por igual en los dos grandes partidos. Rusia ha cometido una clara agresión territorial contra Ucrania; pero a los votantes republicanos no parece importarles demasiado y no rechazan a Trump en su búsqueda de mejores lazos, con el presidente Putin, o en aceptar la anexión forzada de Crimea por parte de Moscú y la expansión de su influencia en el Medio Oriente. Puede parecer que los demócratas se posicionan apoyando al orden liberal internacional, pero gran parte de este posicionamiento es solo por oposición a Trump. La mayoría de los votantes demócratas desean un menor gasto militar y una presencia militar de Estados Unidos mucho más pequeña en el extranjero.

La mayoría de los estadounidenses también parecen estar de acuerdo con el presidente Trump en que los viejos aliados deben cuidarse a sí mismos y dejar de depender de Estados Unidos para protegerlos. Los británicos de la década de 1930 no querían «morir por Danzig», y los estadounidenses de hoy no parecen querer morir por Taipei o por Riga, por no hablar de Kiev o Tbilisi. El presidente Obama era menos hostil a los aliados que Trump, pero incluso él se quejaba de los «free riders».

Mirando hacia atrás, parece bastante evidente que el presidente Obama era más internacionalista en su política exterior. Amplió la OTAN, intervino en Libia, impuso sanciones a Rusia e impulsó el comienzo de las negociaciones para la Asociación Transpacífica. El enfoque más unilateralista y nacionalista del presidente Trump hacia el mundo está probablemente más cerca de donde se sitúa el ciudadano americano en general que de la sensibilidad más cosmopolita de Obama.

Entre las dos guerras mundiales, y especialmente entre 1921 y 1936, un público estadounidense desilusionado por la Primera Guerra Mundial era reacio a una mayor participación en el extranjero, y no importaba si los presidentes eran supuestos «aislacionistas» como Harding y Coolidge o supuestos «internacionalistas» como Herbert Hoover y Franklin Roosevelt. Fue necesaria la conquista de Europa por parte de Hitler, la casi conquista de Gran Bretaña y, finalmente, Pearl Harbor para convencer a la mayoría de los estadounidenses de que no hacer nada era un error.

En las últimas décadas, la tendencia hacia un «America First» ha ido en aumento. George W. Bush ganó en 2000 prometiendo reducir la participación global de Estados Unidos, derrotando a un oponente, Al Gore, que hablaba de la indispensabilidad de

Estados Unidos. En 2008, Obama ganó mientras prometía salir de los conflictos en el exterior para siempre...

Muchos anhelan a que en las elecciones de 2020 Estados Unidos vuelva a las bases de su política internacional pos-Guerra Fría. Pero puede que tengamos que empezar a enfrentarnos al hecho de que lo que estamos viendo hoy no es algo muy nuevo, sino una vuelta a la clásica política exterior de Estados Unidos, o más bien un retorno a las tradiciones más antiguas, de aquellas que les mantenía al margen mientras el fascismo y el militarismo casi conquistaban el mundo.

Conclusiones

La Administración norteamericana parece estar claramente dominada por los partidarios de la bilateralidad y de desmontar el legado de la era Obama en términos de relaciones internacionales y de apertura de su país al mundo. Prefieren el equilibrio bilateral al multilateral en el comercio, el bilateralismo al multilateralismo en la geopolítica y el ejercicio del poder unilateral de EE. UU. a la cooperación institucional entre Estados. La arquitectura institucional internacional de los últimos 70 años está en entredicho.

Una red de acuerdos comerciales bilaterales por extensa que fuera no será capaz de apoyar la integración global y eficiente de mercados amplios que los tratados regionales o multilaterales sí aspiran a crear. En la economía internacional globalizada de nuestros días, las relaciones bilaterales no reflejan cómo funciona en la práctica el comercio internacional: las fábricas no se limitan a producir en el país de origen y a exportar los productos finales a un país extranjero; más bien, las empresas participan en cadenas de valor de carácter mundial en las que las etapas de la producción se dividen entre varios países. Por este motivo la visión unilateralista puede contribuir a conseguir disminuir déficits comerciales monetarios entre países, pero deja de lado todo el resto de los elementos de esa cadena de valor.

Aun cuando abordar los desequilibrios comerciales generales son un tema legítimo e incluso prioritario para las políticas públicas (como decía Keynes), esos desequilibrios no pueden entenderse exclusivamente como el resultado de una balanza comercial y por tanto no pueden gestionarse exclusivamente a través de acuerdos bilaterales. Hay que tratarlos multilateralmente, porque son un fenómeno multilateral. Como mínimo

sería mucho más productivo abordar esos desequilibrios a través de la política macroeconómica y de la cuenta de capital que a través del comercio.

La preferencia del presidente americano por el bilateralismo económico es fruto de su entendimiento de la economía global como un conflicto de suma cero. A partir de este punto de partida deduce que la cuestión clave para evaluar cualquier acuerdo comercial no es si genera beneficios económicos globales, sino cómo se distribuyen sus beneficios entre los países, quién recibe la mayor parte del pastel fundamentalmente en términos monetarios. Los asesores que parecen guiar la política del presidente Trump se alarman porque en las negociaciones comerciales anteriores, y en particular en las conversaciones en las que participaron diferentes países, los negociadores estadounidenses permitieran que otros ganaran a expensas de Estados Unidos. Es una visión absolutamente maniquea del problema. Pero, sin embargo, en las negociaciones uno a uno, el presidente Trump cree que Estados Unidos tiene una mayor capacidad de influencia y también de imposición de condiciones, y por lo tanto podría conseguir una mejor posición final. Por ahora la evolución de los acontecimientos y los acuerdos logrados no parecen contradecir esta afirmación (véase el rápido acuerdo comercial bilateral alcanzado con Corea del Sur a finales de septiembre para evitar la imposición de aranceles o la abdicación de Japón para empezar a negociar uno similar). La administración Trump utiliza todo su peso específico en la negociación bilateral donde realmente se siente cómoda. Una mirada a lo conseguido hasta ahora podría llevar a darle la razón en sus tácticas negociadoras en función de los resultados. Sin embargo, en la era de la hiperglobalización comercial, la vuelta al bilateralismo parece, en el medio plazo, una visión reduccionista de las relaciones (económicas) internacionales. Es el caso del nuevo USMCA: aun cuando el presidente Trump pueda proclamar una gran victoria política (y realmente lo es para su legado), a medio plazo significa el triunfo de la vía bilateral sobre la globalización comercial.

La tendencia al aislacionismo no es nueva en la historia de EE. UU., se podría afirmar que, bien al contrario, esa ha sido la constante de este país hasta bien entrado el siglo xx; lo que es realmente novedoso es la propensión de la actual Administración estadounidense a provocar crisis internacionales a cuenta de un renovado aislacionismo que ahora se denomina patriotismo bilateral. El bilateralismo que ahora proclama la administración Trump es lesivo para la comunidad internacional y marca un

camino peligroso. No funcionará. Pero causará un gran daño en el sistema de relaciones internacionales. La última sesión de la Asamblea General de NN. UU. en Nueva York en septiembre fue el mejor escenario para contemplar el nuevo aislacionismo americano. «Patriotismo» (en versión Donald Trump) contrapuesto a multilateralismo. Y la nueva arquitectura internacional que ampare este sistema está aún por componer...

*Francisco Márquez de la Rubia
Analista del IEEE*