

## DONALD TRUMP VS. XI JINPING ESTADOS UNIDOS VS. CHINA\*

*Eduardo Lizano*

### Resumen

La llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos de América ha puesto en ascuas a todo el mundo. Decidido en revertir el retroceso del imperio norteamericano, Trump ha revivido viejas rencillas entre las grandes potencias. En particular, el conflicto con China ha sido especialmente acre que, con el transcurso del tiempo, se extiende y profundiza en múltiples ámbitos: geopolítico, militar, económico y científico-tecnológico.

El presente estudio ofrece una reflexión sobre los efectos de las políticas comerciales de Trump para Costa Rica, organizada en cuatro secciones. En la primera, se trata de indagar si Trump utiliza el proteccionismo arancelario como un instrumento temporal o con carácter permanente. La segunda examina la guerra comercial entre EE.UU. y China y sus posibles resultados. La tercera profundiza el tema de los posibles objetivos de las políticas de Trump y los instrumentos de los que puede echar mano para alcanzarlos. La última sección aborda el tema de la situación para un país como Costa Rica.

\* El autor agradece los comentarios sobre una versión preliminar de este trabajo de parte de Thais Córdoba, Tomás Dueñas, Pablo Klein, Ana Lizano, Eugenia Lizano, Ricardo Monge, Miguel Ángel Rodríguez, Silvia Saborío, José Manuel Salazar y Eduardo Ulibarri.

**EDUARDO LIZANO**

Academia de Centroamérica



“Make America Great again for all Americans...  
we face rivals like China and Russia  
that challenge our interests, our economy  
and our values...weakness is the surest  
path to conflict...complacency  
and concessions only invite aggression  
and provocation”.

DONALD TRUMP.

“This is an era that will see China  
move closer to the centre of the world  
and make more contributions to human kind...  
A military is built to fight, but it must  
also be able to win wars...”

XI JINPING

“Solo el diálogo nos hace crecer”.

PAPA FRANCISCO.

## ÍNDICE

Introducción .....	4
Primera Sección	
EL PROTECCIONISMO DE TRUMP	
¿UN FIN O UN MEDIO?.....	5
Segunda Sección	
TRUMP VS. CHINA .....	7
Tercera Sección	
TRUMP: OBJETIVOS E INSTRUMENTOS .....	16
Introducción.....	16
De los objetivos .....	16
De los instrumentos.....	18
Conclusión .....	21
Cuarta Sección	
¿... Y EN CUANTO A COSTA RICA QUÉ? .....	22
Introducción.....	22
El marco general de referencia .....	23
El caso de Costa Rica.....	24
¿Cómo enfrentará Costa Rica la situación? .....	29
Conclusión .....	32
Bibliografía .....	34

## INTRODUCCIÓN

El ascenso de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos (EE.UU.) es uno de los hechos más significativos de las últimas décadas. Sus ideas, planteamientos y acciones son altamente disruptivos. En pocos meses ha puesto en ascuas a todo el mundo. Ha socavado los cimientos mismos del orden internacional vigente después de la Segunda Guerra Mundial, en cuya construcción, paradójicamente, EE.UU. jugó un papel determinante. Las consecuencias geopolíticas, militares y económicas inmediatas de las políticas de Trump son profundas y de larga duración, representan un hito, un punto de inflexión como lo fueron la caída del muro de Berlín, la transformación meteórica de China en una potencia mundial de primer orden o la Gran Recesión de los años 2007-2008. Trump se propone ser el “hombre providencial” cuyo propósito principal consiste en revertir el retroceso del imperio norteamericano (Make America Great Again). Trump, sin duda, hace historia. Así, no sería de extrañar que en un futuro no muy lejano se llegue a hablar de la época antes y después de Trump.

El objetivo reiterado de Trump consiste, en última instancia, en ampliar y profundizar la hegemonía de EE.UU. en el mundo. Esta postura de Trump ha puesto de nuevo sobre el tapete las viejas rencillas entre las grandes potencias. La obsesión imperial no ha tardado en aflorar, una vez más, con fuerza y determinación. El conflicto con China ha sido especialmente acre. Se pone de manifiesto en múltiples ámbitos: geopolítico, militar, económico y científico-tecnológico; con el transcurso del tiempo, no ha hecho sino extenderse y profundizarse.

Ahora bien, la conducta cotidiana tan peculiar de Trump, ha agravado la situación. Su personalidad no ayuda, más bien dificulta, sobremanera, las relaciones con otros países, se trate de “amigos”, “rivales” o “enemigos”. Las ocurrencias, contradicciones y sorpresas son frecuentes. Los hechos y la realidad son tomados a la ligera o ignorados del todo. Los escándalos en la Casa Blanca son asunto de todas las semanas. Los sobresaltos, la incertidumbre y las “verdades” alternativas han llegado a minar el ambiente; todo ello dificulta conocer con claridad cuáles son los objetivos y cuáles los instrumentos utilizados para alcanzarlos. Ante este comportamiento, es poco menos que imposible llevar a

cabo un análisis adecuado de las políticas de Trump; es inevitable especular un tanto y tratar de adivinar otro tanto.

Para un país pequeño –una microeconomía– como Costa Rica los efectos de las políticas de Trump son inevitables y significativos, no pueden desdeñarse, ni volver la cara para mirar a otra parte; deben enfrentarse. Por otro lado, si bien los márgenes de acción para Costa Rica son limitados, no por ello dejan de tener una marcada trascendencia. Es más, debe quedar claro que cada crisis plantea siempre nuevas posibilidades. No cabe, por consiguiente, ni la indiferencia, ni el escapismo (populismo) todo lo contrario los desafíos deben encararse y las oportunidades deben aprovecharse.

Este ensayo se divide en cuatro secciones. En la primera, se trata de indagar si Trump utiliza el proteccionismo arancelario como un instrumento temporal o con carácter permanente. La segunda examina la guerra comercial entre EE.UU. y China y sus posibles resultados. La tercera profundiza el tema de los posibles objetivos de las políticas de Trump y los instrumentos de los que puede echar mano para alcanzarlos. La última sección aborda el tema de la situación para un país como Costa Rica.

## Primera Sección

### EL PROTECCIONISMO DE TRUMP

#### ¿UN FIN O UN MEDIO?<sup>1</sup>

Las decisiones del presidente Trump acerca de la política exterior de EE.UU. tienen, sin duda, una importancia determinante en las relaciones internacionales de los cinco continentes. ¿Cuáles son los objetivos del presidente? Dar respuesta a estas preguntas no es fácil. En efecto, sus manifestaciones cotidianas en los medios de comunicación son con frecuencia vagas, imprecisas, contradictorias y cambiantes. Ello dificulta conocer las intenciones y propósitos del presidente. Varias pueden ser las respuestas a la pregunta planteada. Se podría suponer, aunque como se verá más adelante posiblemente no sea el supuesto más adecuado, que su objetivo consiste en reconstruir el orden liberal internacional creado, en buena parte, por los mismos EE.UU. después de la Segunda Guerra Mundial. Este orden se caracteriza, de una parte, por la creación de varias instituciones de carácter internacional. Algunas tienen un alcance general tal es el caso de las Naciones Unidas; otras tienen un ámbito específico, en cuanto al comercio internacional (OMC) y en relación con el sistema monetario (FMI). De otra parte, el funcionamiento del orden hasta ahora vigente, está basado en la suscripción de una serie de acuerdos y un conjunto de normas, reglas y disposiciones de aplicación general y de acatamiento obligatorio. Esto para todos los países “grandes” y “pequeños”, “ricos” y “pobres”.

---

1 Publicado en el periódico digital *crboy.com*, el 17 de agosto de 2018..

El orden vigente ha tenido efectos positivos importantes. La expansión del comercio internacional ha sido notoria. Esto ha favorecido el crecimiento económico de numerosos países, especialmente de los pobres. También ha permitido a países pequeños como Costa Rica ganar disputas (textiles) a países grandes (EE.UU.). Sin embargo, el cumplimiento de los acuerdos y de las obligaciones ha dejado mucho que desear. Todos los países, tanto los “grandes”, como los “pequeños” han violado persistentemente normas y reglas esenciales del orden vigente: falta de acceso a los mercados (proteccionismo arancelario y obstáculos no arancelarios al comercio exterior especialmente en el sector agrícola), concesión de subsidios, ataques a la propiedad intelectual, exigencia de transferir de manera “voluntaria” conocimientos tecnológicos, devaluación de la moneda nacional para promover las exportaciones, entre otras.

Asimismo, en otro ámbito, EE.UU. se ha opuesto durante varios años a ajustar las cuotas de los países miembros del FMI y la UE; por su parte, ha obstaculizado modificar la representación de los países miembros en el directorio de esta institución.

Así, el incumplimiento frecuente de las obligaciones de los países “grandes” ha debilitado el funcionamiento del orden liberal internacional. Para Trump la situación actual es insostenible. La mayoría de los países emergentes y de los países en vías de desarrollo comparten también este punto de vista. Se consideran “perdedores”, aunque por razones diferentes. No es este el caso de la UE y China. Estos países se encuentran hasta el día de hoy en una zona de confort. Para los demás, por el contrario, la situación actual debe modificarse de manera considerable. No se trata de descartar el orden liberal internacional, sino de rescatarlo. Para Trump el proteccionismo –amenaza en algunos casos, realidad en otros– no sería un fin en sí mismo (producir dentro del país lo que necesite), sino más bien un medio para tratar de forzar a los países a dar fiel cumplimiento a las obligaciones del orden liberal internacional. Como dirían los franceses se trataría de recular un paso (más proteccionismo) para luego poder saltar mejor (menos proteccionismo, comercio libre y “justo”). La contradicción para Trump no existe. Este es el procedimiento recién utilizado con la UE. Primero la amenaza con más proteccionismo. Y después, cuando se reúne con su emisario Jean Claude Juncker, le propone dismantelar el proteccionismo entre EE.UU. y la UE.

