

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DE CHILE Y AMERICA LATINA EN EL MUNDO DE TRUMP¹

RAUL E. SAEZ²

Introducción

La llegada al poder, en enero de 2017, de un Presidente de Estados Unidos que considera que la actual arquitectura multilateral económica y financiera perjudica a su país (a pesar que su propia nación la empujó), que el bilateralismo y las sanciones unilaterales son los mecanismos para resolver las controversias económicas internacionales, que la globalización es un juego de suma cero y que es partidario del proteccionismo, plantea desafíos inesperados, pero también oportunidades para América Latina.

Hablar de estos desafíos y oportunidades tiene su elemento de riesgo dadas las visiones cambiantes y las mismas contradicciones en las que entra el presidente Trump en materia de lo que quiere hacer. Un ejemplo de ello es su actitud hacia el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por su sigla en inglés): la decisión inicial era denunciarlo, pero posteriormente decidió (correctamente) renegociarlo. Pero es esta misma incertidumbre la que genera un desafío para una región cuyas exportaciones al mercado estadounidense representan el 46% del total³ y dicho país es la primera fuente de inversión extranjera directa.

En este documento, primero se hacen algunos comentarios generales sobre los riesgos que representan las ideas del equipo de Trump para el sistema multilateral económico construido después del fin de la Segunda Guerra Mundial y luego se revisa la agenda de política comercial definida en marzo de 2017 por la nueva administración. La actitud hacia América Latina no va a ser uniforme y depende de cuál es la “amenaza” que percibe el gobierno norteamericano. Esto se aborda en la tercera sección. Las oportunidades para la región y Chile se presentan a continuación para luego concluir.

¹ Esta es una versión revisada de una presentación del autor en el Instituto latinoamericano de Relaciones Internacionales (ILRI) de la Universidad Miguel de Cervantes.

² Investigador y coordinador del Programa CIEPLAN-Universidad de Talca.

³ Este promedio esconde diferencias donde, en el caso de México más del 80% de las exportaciones tienen como destino EE.UU., y países como Argentina, Chile y Perú donde ese porcentaje es menos del 20%.

¿Trampa de Tucídides o trampa de Kindleberger?⁴

En un artículo previo a la asunción al poder de Donald Trump, Joseph S. Nye plantea que ante un Estados Unidos aislacionista y desinteresado en los temas globales no debemos temer en caer en la Trampa de Tucídides, como lo sugirió el presidente chino Xi Jinping, sino que el riesgo es caer en la Trampa de Kindleberger. Tucídides fue un historiador griego que, escribiendo sobre las guerras del Peloponeso, concluyó que cuando un poder hegemónico teme la emergencia de un nuevo se generan las condiciones para un conflicto armado de gran magnitud. Por su parte Charles P. Kindleberger, economista norteamericano y profesor de la Universidad de Harvard, argumenta en su historia de la Gran Depresión que muchos de los eventos, tanto en lo político como en lo económico, que sobrevinieron en la década de los años 1930 tienen su origen en el vacío creado Gran Bretaña después de 1918, vacío que no fue llenado por Estados Unidos. La ausencia de un poder dominante activo está detrás de catástrofes como la Gran Depresión, la inestabilidad financiera, el surgimiento de los nacionalismos, y eventualmente a la Segunda Guerra Mundial y el holocausto.

Nye argumenta correctamente que la creación de bienes públicos globales requiere de una coalición liderada por algún poder que asegure estabilidad política, estabilidad financiera, y la libertad de los mares como las impuso Gran Bretaña en la segunda mitad del siglo XIX. El desarrollo de los bienes públicos de hoy día, como el combate contra el calentamiento global y la liberalización del comercio global, está siendo abandonado por un Estados Unidos que se retira del Acuerdo de París, es escéptico respecto de la OTAN, crítico de un orden económico basado en reglas y abiertamente inamistoso hacia la Organización Mundial de Comercio. Ello es preocupante y da pie para pensar más en Kindleberger que en Tucídides.

