

PROTECCIONISMO COMERCIAL COMO RESPUESTA A LA CRISIS DE LA GLOBALIZACIÓN EN OCCIDENTE: TRUMP Y EL BREXIT

COMMERCIAL PROTECTIONISM AS A RESPONSE TO THE GLOBALIZATION CRISIS IN THE WEST:
TRUMP AND BREXIT

Anthony Rolando Medina Rivas Plata *

Resumen: Durante los últimos años se dio un giro significativo hacia el proteccionismo comercial como respuesta a lo que algunos perciben como un evidente descontento provocado por el proceso de globalización. Bajo este planteamiento, el siguiente trabajo se centró en dos de los eventos más emblemáticos que simbolizan esta tendencia: la presidencia de Donald J. Trump (2017-2021) en Estados Unidos y el referéndum del Brexit en el Reino Unido. Trump marcó un punto de inflexión en la política comercial de Estados Unidos, al promover un enfoque de America First que incluía la imposición de aranceles y la renegociación de acuerdos comerciales internacionales. Por otro lado, el referéndum del Brexit en 2016 y la posterior salida del Reino Unido de la Unión Europea en 2020 representaron un caso paradigmático de proteccionismo a nivel regional. En ese sentido, se buscó explorar cómo el Brexit afectó las relaciones comerciales entre el Reino Unido y la UE, así como su posición en la escena internacional. Bajo esa línea, se discutieron las implicaciones más amplias de estas dos dinámicas en el contexto de la crisis de la globalización: ¿representan estos movimientos un desafío sostenible al orden económico global existente o son respuestas temporales a problemas específicos?, ¿qué lecciones se

*Doctorando en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata (Argentina). M.A. in Public Policy, Erasmus Rotterdam University (Países Bajos) y University of York (Reino Unido). Graduado del US Foreign Policy Program, University of Delaware (Estados Unidos). Profesor Auxiliar, Escuela Académico Profesional de Ciencia Política, Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú) y Advisory Board Member de la International Association for Political Science Students (IAPSS).
ORCID ID: 0000-0002-5118-5477. amedinar@unmsm.edu.pe

pueden extraer de estas experiencias para la futura gestión de los conflictos comerciales?

Palabras clave: Trump, Brexit, proteccionismo, acuerdos comerciales.

Abstract: *In recent years, we have witnessed a significant turn towards commercial protectionism as a response to what some perceive as clear discontent provoked by the current process of globalization. Our work will focus on two of the most emblematic events symbolizing this trend: the presidency of Donald J. Trump (2017-2021) in the United States and the Brexit referendum in the United Kingdom. Trump marked a turning point in U.S. trade policy, advocating an "America First" approach that included imposing tariffs and renegotiating international trade agreements. On the other hand, the 2016 Brexit referendum and the subsequent UK's departure from the European Union in 2020 represented a paradigmatic case of regional protectionism. Therefore, we will explore how Brexit affected trade relations between the UK and the EU, as well as its position on the international stage. Along these lines, we will discuss the broader implications of these two dynamics in the context of the globalization crisis: Do these movements pose a sustainable challenge to the existing global economic order, or are they temporary responses to specific issues? What lessons can be drawn from these experiences for the future management of trade conflicts?*

Key Words: *Trump, Brexit, protectionism, trade agreements.*

Summary. *I.Introducción. II.Marco teórico. II.1. Análisis de política exterior. II.2. El APE y la Teoría de la Globalización. III. Elproteccionismo comercial en ee.uu. y el reino unido. IV. Continuidad y cambio en las políticas comerciales de los estados unidos y el reino unido. IV.1. Estados Unidos: Del “America First” al ‘America is Back’. IV.2. El Reino Unido después del Brexit. V. Discusión. VI. Conclusiones. Referencias.*

I. INTRODUCCIÓN

El sistema mundial de comercio previo al quiebre de las cadenas de suministro globales (Global Supply Chains) y a la guerra ruso-ucraniana afrontó dos grandes desafíos. El primero consistió en la llamada Guerra comercial que el presidente estadounidense Donald J. Trump declaró en 2018 contra la República Popular China, así como contra otros países industriales competidores. El segundo desafío fue el referéndum que llevó a la salida del Reino Unido de la Unión Europea (UE) a través del proceso conocido como Brexit (British Exit).