Trump podría llegar a reconocer los costos del proteccionismo en términos de más inflación, menos empleo y menos votos. Sin embargo, ellos serían compensados, gracias a los beneficios obtenidos una vez se restablezca el funcionamiento adecuado del orden liberal internacional. Camino sin duda tortuoso y peligroso: los costos podrían resultar mayores a los beneficios. Ello dependerá, en buena medida, de la reacción de los demás países.

Trump debe apretar el paso para evitar incurrir en costos excesivos derivados del proteccionismo incluido el impacto negativo en su apoyo popular. Mientras tanto, además

de apretar el paso, Trump buscaría afianzar la posición de EE.UU. ante las próximas negociaciones bilaterales y multilaterales indispensables para sacar a flote el orden liberal internacional basado en un mundo multipolar cuyo funcionamiento se fundamenta en el diálogo y la negociación. Estas negociaciones se llevarían a cabo entre los países que, en última instancia “cuentan”, sean UE, Japón, EE.UU., China y algunos países del BRICS, especialmente Rusia. Países “pequeños” como Costa Rica, Yemen y Guinea Ecuatorial no tendrían derecho a veto como si lo tienen hoy en la OMC, pero sí se beneficiarían de un orden liberal internacional debidamente remozado.

Bien podría suceder que la estrategia/táctica de Trump no le rinda los resultados por él esperados. Ello por cuanto los costos no sean compensados por los beneficios obtenidos. En estas circunstancias Trump ¿cambiará de instrumento para alcanzar el mismo objetivo? ¿cuál sería ese nuevo instrumento? o ¿más bien cambiaría el objetivo?

Hasta aquí se ha supuesto, como se indicó al comienzo de estas líneas, que el objetivo de Trump consiste en rescatar el orden liberal internacional. Empero, él podría perseguir otros objetivos, tales, como proponerse mantener la supremacía estadounidense (America First), es decir pretender un mundo unipolar dominado por EE.UU., así como aconteció, durante un corto período, después del desmembramiento del imperio ruso. También Trump podría fijarse como objetivo ganar las próximas elecciones presidenciales del año 2020. Quizás trate de alcanzar varios objetivos a la vez. De igual manera, él podría sufrir las consecuencias de un narcisismo morboso, el cual se reflejaría en su convencimiento de creer en una plena coincidencia entre el bienestar del pueblo norteamericano y sus intereses personales. Su objetivo, en este caso, consistiría en llegar a ser, gracias a su supuesta extraordinaria e inigualable maestría negociadora, el héroe de un nuevo orden internacional a la Trump, es decir en ser el señor de la Historia, la paz, la democracia, el desarrollo económico internacional pasarían a segundo o tercer lugar. Es más, no faltará quien considere que Trump, en realidad, no tiene objetivos específicos o metas concretas. Sus decisiones cotidianas las toma basado en sus prejuicios, instintos y ocurrencias, en fin, en su estado de ánimo. De ser este el caso, la situación sería mucho más incierta. Analizarla sería harina de otro costal.

## Segunda Sección

### TRUMP VS. CHINA

La medida más utilizada por el presidente Trump, en el ámbito de las relaciones económicas internacionales ha sido el proteccionismo arancelario. Es decir, encarecer los productos importados para los consumidores (bienes finales) y productores (materias primas, bienes intermedios) norteamericanos, y de esta manera dificultar a los demás países poder exportar a EE.UU.

Seguidamente, se examinan los siguientes puntos: primero, la evolución reciente del comercio mundial y su efecto en la economía de EE.UU.; segundo, la reacción de Trump para tratar de resolver los problemas ocasionados por China a EE.UU. y tercero, algunos comentarios acerca del camino escogido por Trump con el propósito de lograr su objetivo, sea el proteccionismo arancelario.

A partir de la apertura de los mercados internacionales al comercio mundial de bienes y servicios el comercio mundial ha crecido de manera muy significativa. Este fenómeno ha generado dos efectos negativos desde la perspectiva de Trump:

- i. Las importaciones de EE.UU. provenientes de China han crecido rápidamente y el déficit comercial bilateral ha alcanzado un nivel en extremo elevado, altamente inconveniente para EE.UU. China ha abusado de su relación comercial con EE.UU. Así, EE.UU. ha resultado el perdedor, la víctima.
- ii. No pocas empresas norteamericanas que producían para el mercado local y además exportaban al resto del mundo, incluida China, emigraron a este país. Desde ahí abastecen parte del creciente mercado chino y además exportan a EE.UU. y a otros países; así, EE.UU. se ha convertido en un importador en gran escala de China. La consecuencia directa ha sido la pérdida de gran cantidad (millones) de puestos de trabajo, con el consiguiente efecto en la situación del empleo en EE.UU.

Según Trump, ambos problemas –el déficit comercial y la pérdida de puestos de trabajo– han sido exacerbados por las prácticas comerciales puestas en práctica por los principales competidores internacionales de EE.UU., muy especialmente de parte de China.

Abocarse a resolver ambos problemas es un objetivo primordial de Trump. Él considera inevitable modificar sustancialmente el funcionamiento del orden económico internacional por ser la causa de los problemas de EE.UU. Si logra su objetivo, las exportaciones de China a EE.UU. deben disminuir de manera considerable y las exportaciones de EE.UU. a China han de aumentar y, por ende, el déficit comercial bilateral se reducirá. Por otra parte, no pocas empresas norteamericanas, hoy ubicadas en el extranjero, retornarán a EE.UU. En consecuencia, la producción norteamericana y el empleo se recuperarán.

El instrumento preferido por Trump, como se indicó, para alcanzar su objetivo es el proteccionismo arancelario. Una obsesión mercantilista, al menos por el momento. Sin embargo, Trump no parece dar la debida consideración a varios puntos al utilizar este instrumento.

- El beneficio recibido por los consumidores y productores norteamericanos gracias al precio relativamente bajo de los bienes importados de China desaparecerá.



- El precio de los bienes importados de China ha permitido, en buena parte, mantener la inflación en EE.UU. dentro del objetivo del Banco Central –alrededor del 2 por ciento anual– lo cual, a la vez, ha facilitado la adopción de una política monetaria expansiva.
- El proteccionismo, al aumentar el precio de las importaciones y los precios en general, disminuye la competitividad de los productos norteamericanos en el mercado internacional. Debido a ello, las exportaciones de EE.UU. se reducen. Es decir, el aumento del impuesto a las importaciones equivale, en definitiva, a un impuesto a las exportaciones.
- El comercio internacional, en la actualidad, se caracteriza por una proliferación de las llamadas cadenas de valor. Los automóviles producidos por BMW en EE.UU. son competitivos no solo en el mercado de este país, sino también en el mercado chino. Por eso BMW exporta a China una parte de su producción desde EE.UU. Ahora bien, esto es posible porque BMW puede importar motores y transmisiones producidos en Alemania y Austria y esto a la vez, ocurre porque Alemania y Austria pueden importar componentes, para producir los motores y las transmisiones, desde Polonia y Hungría.

Ahora bien, si Trump establece un arancel para las importaciones provenientes de Alemania y Austria, es decir sustituye las importaciones de esos países por producción local de EE.UU., BMW perdería su competitividad y dejaría de exportar a China. Basta con echar a perder (encarecer) uno de los eslabones de la cadena de valor para que ella deje de funcionar.

- Las inversiones extranjeras directas en EE.UU. disminuirán debido a la pérdida de competitividad de las exportaciones norteamericanas en los mercados internacionales.
- Además, el mundo se mueve cada vez más al comercio de tareas (tasks) y menos al de bienes. De hecho, hoy se llaman servicios a cosas antes denominadas manufacturas porque en realidad se comercian tareas (diseños, I&D, servicios empresariales, etc). Imponer impuestos a productos de China, no reducirá necesariamente el desbalance comercial si se toma en cuenta el comercio de tareas. Debido a esta medida bien puede ocurrir que bienes inventados y diseñados en EE.UU., ahora se fabrican en China (ensamble), para venderlos en EE.UU. pero más caros (ejemplo, los teléfonos celulares)
- Trump tampoco da la suficiente consideración a los siguientes tres puntos:
  - \* Primero. La pérdida de puestos de trabajo en EE.UU., se debe mucho más a las nuevas técnicas de producción y menos a las consecuencias

de la globalización del comercio internacional, concretamente de las importaciones procedentes de China.