Todavía están demasiado frescos los resultados del 19º Congreso del Partido Comunista de China para hacer un pronóstico de la estrategia global de China, pero en la medida que China siga creyendo que puede seguir siendo un *free rider* de las reglas internacionales del comercio es difícil pensar que pudiese llenar el espacio que está dejando Estados Unidos.

La visión del nuevo gobierno: el juego de suma cero

La visión del actual gobierno de Estados Unidos se puede encontrar en el artículo que el asesor de seguridad nacional de Trump, el general H.R. McMaster, y el

⁴ Esta sección se basa en el artículo de Joseph S. Nye, "The Kindleberger Trap", *Project Syndicate*, 9 de enero de 2017, <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-china-kindleberger-trap-by-joseph-s--nye-2017-01>.

director del Consejo Nacional Económico, el economista Gary Cohn, publicaron en el *Wall Street Journal* el pasado 30 de mayo⁵.

En pocas palabras, McMaster y Cohn afirman que no existe una comunidad global, sino lo que hay son naciones, ONGs y empresas que compiten por obtener ventajas en una “arena”⁶. Es decir, la cooperación para obtener resultados que beneficien a todos no existe. La interacción global es un juego de suma cero, donde lo que unos ganan otros lo pierden. Este es un viraje clave respecto de lo ha sido la política global de Estados Unidos en lo económico desde 1945. Dicha política consistió en la construcción de instituciones cooperativas: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sucesora del Plan Marshall. Nótese que la palabra “cooperación” está antes que la palabra “desarrollo”. Esto es, el desarrollo económico no puede entenderse sin la cooperación. Recordemos que el Plan Marshall, donde por primera vez el ganador de una guerra financia la reconstrucción del perdedor, precisamente se basó en que una Europa y Japón prósperos beneficiarían a Estados Unidos. La evidencia histórica confirma que esto fue así.

La propuesta de nuevo presupuesto hecha por Trump en mayo incluye un recorte del 37% en la ayuda internacional a través de US AID e incertidumbre respecto de la contribución anual a la Asociación Internacional para el Desarrollo del Banco Mundial⁷. Por su parte el Departamento de Estado enfrentaría un recorte de presupuesto del orden de 30%. Es difícil pensar que un Ministerio de Relaciones Exteriores pudiese seguir cumpliendo sus múltiples misiones con un recorte de ese tamaño. Por tanto, la retórica anti-cooperación se traducirá en acciones concretas.

Esta filosofía del juego de suma cero también se extiende al comercio internacional, justo en el año del bicentenario de la publicación del libro de David Ricardo en el cual demuestra, en base a las ventajas comparativas, que el comercio internacional no es un juego de suma cero como planteaban los mercantilistas de siglos anteriores. McMaster y Cohn lo manifiestan en el artículo ya citado al afirmar que “Al reunirse con los líderes de la Unión Europea en Bruselas, el presidente Trump reiteró su preocupación por nuestros déficit comerciales con muchas naciones europeas y también enfatizó la importancia de la reciprocidad en el intercambio comercial”. En términos simples, “Estados Unidos tratará a otros como otros nos traten a nosotros”⁸.

⁵ Ver <https://www.wsj.com/articles/america-first-doesnt-mean-america-alone-1496187426>.

⁶ Esta es la palabra que los autores utilizan en inglés. En el uso corriente, dicho término puede ser entendido como un campo de combate.

⁷ Ver Molli Ferrarello, “What “America First” means for US foreign aid” en <https://www.brookings.edu/blog/brookings-now/2017/07/27/what-america-first-means-for-us-foreign-aid/>.

⁸ Traducciones del autor.

El primer comentario que surge de estas afirmaciones es recordar, como ya se hizo, que eran los mercantilistas quienes pensaban que la balanza comercial era uno de los criterios para evaluar los beneficios o costos del comercio internacional. Esto fue refutado hace doscientos años. Los beneficios y costos del comercio no tienen relación con la balanza comercial. En segundo lugar, los autores demuestran cierto desconocimiento de la economía en el sentido que los superávits o déficits comerciales son el reflejo de la política macroeconómica y no de la comercial como ellos afirman⁹. Países con alto nivel de ahorro y bajos niveles de gasto, como Alemania o Japón, van a tener superávit, y la contraparte, dado que el mundo es una economía cerrada, es que alguien tiene que tener un déficit, en este caso recae en Estados Unidos y algunas economías emergentes. Es imposible asegurar que con la renegociación de un tratado de libre comercio se va a corregir un desequilibrio comercial.