Al respecto, se podría decir que ambos fenómenos tienen similitudes y diferencias. Por un lado, aunque se hallan semejanzas en el carácter de la “reacción antiglobalizadora” que tuvieron tanto la elección de Trump, como el Brexit, es cierto que ambos fenómenos responden a demandas de base generadas como producto de sus respectivos procesos políticos internos (Burt, 2017; Khosravinik, 2017; Rowland, 2019).

En ese sentido, es posible señalar, como aspecto común, que en ambos países existe la necesidad de retrotraerse de sus compromisos comerciales internacionales, así como el deseo de “tomar el control” de sus políticas comerciales por encima de las instituciones supranacionales que limitan su soberanía económica (como la OMC, la Unión Europea o los Tratados de Libre Comercio). Por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos, los desarrollos recientes en su política comercial se han centrado en reducir la adhesión a normas comerciales multilaterales y, en esa medida, dirigirse a países específicos mediante la imposición de aranceles, así como la generación de subvenciones a industrias consideradas “estratégicas” o de seguridad nacional (Anton, 2017).

El Brexit también se ha basado en cuestiones soberanistas: la idea de que las normas de la UE limitan el desarrollo nacional británico y su potencial para expandir sus vínculos comerciales a través de acuerdos bilaterales (Cox, 2017). A primera vista, se puede decir que existe una mayor relación entre la política estadounidense con la idea de “desglobalización” debido al lema de ‘América Primero’ (America First) propuesto por el presidente Trump, que, más allá de cuestiones retóricas, no ha cambiado en líneas generales bajo el actual Gobierno de Joseph (Joe) Biden.

En consecuencia, esto es algo distinto al caso del Brexit, donde ni los fundadores del partido UKIP que lideraron el proceso de referéndum, así como los líderes del Partido Conservador que lo continuaron, expusieron declaraciones expresas en contra de la globalización, al argumentar que lo que buscaban era una relación más equilibrada entre el Reino Unido y el

resto del mundo, sin tener a la Unión Europea como intermediario (Plagemann & Destradi, 2020).

En ese orden de ideas, el presente trabajo buscó explorar la problemática del proteccionismo comercial en dos países centrales del norte global: los Estados Unidos y el Reino Unido, con el objetivo de interpretar hasta qué punto las políticas implementadas responden a una tendencia de desglobalización frente a las demandas de sus respectivos procesos políticos internos. En esa medida, se discutió la teoría del Análisis de Política Exterior (APE) con el propósito de identificar las variables más adecuadas para el presente estudio. Posteriormente, se interpretó la lógica del proteccionismo comercial en relación con el fenómeno del llamado “populismo” de derecha (De Spiegeleire *et al.*, 2017). Finalmente, se analizó el tipo de respuesta económica que han generado ambos países sobre el actual proceso de globalización con el objetivo de verificar la hipótesis planteada en este documento.

II. MARCO TEÓRICO

II.1. Análisis de política exterior

Como campo de estudio, la Política Exterior ha tenido aspectos de convergencia y divergencia con las relaciones internacionales y la ciencia política, tanto desde el punto de vista de la teoría, como del método. En efecto, esta discusión se vuelve relevante para los propósitos del siguiente trabajo. En ese sentido, el APE es un campo de estudio que generó un interesante debate a partir de la década de 1950 sobre el enfoque más adecuado para estudiarla y las razones que llevan a los Estados a comportarse de la manera en que lo hacen, así como hasta qué punto es posible decir que los resultados de sus acciones se ajustan a sus intenciones (Garrison 2003; Hudson, 2005; Vargas-Alzate, 2010).

Al respecto, los analistas de política exterior suelen buscar patrones recurrentes en la conducta de ciertos estados o tendencias que abarquen a estados de áreas geográficas o culturales específicas con el objetivo de encontrar teorías generalizables que expliquen la fuente de la conducta de los Estados en asuntos internacionales, el proceso interno de toma de decisiones de su política exterior, el rol de los actores domésticos y otros factores institucionales o societales que puedan influir en dicho proceso (Alden y Aran, 2016).