- \* Segundo. Disminuir el déficit comercial bilateral –es decir con un país específicamente, por ejemplo, con China– no significa reducir el déficit comercial global (importaciones totales menos exportaciones totales) de EE.UU. En efecto, en vista del aumento del costo de las importaciones provenientes de China a consecuencia de aumento de los aranceles aduaneros, las importaciones de EE.UU. en vez de abastecerse de China lo harán de otros países. Se produciría así una desviación de comercio, pero no una disminución del déficit comercial de EE.UU.
- \* Tercero. Quizás el punto más importante es reconocer que el déficit comercial de EE.UU. con China y con el resto del mundo se debe a los desequilibrios macroeconómicos de la economía norteamericana. De hecho, mientras la suma del consumo y de la inversión sobrepasen el monto del PIB en EE.UU., el déficit comercial será inevitable. Si EE.UU. desea disminuir su déficit comercial deberá reducir la diferencia entre la suma del consumo y la inversión de una parte y el PIB de otra.

La manera de actuar de Trump ha consistido primero, en amenazar con aumentar los aranceles; seguidamente, se procede a aumentarlos, pero se pospone su aplicación y, por último, el aumento se pone en vigencia. Los países afectados por la decisión de Trump han respondido, a la vez, al aumento de sus aranceles a las importaciones provenientes de EE.UU. Ante esta situación, Trump procede a un nuevo aumento de los aranceles y las empresas norteamericanas tratan de lograr exenciones para sus importaciones.

Así, lo que comenzó como un escarceo (acero y aluminio) se ha ido encaminando, paso a paso, hacia una verdadera guerra comercial. Este conflicto bien podría alcanzar niveles tan elevados como para entorpecer la marcha de la economía mundial. Trump ha manifestado, una y otra vez, que el proteccionismo no es un fin en sí mismo, sino tan solo un medio para forzar a otros países, principalmente China, Japón, Corea del Sur, México, Canadá y la UE, a eliminar una serie de disposiciones y prácticas comerciales causa de graves perjuicios para los trabajadores y los productores norteamericanos. El objetivo declarado de Trump no es mantener el proteccionismo de manera permanente sino establecer un orden económico internacional basado en el libre comercio, el cual además de libre ha de ser “justo”, “recíproco”, “balanceado” y “administrado”. ¡Términos estos cuyo significado y alcance se desconocen!

El éxito del planteamiento de Trump depende de asegurar los resultados del proteccionismo en un plazo corto. Los demás países deben aceptar primero, sentarse a negociar

bilateralmente con EE.UU. y segundo, concretar con rapidez los acuerdos para establecer el nuevo orden económico internacional. De no ser así, el proteccionismo se mantendría y originaría una guerra comercial de proporciones considerables. En este caso, EE.UU. enfrentaría costos económicos (inflación, desempleo) y políticos crecientes. En esas circunstancias, las posibilidades de Trump en las próximas contiendas electorales vendrían a menos.

Además, Trump utiliza el proteccionismo no solo para tratar de establecer un nuevo orden económico internacional, sino busca también un segundo objetivo, a saber: afianzar ciertos intereses geopolíticos. Tal, por ejemplo, la posición de Trump frente a Irán y Corea del Norte. Ahora bien, utilizar un mismo instrumento para alcanzar más de un solo objetivo a la vez plantea, como es sabido, importantes problemas de coherencia y consistencia a la hora de ejecutar las medidas, en este caso, de política exterior.<sup>2</sup>

En síntesis, el proteccionismo generalizado aumenta la inflación, contrae la producción y la exportación y, por consiguiente, disminuye el empleo. Y el proteccionismo, aplicado solo a algunos países, bien podría tener poco efecto en el déficit comercial global de EE.UU., debido a la posibilidad de la desviación de comercio.

Especial mención debe hacerse, dadas sus consecuencias sociales y políticas, a la posible disminución del empleo en EE.UU., debido a:

- la demanda interna, consecuencia del aumento de precios tanto de las importaciones como de los bienes producidos internamente;
- las exportaciones debido a la pérdida de competitividad de los productos norteamericanos en los mercados internacionales;
- las exportaciones a China y otros países (UE), como resultado del proteccionismo de estos países en respuesta al de EE.UU. y
- las inversiones extranjeras directas en EE.UU.

Ahora bien, si Trump decide o se ve forzado a intensificar la guerra comercial, entonces los costos para EE.UU., en términos económicos y sociopolíticos serían crecientes.

La economía norteamericana se verá perjudicada además por la reacción de China (y de otros países). Tres puntos deben retenerse:

- i. Las exportaciones de EE.UU. a China disminuirán como consecuencia del proteccionismo chino. El mercado de China es muy importante para numerosas empresas

---

2 Cuando se trata de objetivos geopolíticos Trump ha mostrado preferencia por utilizar otro instrumento, a saber: las “sanciones”. Se trata de medidas cuyo propósito consiste en dificultar a un país su comercio exterior, valga decir sus exportaciones y sus importaciones. De esta manera crearle problemas económicos, sociales y políticos y así forzarlos a negociar con EE.UU.

norteamericanas exportadoras a ese país. Especial mención, dadas las consecuencias políticas, merecen las exportaciones de productos agrícolas, entre ellos la del frijol de soya.

- ii. China puede también restringir sus exportaciones a EE.UU. de ciertas materias primas estratégicas (tierras raras) y dificultar el abastecimiento de empresas norteamericanas cuya producción es importante desde el punto de vista de la seguridad nacional.
- iii. China puede complicar, en gran medida, el normal funcionamiento de las empresas norteamericanas ya establecidas en ese país. En efecto, las autoridades chinas disponen de una amplia capacidad para tomar disposiciones y establecer trabas de todo tipo para hacer la vida muy difícil (“miserable” es el vocablo usado en inglés) a estas empresas.

La economía china sufrirá ciertamente, problemas semejantes a los de EE.UU. como consecuencia del proteccionismo norteamericano y del chino. China deberá asumir un costo importante si, como consecuencia de la guerra comercial, se le dificulta, copiar, comprar o simplemente robar propiedad intelectual (ciencia y tecnología) de EE.UU. Esto podría representar un retraso (¿serio?) para llevar a buen puerto el programa prioritario y altamente agresivo de China (China 2025) con el objetivo declarado de ponerse a la cabeza del mundo en el desarrollo de las tecnologías de punta (robótica, inteligencia artificial, etc.). Este es, sin duda, uno de los temas más espinosos, dado su importancia y complejidad, de las futuras negociación entre ambos países.

Sin embargo, dos consideraciones son necesarias:

Primera. China puede disminuir en mucho el efecto de la caída de sus exportaciones a EE.UU. al disminuir sus importaciones de componentes y bienes intermedios importados de países como Corea del Sur, Tailandia, Vietnam y Malasia, incorporados en los bienes exportados por China a EE.UU. Así, buena parte de efecto en el empleo chino como consecuencia del proteccionismo de Trump es “exportado” por China a sus países suplidores.

Segunda, las autoridades chinas tienen un amplio abanico de medidas para mitigar los efectos negativos de la guerra comercial sobre las empresas chinas y la población en general. Al respecto pueden mencionarse:

- subsidiar el crédito bancario (montos, plazos, tasas de interés, garantías);
- intervenir en el mercado de valores para influir en el precio de las acciones;
- acelerar las compras de parte del sector público;
- devaluar el yuan;
- disminuir los impuestos a las empresas exportadoras.

En este ámbito los márgenes de acción del Partido Comunista Chino son bastante más amplios que los de la Casa Blanca.

Por otra parte, China puede evitar el efecto interno de su propio proteccionismo si el aumento de sus aranceles se aplica solo a las importaciones provenientes de EE.UU., pero no a las originadas en otros países. Es más, China bien podría manipular sus aranceles de manera de disminuirlos para las importaciones procedentes de otros países, simultáneamente, con el aumento del arancel para los productos de EE.UU. es decir, ¡produciendo una desviación de comercio!

Asimismo, en algunos casos, ante el proteccionismo norteamericano, China podría disminuir su arancel (abrir su mercado) para importar materias primas y sobre todo insumos (bienes intermedios). De esta manera, fortalece sus cadenas de valor y mejora la competitividad de bienes finales chinos en los mercados internacionales; así, podría paliar los efectos negativos del proteccionismo de EE.UU.

Ahora bien, si el proteccionismo se generaliza tanto EE.UU. como China pueden ampliar la guerra comercial a otro ámbito a saber, tratar de contrarrestar el efecto del aumento de las tarifas aduaneras mediante un conjunto de medidas cuyo propósito consiste en disminuir los costos de producción y así tratar de mantener o aun mejorar la posición competitiva de sus empresas. En el caso de China se tomarían medidas como las ya mencionadas anteriormente. En el caso de EE.UU. pueden mencionarse entre otros, la disminución de impuestos, la eliminación de regulaciones, la repatriación de capitales de empresas norteamericanas en el extranjero. En EE.UU., además de las medidas de carácter federal, los estados por su parte pueden tomar disposiciones específicas para atraer inversiones, norteamericanas y extranjeras, a su propio territorio. En esencia, el alcance de este nuevo frente de la guerra comercial entre China y EE.UU. reflejaría el margen de acción de los funcionarios públicos, dado el marco legal e institucional, de dos sistemas económicos diferentes: el norteamericano y el chino.