El régimen de comercio construido en la posguerra a partir del GATT y ahora la OMC se basa en la concesión recíproca de la eliminación de las barreras al comercio sobre la base de la no discriminación y la adopción de disciplinas comunes. La afirmación de McMaster y Cohn respecto de la reciprocidad en el intercambio comercial solo puede entenderse como algo más allá de las reglas multilaterales, lo cual genera incertidumbre respecto del real alcance de esta exigencia de “reciprocidad”.

La agenda comercial de Estados Unidos

En marzo de 2017, la Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos (USTR) publicó la agenda de política comercial para 2017¹⁰. Esta agenda tiene cuatro prioridades: 1) defender la soberanía de Estados Unidos en materia de política comercial; 2) cumplimiento estricto de la legislación de comercio internacional de EE.UU.; 3) uso de la presión para abrir mercados extranjeros; y 4) negociar nuevos y mejores acuerdos¹¹ comerciales. Respecto de esto último, el foco estará en acuerdos bilaterales y no multilaterales y en la renegociación de acuerdos donde no se estén logrando los objetivos de EE.UU. Además de esta visión unilateralista, el documento contiene afirmaciones a las que habrá que poner atención dado que, dependiendo de la interpretación, podrían cuestionar directamente las reglas multilaterales del comercio.

La mayor utilización de los instrumentos de defensa comercial¹² que contiene la legislación de Estados Unidos es el medio por el cual se restringirán las importaciones.

⁹ Véase, por ejemplo, Caroline Freund, “Public Comment on Trump Administration Report on Significant Trade Deficits”, Peterson Institute for International Economics, 8 de mayo de 2017, <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/public-comment-trump-administration-report-significant-trade>.

¹⁰ USTR, *2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, marzo de 2017, Washington, DC. La primera sección del documento contiene la Agenda de Política Comercial del Presidente para 2017.

¹¹ El texto en inglés habla de *deals*, no de *agreements*.

¹² Medidas compensatorias de subsidios, anti-dumping y salvaguardias.

Es previsible un mayor activismo en esta área. Igualmente es esperable una renegociación de acuerdos comerciales cuando la balanza comercial es desfavorable para Estados Unidos. La primera renegociación en curso es la del NAFTA que, a octubre de 2017, lleva cuatro rondas sin un final previsible. Estados Unidos también ha estado presionando por la renegociación del tratado de libre comercio Corea-EE.UU. En ambos casos con fuerte oposición del sector privado estadounidense respecto de las posturas de su propio gobierno.

Implicancias para América Latina y Chile

El primer riesgo para América Latina es la aversión de la nueva administración a las reglas internacionales del comercio. Una espiral proteccionista a partir de represalias por las acciones de EE.UU. por parte de otras economías grandes tendría un impacto negativo sobre una región que ha aprendido a participar en los mercados globales y cuya dependencia del comercio internacional ha aumentado. Es probable que la región tenga que enfrentar, en lo comercial, acciones unilaterales, cierre de fronteras, decisiones inconsultas, menos uso de los mecanismos de la OMC y el empleo de medidas proteccionistas que están en alguna parte en la legislación de Estados Unidos desde hace muchas décadas.