Sin embargo, si bien el APE aspira a crear un marco analítico que permita identificar las fuentes de la conducta de los Estados en el proceso de

formulación de la política exterior, al alimentarse de diversas herramientas de las Ciencias Sociales, hay que tener claro que la Política Exterior no es una disciplina académica autónoma con un objeto de estudio propio, como lo puede ser la Ciencia Política o las Relaciones Internacionales, a pesar de que utilice sus métodos y técnicas¹ (Alden y Aran, 2016).

Para varios autores, este enfoque es mucho más útil que el de la propia Teoría de las Relaciones Internacionales al interpretar las políticas exteriores de países específicos, como se procuró en el presente trabajo. Esto se debe a que, a diferencia de los “teóricos puros” de las Relaciones Internacionales, los académicos que trabajan en APE afirmaron que su trabajo es normativo; es decir, buscan promover una mejor toma de decisiones en política exterior en sus países con el objetivo de promover la seguridad y la paz (Hudson y Vore, 1995; Stokke, 2012; Johansson, 2014; Balbon, 2023).

En ese sentido, las raíces del APE surgieron en respuesta al Realismo, el cual presenta limitaciones como paradigma analítico para interpretar la política exterior (Alden y Aran, 2016). De hecho, el concepto central de “interés nacional” y el enfoque racionalista del Estado como una “caja negra” capaz de generar una respuesta unificada y coherente a las demandas del entorno externo (Gellman, 1988) no son suficientes para explicar de manera sólida los procesos que involucran a una gran cantidad de actores tanto dentro, como fuera del Estado.

Como respuesta al uso del Realismo en el APE, aparecieron al menos tres corrientes. La primera se compuso por autores que aplicaron el enfoque behaviorista clásico en las Ciencias Sociales de la década de 1950 y 1970 (Sprout y Sprout, 1956; Boulding, 1959; Snyder, 1962; Holsti, 1962; Jervis, 1968; Holsti 1976); la segunda corriente se conformó por aquellos que utilizaron teorías organizacionales para interpretar el proceso de interacción dentro de la burocracia estatal (Schilling *et al.*, 1962; Allison y Halperin, 1972; Art, 1973; Welch, 1992; Faith, 2008; Marsh, 2014); y, por último, la tercera corriente se centró en las fuentes societales o “domésticas” de la política exterior, al enfocarse en sus características demográficas y económicas, así como en las características de su sistema político (Rosenau, 1967; Katzenstein, 1976; Salmore y Salmore, 1978; Gourevitch, 1978; Risse-Kappen, 1991; Hagan, 1993; Neack, 1995; Rummel, 1995).

II.2. El APE y la Teoría de la Globalización

¹ A esto, James Rosenau lo llamaba “pre-teoría”; es decir, una combinación pragmática de diversas fuentes teóricas y metodológicas (Rosenau 1966 como se citó en Starr, 1988).

Dentro de esta discusión, la presente investigación se identificó con la propuesta pluralista que plantearon Alden y Aran con respecto a cómo analizar el cambio en la política exterior de los Estados en el contexto de la globalización. Sobre los pluralistas, estos señalan que los Estados no son los únicos actores relevantes en la política internacional. Al menos desde la década de 1970, los vínculos entre Estados, entidades subestatales y no estatales han erosionado la tradicional primacía del Estado en la política exterior, lo que genera un “ambiente transnacional desestructurado” de cooperación y competencia en el que es difícil distinguir lo intencional de lo incidental.

Con el propósito de abordar esta brecha, dichos autores plantearon equilibrar las funciones causales que asignan a las fuerzas militares-políticas con las fuerzas económico-sociales-tecnológicas en su concepción de la globalización, sus orígenes y sus consecuencias. En línea con esta perspectiva, se identificó el surgimiento de la globalización contemporánea durante la Guerra Fría, al observar una ampliación de las relaciones sociales a escala global, acompañada de un cambio en la estructura política internacional de dichas relaciones, lo que permite un diálogo entre el APE y la Teoría de la Globalización. En ese sentido, se señaló que la relación entre la política internacional y la globalización es dialéctica, lo que produce simultáneamente efectos globalizadores y fragmentadores.