Si la guerra comercial se agrava y alcanza niveles más elevados China bien puede echar mano a instrumentos diferentes a los aranceles aduaneros como serían medidas en el ámbito monetario. Dos de ellas deben mencionarse específicamente, a saber: la devaluación del yuan y el uso de sus reservas monetarias internacionales. En ambos casos, medidas de este tipo podrían causar daños significativos a la economía estadounidense y a la internacional. Por este camino, China trataría de contrarrestar el proteccionismo de Trump incorporando a la guerra comercial medidas de carácter monetario. En relación con este punto, debe mencionarse también la posibilidad de desplazar la fuente de financiamiento de empresas chinas de la Bolsa de Valores de EE.UU. al mercado de capitales de Asia, principalmente a Hong Kong. Esto fortalecería, en el mediano plazo, la importancia del yuan en los mercados financieros internacionales en desmedro del papel del dólar estadounidense.

Las consecuencias del proteccionismo de Trump no parecen augurar buenos resultados para la economía norteamericana, y tampoco para las relaciones económicas mundiales. Además, los efectos de la política comercial de Trump, desde el punto de vista de los intereses geopolíticos de EE.UU., no son halagüeños. Esto por varias razones:

- a) EE.UU./Trump aparece en el escenario internacional como el responsable de la guerra comercial (el “malo” de la película) mientras China / Xi levanta la bandera (Davos) del multilateralismo basado en reglas y normas negociadas internacionalmente (el “bueno” de la película) ¡Esto cuando China ha incumplido sistemáticamente no pocos de los acuerdos principales del orden económico internacional actual!
- b) EE.UU. perdería prestigio ante algunos países amigos y ante otros países suspicaces de las intenciones imperiales de China. Se distanciarían de los EE.UU. por haberles infligido serios perjuicios a su economía.
- c) EE.UU. perdería influencia (cambio climático, París) y oportunidades (TPP):
  - i. Se forman coaliciones y alianzas, unas basadas en intereses (comercio, seguridad, clima), otras en valores (democracia, derechos humanos) para contrarrestar la política de Trump, sin la participación de EE.UU, tales como:
    - El tratado comercial entre la UE y Japón (un tercio del PIB mundial).
    - El Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP).
    - El Comprehensive Progressive Trans-Pacific Partnership (CPTPP).
    - La iniciativa de Canadá y un grupo de países para rescatar la Organización Mundial del Comercio.
  - ii. En otros casos como en el del convenio sobre el cambio climático de París o el acuerdo con Irán se sigue adelante sin la participación de EE.UU.
- d) Ya China ha tomado medidas para obstaculizar a EE.UU. (“le ha atravesado el caballo”) alcanzar sus objetivos geopolíticos en algunos países. Este es el caso concreto de las pretensiones de Trump en Corea del Norte y en Irán. De hecho, China manipula la aplicación de las sanciones económicas impuestas a ambos países de manera tal de no quedar mal con ellos. Así, China logra oponerse a los objetivos declarados de Trump, disminuir las exportaciones de petróleo de Irán y dificultar la definición del concepto “desnuclearización” en el caso de Corea del Norte.
- e) La política de EE.UU. fortalece el “populismo” en muchos países “medianos” y “pequeños”, desarrollados, emergentes o en vías desarrollo. No pocos de estos países seguirán el ejemplo de Trump. Adoptaran el proteccionismo como “solución” a sus problemas económicos y de desarrollo en general.

Al parecer EE.UU. ha perdido de vista que su verdadero problema, así como el de otros países, por ejemplo, la UE, es en realidad, China. Esto por varias razones:

- i. La violación constante por parte de China de las reglas y normas esenciales del actual orden económico internacional.
- ii. El tamaño de la economía china le permite, gracias a sus políticas, ejercer una influencia importante en la economía internacional, y
- iii. las claras intenciones geopolíticas de China de lograr la supremacía mundial, mediante el establecimiento de un nuevo orden internacional a su medida.

En estas circunstancias, no pocos países podrían acompañar a EE.UU. en un esfuerzo mancomunado para enfrentar a China. Por el contrario, Trump, en vez de unir a los países suspicaces de las intenciones de China, ha decidido tomar medidas perjudiciales para ellos; así, Trump, más bien, ha logrado unir a no pocos países en su contra. Efectivamente, ningún país ha salido a apoyar la política proteccionista de EE.UU. Trump le ha dejado la mesa servida a Xi para jugar el papel de líder mundial del multilateralismo. Trump se dispara a sus propios pies. Todo lo anterior afianza geopolíticamente a China en la disputa mundial por la hegemonía imperial frente a EE.UU.

Al mirar hacia delante habrían de verificarse las siguientes hipótesis:

Primera, el impacto de la guerra comercial en la economía de China es menor a los efectos negativos en la economía de EE.UU.

Segunda, las consecuencias políticas de los efectos económicos de la guerra comercial son peores para EE.UU. que para China.

Tercera, en la lucha por el predominio mundial las consecuencias geopolíticas de la guerra comercial EE.UU. llevará la peor parte y China más bien saldrá beneficiada.

En resumen, en vista de los costos sociopolíticos crecientes en EE.UU. y la reacción de China y de los demás países ante el proteccionismo de EE.UU. Trump difícilmente logrará establecer un nuevo orden económico internacional. En definitiva, la política proteccionista de Trump resultará contraproducente para EE.UU. desde el punto de vista económico y geopolítico. Lamentablemente, también lo sería para la gran parte del resto del mundo.

## Tercera Sección

# TRUMP: OBJETIVOS E INSTRUMENTOS<sup>3</sup>

### Introducción

Los efectos de las políticas del presidente Trump dependen de cuáles sean sus objetivos y cuáles los instrumentos para tratar de alcanzarlos. Por ello es necesario analizar estos dos temas –los objetivos y los instrumentos– antes de examinar específicamente, las consecuencias de las decisiones de Trump para Costa Rica.

Algunas consideraciones previas son pertinentes. Primera, la personalidad del presidente, como ya se ha indicado, dificulta sobremanera conocer a ciencia cierta su pensamiento. En efecto, su comportamiento cotidiano en ciertos casos es errático y confuso, en otros contradictorio, incoherente e impreciso. Segunda, el proceso mediante el cual Trump trata de alcanzar un determinado objetivo tiene, ciertamente, importantes efectos tanto si lo logra, como si no puede concretarlo. Tercera, los efectos de los objetivos e instrumentos de Trump para Costa Rica dependen de la evolución de las circunstancias internas de este último país. Las consecuencias, negativas y positivas, hoy, pueden dejar de serlo mañana si las condiciones internas cambian.

A continuación, la primera sección se dedica al tema de los objetivos y la segunda al análisis de los instrumentos. En la próxima sección se consideran los posibles efectos para Costa Rica.

### De los objetivos

Varios son los objetivos de Trump con base en sus frecuentes manifestaciones desde la Casa Blanca y en sus múltiples acciones concretas sobre este tema. A continuación, se mencionan los principales objetivos:

- a) Desarticular el orden económico internacional (OEI) y establecer uno nuevo. Esto debido a los costos elevados y los perjuicios significativos ocasionados a EE.UU. por el mal funcionamiento del OEI vigente.
- b) Mantener la supremacía de EE.UU. en el mundo. Trump considera amenazada la posición de EE.UU. en el mundo de hoy. En efecto, el surgimiento de algunos países, muy especialmente de China, plantea retos y desafíos ante los cuales EE.UU. no puede dejar de actuar.

---

3 Algunas de las principales ideas de esta sección fueron presentadas en el seminario “Trump y Costa Rica” organizado por CIAPA y la Academia de Centroamérica, el 5 de setiembre de 2018.



- c) Asegurar la seguridad nacional. La dificultad con este objetivo es la acepción de Trump sobre este concepto. Su definición es mucho más amplia. Desde su punto de vista se justifica aumentar los aranceles aduaneros aun a bienes importados de países “amigos”. Trump aduce dos razones:
- i. Países antes “amigos” mañana pueden dejar de serlo.
  - ii. En caso de conflictos o crisis internacionales de poco sirve a EE.UU., desde el punto de vista de la seguridad nacional, que Alemania y Japón –países “amigos”– estén en la mejor disposición de abastecer a EE.UU. de, por ejemplo, aluminio y acero, si China o Rusia –países no “amigos”– bloquear el acceso al territorio norteamericano.
- d) Mantenerse como presidente de EE.UU., es decir ganar la contienda electoral de noviembre del 2020. Para este propósito Trump orienta su acción a ampliar su apoyo electoral. Cultivar a sus diferentes clientelas es tarea de fundamental importancia para alcanzar su objetivo de mantenerse en la Casa Blanca. Entre otros grupos deben mencionarse:
- los perdedores (empresarios y trabajadores) del doble proceso de la globalización y la robotización;
  - los perdedores (empresarios y trabajadores) consecuencia de la guerra comercial (aumento de aranceles);
  - los grupos religiosos “cristianos”;
  - los grupos empresariales, favorecidos unos por la política de desregulación (banca, petróleo, gas, carbón), otros por el aumento de los aranceles (acero, aluminio).
  - los beneficiarios de la disminución de impuestos.
- e) Poner en plena acción su personalidad narcisista. Sobre este tema existe una abundante bibliografía en relación con la cuestión acerca de la idoneidad de Trump para desempeñar, adecuadamente, la enorme responsabilidad de dirigir el destino de una potencia mundial de la importancia de EE.UU.

Si este fuera su objetivo se presentará ante la población de EE.UU. y del mundo como:

- el inigualable negociador de estatura internacional;
- el arquitecto del nuevo orden mundial;
- el gurú de las relaciones internacionales.