Considerando que el primer elemento de evaluación para las autoridades estadounidenses del estado de una relación comercial bilateral es si EE.UU. tiene o no un déficit comercial, entonces es posible pensar que las economías sudamericanas están menos expuestas. EE.UU. tiene un superávit comercial con todas las grandes economías de Sudamérica. Además, son economías que principalmente exportan recursos naturales y productos basados en recursos naturales que no están en el radar de los votantes de Trump. Un tema que sí podría emerger bilateralmente es el nivel de protección de los derechos de propiedad intelectual en Argentina y Brasil, los únicos grandes países de la región que no han suscrito obligaciones sobre esta materia en el marco de tratados de libre comercio con EE.UU., a diferencia de Chile, Colombia y Perú. Por otra parte, y dependiendo del resultado de la renegociación de NAFTA, EE.UU. podría proponer a estos tres países una renegociación de los acuerdos bilaterales respectivos. Desde luego no es esperable ninguna iniciativa comercial de carácter hemisférico.

La situación de México y Centroamérica es muy un distinta. El objetivo de la renegociación del NAFTA es introducir obligaciones que reducirían el desbalance comercial, lo cual tiene poco sentido desde el punto de vista de la teoría de la política comercial como ya se mencionó. El resultado de la renegociación puede potencialmente ser bastante disruptivo. En el caso de estos países latinoamericanos se agrega además el tema de la migración, el tráfico de drogas y las bandas delictuales.

Cuba y Venezuela serán centro de atención por su situación política más que por las relaciones económicas con EE.UU. El Departamento del Tesoro ya está implementando algunas de las medidas anunciadas que restringen la capacidad de ciudadanos estadounidenses para hacer negocios con ciertas empresas cubanas, lo cual impactará negativamente el turismo estadounidense en la isla. Respecto de Venezuela ha habido continuismo en el tipo de sanciones selectivas aplicadas a las autoridades bolivarianas.

Oportunidades para América Latina y Chile

Tal como lo dijo Angela Merkel respecto de Europa, los latinoamericanos tendremos que tomar nuestro propio destino en nuestras manos, dependiendo menos de EE.UU. (lo cual no es necesariamente malo) pero manteniendo una relación amistosa con dicho país. La región enfrenta una serie de desafíos colectivos: corregir la persistente desigualdad, hacer más eficiente el uso de la energía y reforzar la sustentabilidad económica y social del crecimiento, entre otros.

La amenaza del desahucio del NAFTA ha llevado a México a acercarse a Argentina y Brasil como fuente alternativa de las importaciones agrícolas que hoy provienen de Estados Unidos. Iniciativas similares que busquen incrementar la interdependencia económica entre los países de la región deben ser promovidas. La convergencia de los grandes grupos de integración como el Mercosur y la Alianza del Pacífico y refundar una ALADI para el siglo XXI son prioritarias. Tanto el FMI y el BID han recomendado recientemente un reenfoque de la integración latinoamericana¹³.

Por su parte, el retiro de la escena económica regional de Estados Unidos y los nuevos vientos políticos que soplan en Sudamérica refuerzan la estrategia de Chile de un mayor acercamiento al MERCOSUR y de su papel como articulador de la convergencia entre dicho bloque y la Alianza del Pacífico. Habrá que esperar el término de la renegociación del NAFTA para evaluar si sobre esa base se podría hacer una actualización del TLC Chile-EE.UU.

En conclusión

Las relaciones económicas entre América Latina y EE.UU. parecieran estar encaminándose a un período en que para algunos países será de indiferencia (América del Sur) y otros será de refundación de los términos en que da esa relación (México, renegociación de NAFTA). El gobierno actual de Estados Unidos no valora la complementariedad entre la cooperación económica y la seguridad militar. Eso implica que solo se pondrá atención en América Latina en la medida que se perciba que la

¹³ Véase FMI, "Cluster Report - Trade Integration in Latin America and the Caribbean", *IMF Country Report* N° 17/66, febrero de 2017, y Andrew Powell (coordinador), *Caminos para crecer en un nuevo mundo comercial*, BID, 2017.

relación económica representa una amenaza a la seguridad y, a juicio de la administración, al bienestar de los norteamericanos.

No es esperable alguna iniciativa constructiva y colaborativa de carácter hemisférico. Esto deja el espacio para que iniciativas latinoamericanas sean impulsadas con el objetivo de resolver problemas del desarrollo cuya resolución requiere de una acción colectiva.