En ciertos momentos históricos, la globalización y la política internacional pueden constituirse mutuamente. Finalmente, el papel central que se le atribuye a la política exterior en la configuración de los procesos de globalización concede un mayor espacio a la agencia humana en el diseño de la globalización de lo que la propia Teoría de la Globalización estaría dispuesta a reconocer. En ese sentido, se consideró que la globalización es menos casual y está menos fuera de control de lo que sugieren las tesis “transformacionistas” e “hiper-globalistas”.

De hecho, las teorías sobre el retorno del Estado, después de la crisis financiera global de 2008-2009, tanto en términos de la nacionalización efectiva de varios sectores financieros en el norte industrializado, como en la conducta mercantilista de las potencias emergentes dentro del sistema internacional, son una indicación de la naturaleza limitada y contingente que tienen estos enfoques teóricos.

En consecuencia, este diálogo académico entre el APE y la Teoría de la Globalización tiene implicaciones para los conceptos de proteccionismo comercial y desglobalización que se utilizó a lo largo de este trabajo. Por consiguiente, aunque el APE cuestiona algunas premisas clave del Realismo,

respalda (aunque no intencionada) una suposición fundamental: que el Estado es una entidad delimitada territorialmente, aunque reconoce que la frontera entre el entorno doméstico y externo es permeable. Por lo tanto, identificar el peso que “lo doméstico” tiene sobre las decisiones de política comercial implica también inferir el peso relativo que los Estados tienen para moldear el proceso de globalización de acuerdo con sus intereses, así como inferir el mayor o menor éxito que tendrán al momento de aplicar políticas de proteccionismo comercial que contradigan su inserción en el proceso de globalización.

III. EL PROTECCIONISMO COMERCIAL EN EE. UU. Y EL REINO UNIDO

Como se mencionó arriba, la decisión política de los Estados Unidos de iniciar una guerra comercial y la salida del Reino Unido de la UE tienen varios aspectos divergentes dentro de una línea común convergente hacia el proteccionismo. En lo que respecta a la imposición de aranceles por parte de Estados Unidos, el argumento tradicional contra el proteccionismo consiste en que un país que elige la protección sufrirá una pérdida en el bienestar nacional, medida por una reducción en su Producto Interno Bruto (PIB). En consecuencia, esto se debe al hecho de que los aranceles proporcionan un incentivo para que los recursos permanezcan en sectores ineficientes que compiten en la importación en lugar de reasignarse a sectores más eficientes que compiten en la exportación; es decir, se renuncian a las ganancias económicas clásicas derivadas de la especialización (Obstfeld, 2016).

Aunado a esto, los aranceles generan efectos significativos en la distribución tanto entre los consumidores y las empresas, como entre los consumidores y el Gobierno, dado que los consumidores pagan un precio más alto por los productos producidos internamente y, asimismo, pagan aranceles sobre los productos importados. De modo que el efecto neto es que los consumidores terminan perdiendo más de lo que ganan las empresas nacionales y la hacienda pública. De igual modo, con la creciente importancia de las cadenas de valor, los aranceles aumentan los costos de las empresas que dependen de insumos intermedios importados (Huidrom *et al.*, 2019).

Por otro lado, los problemas relacionados con la salida del Reino Unido de la UE se basan en un aspecto diferente de la teoría del comercio internacional, específicamente en la economía de los Tratados de Libre Comercio (TLC). Estos acuerdos tienen como objetivo aumentar el comercio entre los países socios (creación de comercio), pero a expensas de

menos comercio con países no socios (Organización Mundial del Comercio, 2011).