- F) Buscar en forma simultánea una combinación de varios de los objetivos señalados anteriormente. El riesgo de adoptar este camino se refiere a la pérdida de transparencia y a la posibilidad de caer en contradicciones e incongruencias. Todo ello acarrearía más incertidumbre y más confusión, lo cual al fin y al cabo, reflejaría a cabalidad el comportamiento de Trump.<sup>4</sup>

## De los instrumentos

Para alcanzar sus objetivos Trump echa mano a una amplia gama, verdadera panoplia, de instrumentos. Algunos de ellos son tradicionales: son usados por muchos países desde hace tiempo. Otros, por el contrario, son de muy poco uso.

A continuación, se enumeran los instrumentos de uso más frecuente por él.

- a) El proteccionismo arancelario. Se trata de encarecer los productos importados a fin de disminuir las importaciones. De esta manera, se aumenta la producción nacional y disminuye el déficit comercial al sustituir bienes importados por otros producidos localmente. Se retorna así al antiguo modelo de “sustitución de importaciones”. Esta medida tendría efecto en el tanto que el aumento del arancel se aplique a las importaciones provenientes de todos los países. Si se aplicará solo a alguno específicamente, por ejemplo, China, podría darse una desviación de comercio, es decir EE.UU. importaría de otros países. De esta manera, el déficit comercial con China podría disminuir, pero aumentaría con otros países.

No queda claro, por otra parte, si el aumento del proteccionismo, para Trump, es una medida de carácter permanente, o en realidad es más bien de carácter transitorio. En este último caso, el verdadero propósito consiste en forzar a los países a sentarse a negociar las condiciones y normas requeridas para establecer un nuevo orden económico internacional. Una vez logrado este objetivo, los aranceles tenderían a disminuir.

No obstante, si este no es el caso, es decir si el aumento de los aranceles es una medida de carácter permanente, aplicada a las importaciones de todos los países, entonces el propósito de Trump de reducir el déficit comercial, bien podría no lograrse. Esto por cuanto los impuestos de aduana más elevados aumentan, a la vez, los costos internos de producción, lo cual encarece las exportaciones de EE.UU. y, por consiguiente, su posición competitiva en los mercados internacionales. Así las exportaciones de EE.UU. disminuirían. En vista de lo anterior, las importaciones disminuyen

---

<sup>4</sup> Deberán tomarse en cuenta también las consecuencias del resultado de las próximas elecciones de noviembre de este año.

debido a los aranceles más elevados y las exportaciones también en razón de la pérdida de competitividad. Por lo tanto, el déficit comercial podría no reducirse.

- b) Acceso a los mercados. La propuesta de una “tarifa cero” la ha hecho Trump en el seno del G-7, recientemente, en Canadá y en la reunión con Juncker el representante de la Unión Europea. Para Trump se trata de una pieza clave del ajedrez mundial más amplio; de hecho, el comercio internacional como se indicó anteriormente, debe ser libre, justo, recíproco, balanceado y administrado. El comercio internacional –exportaciones e importaciones– aumentaría. Ahora bien, Trump incurre, desde el punto de vista económico, en una contradicción obvia al pregonar ambas medidas “la tarifa arancelaria cero” y la sustitución de importaciones (proteccionismo arancelario), pues, evidentemente, no pueden aplicarse de manera simultánea.
- c) La protección de la propiedad intelectual. Trump quiere exigir a los demás países, especialmente a China, respetar la propiedad intelectual de las empresas norteamericanas. En general, cada país debe pagar por el uso de la propiedad intelectual de otros países. Es decir, por el uso de los derechos de propiedad intelectual vigentes. Concretamente, para Trump, ningún país puede apropiarse de los resultados científicos y tecnológicos de EE.UU. Además de ello, Trump dirige su política a impedir:
- practicar el espionaje industrial;
  - forzar a los inversionistas norteamericanos a transferir “voluntariamente” sus conocimientos tecnológicos y científicos a empresas chinas, como condición para tener acceso al mercado chino.

Ambos casos –espionaje y transferencias “voluntarias”– son, para Trump, un hurto de la tecnología y del conocimiento científico propiedad de EE.UU.

- d) En línea con el punto anterior, Trump plantea obstaculizar y aún impedir, la adquisición de empresas norteamericanas en las áreas de las tecnologías de “punta”, por parte de empresas extranjeras, muy especialmente chinas. Trump se refiere no solamente a las empresas en funcionamiento, sino también a los “start-ups” del Silicon Valley y de otros centros de innovación. Esto, sin duda, está relacionado con el comentario hecho anteriormente con respecto a la “batalla por la supremacía digital”.
- e) China debe abandonar su política industrial. Esta exigencia de Trump se refiere al objetivo declarado de China de alcanzar, en el año de 2025, la supremacía mundial en el área de las tecnologías de “punta” como la inteligencia artificial, la robótica, “big data”, 3D, entre otras.

La política industrial de China para lograr este objetivo es bien conocida. Se trata de otorgar un conjunto de incentivos y subsidios crediticios (acceso al crédito, tasas de interés), exenciones tributarias, intervención en la bolsa de valores, compras del

sector público, devaluación del yuan. Gracias a estas medidas China pretende lograr la supremacía internacional, con el consiguiente desmedro de la posición, hasta ahora preponderante, de EE.UU. en el mundo. De ahí, la necesidad para China de modificar de manera significativa su política industrial actual.

- f) Retirarse del multilateralismo. Trump considera el multilateralismo como una de las causas principales del declive de la influencia de EE.UU. en las relaciones internacionales. En consecuencia, se ha retirado de: el acuerdo de cambio climático, el comité de derechos humanos de la ONU, el acuerdo con Irán, el Transpacific Trade Partnership (PTT) y, además, ha amenazado reiteradamente con retirarse de la Organización Mundial del Comercio (OMC).
- g) Preferencia por el bilateralismo. En relación con el punto anterior, Trump se ha inclinado, hasta el momento, abiertamente por el bilateralismo. Este, según él, es la mejor manera de proteger los intereses de EE.UU. Al respecto pueden citarse las relaciones con China, Corea del Sur, Corea del Norte, Canadá, México, Japón y la Unión Europea.
- h) El protagonismo personal distingue sin duda la manera de actuar de Trump en el escenario internacional. Aparecer en las cámaras como la persona más importante del escenario, es de la máxima importancia para él. Esta conducta se pone de manifiesto en sus relaciones personales con los líderes de China, Rusia, Corea del Norte, entre los más representativos.
- i) Aplicar sin titubeos las sanciones comerciales y financieras tradicionales. Esto ha sucedido en el caso de Rusia, Irán y Corea del Norte.
- j) Aplicar nuevos tipos de sanciones a países de la “lista negra” de Trump. Entre ellas valga mencionar:
  - Empresas en países incluidos en la “lista negra”, sean norteamericanas o de otra nacionalidad, no podrán operar, directa o indirectamente, en EE.UU. Así, quien haga negocios en o con Irán no podrá hacerlos en EE.UU.
  - Tratar de obstaculizar las exportaciones de los países de la “lista negra”. Por ejemplo, solicitar a los países y empresas en general, no comprar petróleo iraní. De lo contrario, EE.UU. tomaría las represalias del caso.
- k) Aumentar la competitividad de la economía norteamericana, para así disminuir las importaciones y aumentar las exportaciones. Medidas como las siguientes apuntan en esa dirección:
  - La reforma tributaria (disminución de impuestos).
  - La disminución y simplificación de regulaciones y trámites.

- Los incentivos fiscales para repatriar las utilidades de las empresas norteamericanas en el extranjero.
- Además de estas medidas de naturaleza federal, debe añadirse una extensa lista de decisiones tomadas por diversos estados de EE.UU. con el propósito de propiciar la instalación de nuevas empresas en sus respectivos territorios.

Con estas medidas se lograría:

- El regreso de empresas norteamericanas hoy funcionando en el extranjero;
- la repatriación de capitales (utilidades) de compañías norteamericanas retenidos en el extranjero; y
- atraer inversiones extranjeras directas a EE.UU.

Los diferentes objetivos de Trump plantean, sin embargo, un grave problema de coherencia. El “trilema de Trump” es evidente: la imposibilidad de lograr simultáneamente, primero reducir el déficit comercial, segundo, estimular la demanda interna (menos impuestos, mayor gasto público y política monetaria laxa) y tercero, aumentar la productividad (política de desregulación).

## Conclusión

En síntesis, la política de Trump está orientada a asegurar los siguientes logros.

- i. Que los países afectados por el aumento de los aranceles por parte de EE.UU. no tomen represalias. Concretamente, no deben aumentar sus propios aranceles, en respuesta a las medidas adoptadas por Trump.
- ii. Que los demás países, especialmente, China, Japón, Rusia abran sus mercados a los bienes y servicios exportados por EE.UU.
- iii. Que tampoco deben establecer trabas como la transferencia “voluntaria” de conocimientos científicos y tecnológicos para autorizar el establecimiento de empresas estadounidenses en otros países.
- iv. Que los demás países “grandes” acepten establecer un nuevo orden económico internacional (OEI).

Si Trump logrará o no alcanzar sus propósitos solo el futuro lo dirá. Mientras ello ocurre, es importante mantener presente dos consideraciones finales pues, las políticas de Trump son, sin lugar a dudas, altamente disruptivas, tanto desde el punto de vista económico como desde el geopolítico:

- i. Desde el económico porque el crecimiento y la estabilidad de la economía internacional, pueden verse seriamente comprometidos. Los costos pueden llegar a ser muy elevados, severos sin duda:
  - unos surgen de las medidas tomadas y de los instrumentos utilizados por Trump para tratar de alcanzar sus propósitos, tanto si los logra como si ese no es el resultado;
  - otros costos se originan de la nueva situación si Trump tiene éxito en consolidar alguno de sus objetivos.

Así, el comercio internacional de bienes y servicios (exportaciones e importaciones), el flujo de capitales, las inversiones entre países, todo ello puede salir perjudicado. Los efectos negativos sobre el empleo y la pobreza así como el incremento de las migraciones hacia los países ricos, en especial EE.UU., no se harían esperar con las inevitables consecuencias políticas.

- ii. Desde el punto de vista geopolítico porque los resultados pueden ser muy diferentes a los esperados por Trump. Estopor cuanto las acciones de Trump fomentan la unión de no pocos países, mediante alianzas, pactos y acuerdos entre ellos, en contra de intereses legítimos de EE.UU. Así, se abre la posibilidad para el ascenso de alguna potencia mundial con claras ambiciones imperiales, léase China, cuyo sistema/modelo se basa, en lo político, en el autoritarismo del partido único (Partido Comunista Chino) y el poder de las Fuerzas Armadas y, en lo económico, en el capitalismo de estado. Trump terminaría debilitando la democracia, el estado de derecho y el capitalismo de mercado, tal como se les conoce hoy en EE.UU. y en otras partes del mundo.

## Cuarta Sección

### ¿... Y EN CUANTO A COSTA RICA QUÉ?

#### Introducción

Las políticas de Trump han creado gran barullo, un verdadero zafarrancho en la economía internacional y, en general, en las relaciones internacionales. Una maraña de decisiones imprecisas, en unos casos, contradictorias en otros no ayuda a calmar la algarabía. Como consecuencia de esta manera peculiar de actuar de Trump reina un alto grado de incertidumbre y confusión. La luz no se ve al final del túnel. Por el contrario, la situación tiende a agravarse conforme transcurre el tiempo. De hecho, la contienda comercial, financiera, tecnológica, militar, geopolítica, de EE.UU. con China empeora día tras día. Sucede el mismo deterioro, aunque en menor grado, en cuanto a las relaciones

de EE.UU. con otros países como Japón, Rusia, Canadá y la UE. En estas circunstancias ¿qué le espera a un pequeño país, a una microeconomía, como Costa Rica? ¿Acaso es posible rescatar algo positivo de los planteamientos o de las ocurrencias de Trump?

En la primera parte de esta sección se analiza el entorno en el cual Costa Rica debe decidir cómo proceder. En la segunda, se consideran los principales problemas y desafíos del país, consecuencia de ese entorno. En la tercera se señalan algunas acciones para hacer frente al “tsunami” inesperado causado por Trump.

## El marco general de referencia

Conviene recordar las dos preocupaciones principales de Trump:

- i. Salvaguardar la supremacía internacional de EE.UU.; es decir mantener su posición imperial, ante el peligro que representan otras potencias como China, Rusia, UE y Japón.
- ii. Proteger el empleo y la producción ante el comportamiento predatorio, con frecuencia solapado, otras veces público y notorio, de algunas potencias, en especial China, pero también de la UE y de países como Japón y Canadá.

Para lograr estos dos objetivos Trump considera indispensable modificar de manera profunda, tanto el orden geopolítico mundial, como el sistema económico internacional.

En la práctica, Trump clasifica los países en tres categorías, a saber:

- Las potencias del mundo multipolar (China, Rusia, Japón y la UE). Ellas pueden pretender disputar la hegemonía internacional a EE.UU.
- Los países de una “lista negra” contrarios a los intereses de EE.UU. en razón de su cercanía a alguna de las otras potencias, por ejemplo, Irán, Djibuti, Cuba y Venezuela y Nicaragua.
- Los demás son países en vías de desarrollo o economías emergentes. Este grupo de países, en general, no representa un peligro para EE.UU. ni desde el punto de vista de la seguridad nacional, ni desde el de su hegemonía internacional, pero sí en cuanto al tema del empleo y a la producción de ciertos bienes y servicios, son por ejemplo, el caso de India y de Brasil, así como México y Canadá. Además, no pocos países de este grupo podrían pasar al segundo, caso de “acercarse” demasiado a China como consecuencia de morder alguna de las “carnadas” (Belt and Road Initiative) ofrecidos por ella.

## El caso de Costa Rica

Costa Rica clasifica en el tercer grupo de países. Si bien Trump no ha hecho todavía ninguna propuesta concreta con respecto a Centroamérica, al CAFTA o a Costa Rica, en cualquier momento puede proceder en este sentido. Costa Rica debe reconocer esta posibilidad y prepararse para esa eventualidad. ¿Cuál podría ser el posible planteamiento de Trump? Su agenda incluiría varios puntos como los siguientes:

- i. Las importaciones provenientes de Costa Rica:
  - Tendrían una tarifa arancelaria de cero, para decidir cuándo los bienes y servicios se consideran producidos en Costa Rica.
  - Se respetaría la “acumulación” prevista en CAFTA.
  - Se eliminarían los obstáculos no tarifarios.
  - Se eliminarían las cuotas de importación.
- ii. Se establecería un acuerdo tributario bilateral.
- iii. Los importadores norteamericanos de productos costarricenses y los exportadores de EE.UU. a Costa Rica tendrían acceso a préstamos del Eximbank.

Trump añadiría varios puntos adicionales a saber:

- i. El libre acceso (tarifa arancelaria cero) para los productos (bienes y servicios) exportados por EE.UU. a Costa Rica. Esta medida concuerda con la propuesta de Trump acerca del comercio libre.
- ii. Cualquier ventaja comercial concedida por Costa Rica a un tercer país será otorgada también a EE.UU.
- iii. Las exportaciones de Costa Rica deben basar su competitividad en el mercado norteamericano en ventajas competitivas “verdaderas” (VCV) y no en ventajas competitivas “artificiales” (VCA). Esta medida es congruente con la propuesta de Trump acerca del comercio “justo” (fair). Este punto requiere cierto grado de elaboración, a fin de aclarar los conceptos de las VCV y de las VCA.

Las VCV surgen en vista de:

- Los recursos naturales del país: suelo, clima, agua, subsuelo.
- La cercanía geográfica del país con respecto a EE.UU.
- Las condiciones “humanas” tales como:
  - La productividad del trabajo, la cual depende del nivel de educación y formación técnica de la mano de obra.
  - La capacidad de organización empresarial.



- La incorporación de tecnologías e innovaciones a los procesos productivos.
- Las políticas públicas adecuadas entre ellos:
  - Educación y capacitación de recursos humanos.
  - Estabilidad macroeconómica.
  - Tramitomanía razonable.
  - Servicios públicos: transporte, energía, comunicaciones eficientes.
  - Promoción de un mayor nivel de encadenamientos para generar más valor agregado y nivel de productividad vía la innovación (ej. clústeres).

Por otro lado, las VCA surgen debido a:

- Subsidios directos a las exportaciones (CAT, por ejemplo).
- Exoneraciones y exenciones tributarias (impuestos de aduanas a la importación de insumos y materias primas, impuesto sobre la renta, entre otras) concedidas a los exportadores, pero no a las empresas no exportadoras.
- Subsidios de tarifas de servicios públicos (transporte, electricidad, comunicaciones) otorgadas a los exportadores y no las empresas que no exportan.
- Trato preferencial en cuanto a las facilidades de crédito (programas especiales: acceso, montos, tasa de interés, plazo, garantías) a favor de los exportadores.
- Tipo de cambio devaluado artificialmente.
- Explotación de la mano de obra local (violación de los acuerdos con la OIT).

Mientras subsistan las VCA, los EE.UU. establecerían impuestos de aduanas compensatorias a las importaciones provenientes de Costa Rica. Así, la situación de privilegio de los exportadores costarricenses en el mercado norteamericano desaparecería. Estos impuestos de aduana se reducirían a cero, conforme se eliminen las VCA.<sup>5</sup> Igual tratamiento podría dar Costa Rica a las importaciones de productos estadounidenses cuando sean competitivas en Costa Rica debido a VCA en EE.UU.

- iv. Para Trump el comercio no ha de ser solo libre y “justo”, sino además “compensado”. Para este propósito él contempla medidas como las siguientes:
- Cuando bienes y servicios exportados por Costa Rica a EE.UU. compiten con la producción norteamericana, entonces Costa Rica debe:
    - importar de EE.UU. las materias primas, los insumos y bienes de capital necesarios para producir esos bienes en Costa Rica, y
    - negociar un salario mínimo para ciertas actividades.

---

<sup>5</sup> Evidentemente las importaciones y exportaciones temporales por estar en tránsito estarían sujetas a un tratamiento arancelario diferente.

Lo anterior no sería necesario cuando se trate de productos como el banano, el café o la piña cuya producción no se da en EE.UU.

- v. Cuando el comercio exterior (exportaciones e importaciones) entre Costa Rica y EE.UU. incluye importaciones de gran volumen (granos, petróleo y sus derivados) y exportaciones también de gran volumen (banano, piña), los barcos de bandera norteamericanas tendrán preferencia para su transporte.
- vi. Para asegurar un comercio no solo libre, “justo” y “compensado” sino también “balanceado” de Costa Rica con el resto del mundo y con EE.UU., Costa Rica comprará a EE.UU. un determinado porcentaje del valor de sus importaciones anuales de bienes de capital, concretamente: automóviles, vehículos de carga, implementos y equipos agrícolas y maquinaria pesada de construcción. Los bienes deberán ser de marcas norteamericanas y producidos en EE.UU. Así, un automóvil Ford producido en México o un BMW producido en EE.UU. no cumplirían con el requisito anterior. Para cumplir con esta condición Costa Rica se vería forzada a establecer obstáculos (aranceles, cuotas) a las importaciones provenientes de otros países.
- vii. En el campo financiero se establecería lo siguiente:
  - el comercio exterior (importaciones y exportaciones entre Costa Rica y EE.UU.) se hará en la moneda norteamericana por medio de bancos norteamericanos y
  - las transacciones financieras (créditos, seguros, etc.) entre Costa Rica y EE.UU. se harán en la moneda norteamericana por medio de bancos y compañías de seguro norteamericanas.

Ahora bien, además de los problemas y retos surgidos de las medidas de Trump específicamente relacionadas con países como Costa Rica, es necesario también tomar en cuenta los posibles efectos de su política global frente a las potencias mundiales. Trump ha forzado a los países “grandes” a poner en su agenda el tema del mal funcionamiento del orden económico mundial (OEM) y la necesidad perentoria de adoptar las medidas del caso para transformarlo en un nuevo OEM. Si lo logra, este sería, evidentemente un importante punto a su favor el cual tendría, a no dudarlo, también consecuencias significativas para países como Costa Rica. En efecto, el orden económico internacional sería muy diferente si su característica principal consistiera en establecer en términos generales, el arancel aduanero cero es decir el comercio libre. Sin embargo, existen serias dudas acerca de si el camino adoptado por Trump –el proteccionismo arancelario y las “sanciones” ambos unilaterales– sea el más acertado. Así, si bien el objetivo podría ser de aceptación general, el procedimiento empleado ha recibido el repudio generalizado tanto de parte de las grandes potencias, como de los países en vías de desarrollo y las economías emergentes.

Desde el punto de vista de la economía costarricense, es necesario considerar dos temas por separado. El primero, se refiere a los posibles efectos de la guerra comercial. El segundo se relaciona con las consecuencias posteriores a la guerra comercial, es decir al eventual establecimiento de un nuevo orden económico internacional.

i. En general, el impacto de la guerra comercial es negativo. Cuatro puntos deben señalarse:

- El proteccionismo tiene efectos perjudiciales para el comercio internacional y para el crecimiento de la economía mundial. Las posibilidades de aumentar las exportaciones y, por ende, las importaciones vendrían a menos. Esto cuando, precisamente, el comportamiento de la economía costarricense depende, en buena medida, de la expansión del comercio exterior, es decir de exportar más e importar más.
- Al estancarse la economía internacional, el flujo de inversión extranjera directa (IED) disminuirá. El efecto negativo para Costa Rica es evidente, pues la IED es un factor esencial para su desarrollo como complemento del ahorro nacional, aporte de nuevas tecnologías, diversificación de las exportaciones y acceso a mercados externos.

Asimismo, las inversiones de las empresas norteamericanas en otros países podrían disminuir como consecuencia del conjunto de medidas adoptado por Trump tales como: la repatriación de las utilidades de empresas de EE.UU. en el extranjero, la disminución de impuestos, el aumento del gasto militar y los programas de gasto público (infraestructura). El resultado sería la disminución general de la inversión de EE.UU. en el resto del mundo, lo cual perjudicaría a Costa Rica.

- La contracción del comercio internacional afectará el precio de las exportaciones y de las importaciones. El efecto en los términos de intercambio no se hará esperar. Podría ser positivo o negativo. Sin embargo, es un elemento adicional de incertidumbre lo cual es inconveniente para las perspectivas de la economía nacional.
- Peor aún sería si la guerra comercial alcanza dimensiones muy apreciables y se extiende, en el tiempo. Entonces el peligro no se circunscribiría al estancamiento de la economía internacional. Se pondría en riesgo también la estabilidad del sistema financiero internacional. Tras cuernos palos, no solo habría de enfrentarse al estancamiento económico, sino también a los perjuicios de una crisis financiera internacional.

Así, los cuatro elementos juntos: las menores posibilidades de aumentar las exportaciones y las importaciones, el menor flujo de IED, el comportamiento incierto de

los términos de intercambio y la posible crisis financiera internacional, todo ello es perjudicial para el crecimiento de la economía costarricense. Se trata sin duda de un obstáculo adicional significativo para el desarrollo del país.

- ii. En cuanto a los efectos de un posible nuevo OEI la incertidumbre es doble. Bien podría suceder que el proteccionismo y el unilateralismo de Trump –cavar fosas en lugar de tender puentes– se transforme más bien en un obstáculo para remozar el actual OEI. La guerra comercial será de largo plazo con efectos muy diferentes a los esperados por Trump. Por otra parte, también debe considerarse la posibilidad de que Trump se salga con la suya, es decir, crear un nuevo OEI. La incertidumbre surge al no conocerse cuáles serán las reglas y normas que rijan el funcionamiento de ese nuevo OEI. Por ende, tampoco puede conocerse cuáles serían sus posibles efectos. Podría aventurarse, sin embargo, la siguiente afirmación. En términos generales, para Costa Rica, economía muy pequeña y muy abierta, el nuevo OEI sería conveniente en el tanto al libre comercio (tarifa cero y eliminación de los obstáculos al comercio internacional) se le da mayor importancia y menos al comercio “justo”, “balanceado”, “recíproco” y “administrado”. Y, en sentido contrario, no sería conveniente sí el libre comercio se relega y se otorga más preponderancia al comercio “justo”, “balanceado”, “recíproco” y “administrado”.

En síntesis, los efectos para Costa Rica de la política de Trump (proteccionismo y unilateralismo, America First) giran en torno a los tres puntos siguientes:

- El impacto negativo en el crecimiento económico del país como consecuencia de la disminución del comercio internacional y el estancamiento de la economía mundial.
- El riesgo de una nueva crisis financiera internacional ocasionada por la guerra comercial.
- La necesidad de profundizar el modelo de desarrollo costarricense basado en la inserción en la economía internacional. En última instancia, se trata de otorgar a las empresas dedicadas a abastecer el mercado local incentivos semejantes a los otorgados a las empresas exportadoras. Se trata ni más ni menos, de modificar, de manera significativa, la política industrial vigente en la actualidad.

Para finalizar, no debe quedarse en el tintero, otro efecto negativo para Costa Rica consecuencia de la política migratoria de Trump. En efecto, al obstaculizar y reducir la emigración hacia EE.UU. de ciudadanos de Guatemala, El Salvador y Honduras, una proporción de ellos tomará rumbo al sur. Costa Rica se vería forzada a hacer frente a una mayor inmigración proveniente de esos países centroamericanos. Los efectos negativos de corto plazo son principalmente dos. Primero, el mercado laboral sufrirá a causa del aumento

de la oferta de trabajo con el consiguiente efecto negativo en el nivel de los salarios. Segundo, la necesidad de aumentar el gasto público en especial el de educación y de salud a fin de prestar debida atención a la población inmigrante. Debe considerarse también el impacto negativo de la política migratoria de Trump en el crecimiento económico en esos tres países centroamericanos. La consecuencia para la economía costarricense sería evidente debido a la disminución de sus exportaciones a Centroamérica.

## ¿Cómo enfrentará Costa Rica la situación?

Independientemente, de la visión adoptada por el país y de las consecuencias de las políticas de Trump, dos tareas previas son impostergables:

- i. enfrentar los hechos y acontecimientos, acaecidos con frecuencia, de manera inesperadas. Se trata de hacer frente a los retos y desafíos consecuencia de incógnitas desconocidas (Rumsfeld). Ante esta situación, una y otra vez, el país debe prepararse para encararlas. Se trata de eventos tales como los siguientes:
  - las vicisitudes y turbulencias de la economía internacional,
  - los desastres naturales,
  - los conflictos político-militares en países vecinos,
  - las pandemias internacionales y
  - los movimientos migratorios masivos.
- ii. La otra tarea impostergable, consiste en prepararse ante situaciones originadas por ciertas mega tendencias en el futuro inmediato. Estas tendencias, bien conocidas, plantean al país problemas de gran envergadura y complejidad entre las cuales deben mencionarse:
  - el cambio demográfico,
  - el cambio climático,
  - el cambio tecnológico (robotización),
  - el tema de la pobreza y la desigualdad, y
  - el remozamiento del modelo de desarrollo.

Así, el país no tiene más alternativa. Debe prestar especial atención, de una parte, a la incertidumbre ocasionada por eventos inesperados y, de otra, a los efectos de las mega tendencias mencionadas.

Las tareas principales del país son las siguientes:

- i. Crear un entorno favorable para la inversión (nacional y extranjera, pública y privada) y la innovación. Concretamente:
  - Estado de derecho,
  - Estabilidad política, (democracia liberal),
  - Consolidación del mercado nacional (competencia),
  - Inserción en la economía internacional (apertura comercial y financiera).
- ii. Mantener la estabilidad macroeconómica. Específicamente:
  - Estabilidad de precios.
  - Estabilidad cambiaria.
  - Ordenamiento de las finanzas públicas.
  - Supervisión del sistema financiero.
- iii. Mejorar la movilidad social, gracias a un mayor acceso a las oportunidades y al funcionamiento de determinadas “redes de seguridad” (safety nets) como medidas para disminuir la pobreza y la desigualdad.
- iv. Continuar el proceso de profundización del actual modelo de desarrollo socioeconómico del país. Es necesario reconocer que:
  - Primero, se pasó del modelo agroexportador al de la industrialización (sustitución de importaciones).
  - Luego de la industrialización se pasó a la apertura comercial (promoción de exportaciones).
  - La próxima etapa consiste en lograr el aumento sostenido de la productividad de la economía nacional, gracias a la transferencia y la innovación tecnológicas. Así como a la inversión en recursos humanos con las habilidades propias del siglo XXI.

Por otro lado, Costa Rica debe enfrentar directamente las consecuencias –errores y aciertos– de Trump. El país no representa, obviamente, peligro alguno para la seguridad nacional de EE.UU., ni para su hegemonía internacional. Además, la obsesión de Trump en cuanto al déficit comercial no representa un problema pues EE.UU. tiene, más bien, un superávit comercial con Costa Rica. No obstante, deben tenerse presente varias consideraciones. En primer lugar, para Trump no hay enemigo pequeño. En segundo lugar, la política de Trump y, en especial, en el campo comercial, financiero y migratorio incide, no solo de manera directa en la situación económica costarricense, sino también indirectamente debido a la reacción inevitable de los demás países ante las políticas de Trump. Tercero,

especial atención deberá adoptarse en cuanto a la relación de Costa Rica con China. Esto debido a las posibles reacciones negativas de parte de Trump. Y, en cuarto lugar, Trump es capaz de tomar el caso de un país pequeño como Costa Rica, como ejemplo para enviar un mensaje a otros países acerca de su posible comportamiento futuro.

Ahora bien, ante las amenazas y las oportunidades de la política de Trump, Costa Rica debe actuar en ciertas aéreas prioritarias. Entre ellas deben mencionarse las siguientes:

- i. Promover el aumento de las exportaciones mediante el incremento de la productividad de los diferentes factores de producción (trabajo, tierra y capital) tanto en el sector privado como en el público. En otras palabras, la competitividad de las exportaciones costarricenses en el mercado de EE.UU. y en el internacional debe estar sustentada en las ventajas competitivas “verdaderas” y no en las ventajas competitivas “artificiales”.
- ii. Apoyar de manera proactiva el multilateralismo como base de las relaciones internacionales. Esto con especial énfasis en el ámbito comercial (reforma de la OMC) y financiero (reforma del FMI). Este planteamiento requiere la creación de una red tupida de relaciones oficiales e informales (net working) de parte de las autoridades costarricenses.
- iii. Participar de manera decidida en acuerdos comerciales de carácter multilateral (OMC) y regionales (Alianza del Pacífico). El propósito principal consiste en diversificar los mercados a fin de aumentar las importaciones, para abastecer mejor el país, y las exportaciones a fin de pagar las importaciones.
- iv. Aumentar el ahorro nacional y así disminuir la vulnerabilidad de la economía costarricense al reducir la dependencia financiera externa (créditos e inversiones).
- v. Todo lo anterior requiere un esfuerzo considerable y sostenido de formación de recursos humanos en el campo de las relaciones internacionales con el debido énfasis en los temas comerciales y financieros. Para cumplir este objetivo es necesario desarrollar un programa conjunto entre el ministerio de relaciones exteriores, el de comercio exterior y el Banco Central.
- vi. Dar la debida prioridad, con carácter de urgente, al funcionamiento de un Consejo Nacional de Promoción de la Productividad y de la Competitividad como una dependencia de la Presidencia de la República. Tomar esta decisión, cuanto antes, es indispensable porque lograr el aumento sostenido de la productividad de la economía nacional es una tarea compleja y difícil, sin embargo, este es el único camino certero para mejorar la competitividad de los bienes y servicios del país en los mercados internacionales. De hecho, el desarrollo económico del país depende, en el mediano y largo plazo, de la promoción de las exportaciones basadas en las ventajas competitivas “verdaderas” más que en las ventajas competitivas “artificiales”.

## Conclusión

En escasos dos años, Trump ha logrado socavar los fundamentos del orden mundial creado después de la Segunda Guerra Mundial. Creación en la cual EE.UU. tuvo un papel protagónico, su influencia fue determinante. Trump trata, de manera denodada, modificar el orden mundial existente, establecer uno nuevo. El propósito principal de Trump es mantener la supremacía internacional de EE.UU. en el ámbito geopolítico, militar, económico y científico-tecnológico. Si lo logra, según él, la paz y el progreso reinarán no solo en su país sino en todo el mundo. Sin embargo, cuando pone los pies sobre la tierra, reconoce y acepta, a regañadientes, la necesidad de un orden mundial multipolar, en el cual las grandes potencias (EE.UU., China, Japón, Rusia y la UE) toman, entre ellas, las decisiones sobre los temas importantes y adoptan las reglas y normas de conducta vinculantes para todos los países.

Dos son los caminos preferidos por Trump. Primero, abandonar el multilateralismo e inclinarse decididamente por el bilateralismo en las relaciones con otros países. Gracias al poderío de EE.UU. este camino es el adecuado para proteger y afianzar los intereses de su país. Segundo, el uso de la fuerza –el proteccionismo arancelario– para obligar a los demás países, en especial a las potencias y los países limítrofes (México y Canadá), a negociar la agenda en sus propios términos. La confrontación abierta, sobre todo con China, no se ha hecho esperar. La pugna entre ambos países imperiales se ha profundizado en el transcurso del tiempo. Hoy abarca todos los ámbitos: geopolítico, militar, económico, científico-tecnológico.

Trump pudo forzar a otras potencias a reconocer la existencia de importantes deficiencias en el funcionamiento del actual orden internacional sobre todo en el campo político y en el económico. Además, de hecho, ha logrado comenzar a solucionar problemas específicos como es el caso, por ejemplo, de la reforma de la Organización Mundial del Comercio.

Ahora bien, las políticas de Trump –sus objetivos y en especial sus instrumentos– así como su personalidad peculiar, han recibido el rechazo generalizado de la gran mayoría de los países sin distinción de su grado de desarrollo. Sus amenazas y sus decisiones han servido de acicate para que los países “amigos”, “rivales” y “enemigos” se unan para oponerse a Trump. Esto en desmedro de los legítimos intereses de EE.UU. Las políticas de Trump tienen, inevitablemente, consecuencias importantes para Costa Rica. Dos políticas deben diferenciarse:

- i. Una para hacer frente a los efectos de las medidas adoptadas durante el período de transición necesario para modificar el actual orden internacional y establecer un nuevo orden mundial.



- ii. Otra para hacer frente a las consecuencias del funcionamiento del nuevo orden internacional.

Las consecuencias para Costa Rica de las decisiones de Trump pueden ser indirectas o directas.

- i. En cuanto al impacto indirecto se refieren a la evolución de la economía internacional –comercio y finanzas–. Las consecuencias pueden ser positivas: mayor apertura internacional, aumento del comercio exterior y crecimiento económico más acelerado. Las consecuencias pueden ser también negativas: estancamiento y aun retroceso de la economía internacional e inestabilidad financiera.
- ii. Los efectos directos se originan en posibles medidas de Trump relacionadas con: CAFTA (aranceles, IED), el Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras, movimientos migratorios), Nicaragua (situación política) y Panamá (presencia de China). Así como con la creación de un posible fondo de desarrollo regional propuesto por López Obrador a Trump. Todo lo cual incide, sin duda, para bien o para mal, en la situación económica y política de Costa Rica.

Para hacer frente a las amenazas y desafíos de Trump y para aprovechar las posibles oportunidades, Costa Rica debe prepararse para encarar las primeras y explotar las segundas.

La respuesta de Costa Rica ha de enmarcarse, necesariamente, en dos políticas nacionales de largo alcance. De hecho, el país debe prepararse para hacer frente, de una parte, a acontecimientos inesperados (desastres naturales) y, de otra, a los retos y las oportunidades de las mega tendencias. La adopción de estas dos políticas es una tarea nacional impostergable, ya que el futuro comenzó ayer... al igual que la presencia de Trump.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Martin Jacques (2009), *When China Rules the World*, Penguin Press.
2. Ha Jiming and Adam S. Posen editors, *US-China Economic Relations: From Conflict to Solutions*. PIIE Briefing, Part I, June 2018, Part II, January 2019.
3. Jean Pisani-Ferry (2010), *China and the World Economy: A European Perspective*, Bruegel Policy Contribution, Issue 2010/03.
4. Dani Rodrik (2010), *Making Room for China in the World Economy*, AER Paper and Proceedings, May.
5. Arvind Subramanian (2011), *Eclipse. Living in the Shadow of China's Economic Dominance*, Peterson Institute for International Economics.
6. The New York Times (2018), *China Rules*, Special Report, November 25.
7. Constantino Urcuyo (2019), *China y EE.UU., Geopolítica y Estrategia en el siglo XXI*.
8. Martin Wolf (2011), *How China should rule the world*, martin.wolf@ft.com, March 22.
9. Martin Wolf (2019), *The looming 100-year US-China conflict*, martin.wolf@ft.com.