Por consiguiente, y a diferencia de los desarrollos recientes en la política comercial de Estados Unidos, que implican una salida de las normas comerciales multilaterales y el efecto potencial en el bienestar económico de Estados Unidos, como se mencionó, el impacto de los TLC en el bienestar económico es mucho más ambiguo; es decir, no hay garantía de que el bienestar económico aumente y si lo hace dependerá de varios factores. Sin embargo, la estructura doméstica del Reino Unido en relación con sus exsocios europeos difiere bastante de la posición de los Estados Unidos en el mundo: los países miembros de la UE son de ingresos altos, geográficamente cercanos, con un alto grado de integración política y económica. A esto se suma una fuerte alineación de normas y regulaciones armonizadas (Malik, 2018).

Dado que el enfoque de este trabajo se centra en los vínculos entre la estructura doméstica de los Estados en su relación con el proceso de globalización; debemos mirar más allá de los agregados económicos asociados con los beneficios netos del comercio y la pertenencia a los TLC. En ese sentido, sostenemos que, para ambos países, el rápido ascenso de la República Popular China como motor industrial de la globalización ha sido lo que causó efectos significativos en la distribución de la riqueza mundial (BBC News Mundo, 2023). Estos efectos, como la desindustrialización, el desempleo y el empobrecimiento de las clases medias locales, se concentraron típicamente en regiones específicas que se pueden relacionar con ciertos patrones de votación en las elecciones presidenciales de Estados Unidos de 2016 (Diario El País, 2016) y el referéndum del Reino Unido sobre la decisión de abandonar la UE (Niblett, 2016).

En conformidad con lo anterior, surgió la siguiente pregunta: ¿por qué estos dos países tomaron decisiones que parecían ir en contra de su propio interés económico? Hay varios factores contribuyen en esto: desde la debilidad de la red de seguridad social en EE.UU. hasta la austeridad postcrisis financiera en el Reino Unido. Por otro lado, la idea de hiperglobalización, propuesta por Dani Rodrik (2022), sugiere que la globalización actual va más allá de eliminar barreras comerciales y, por lo tanto, toca aspectos como derechos de propiedad y regulaciones internas; de tal manera que, a medida que la globalización se intensifica, sus beneficios económicos se ven superados por sus efectos negativos en la distribución de riqueza. En esos casos, la apertura comercial trae nuevos desafíos y

problemas para los trabajadores menos cualificados, mientras que concede oportunidades para aquellos con habilidades más especializadas.

Este fenómeno, descrito por el teorema de Heckscher-Ohlin-Samuelson (Requeijo, 1962), indicó que los países pueden maximizar las ganancias del comercio dentro de ciertas condiciones, dado que los trabajadores altamente capacitados en sectores orientados a la exportación se beneficiarán del comercio, mientras que aquellos menos capacitados en sectores enfrentados a importaciones se verán perjudicados. Por ejemplo, es notorio que, en países como Estados Unidos y el Reino Unido, el libre comercio favorezca a trabajadores altamente capacitados, como ingenieros de software, biotecnólogos o expertos en finanzas avanzadas; en cambio, perjudicó a trabajadores de la industria siderúrgica que perdieron sus trabajos debido a importaciones más baratas del exterior.

Por tal razón, esta perspectiva sugiere que el comercio internacional puede influir de manera considerable en la distribución del ingreso; no obstante, se considera ampliamente que los beneficios para los ganadores (trabajadores altamente capacitados y consumidores) superan las pérdidas para los afectados negativamente. En teoría, la apertura comercial debería pasar la prueba de costo-beneficio, pero el desafío radica en si esta compensación se materializa a nivel político; de no ser así, surge un incentivo hacia el proteccionismo comercial, como efectivamente se vio durante los últimos años.

Hasta la década de 1990, el comercio de bienes se daba principalmente entre países desarrollados (norte global) y países en desarrollo (sur global). En 1985, los países de altos ingresos acaparaban el 80 % del comercio mundial. En este escenario, naciones con similar PIB *per cápita* producían bienes influenciados por economías de escala y luego intercambiaban esos productos con otras naciones desarrolladas, lo que diversificó así su oferta. De modo que este tipo de comercio no solo permitía a los consumidores disfrutar de una amplia variedad de productos, sino que también minimizaba los costos de reasignación de recursos, lo que atenuó así el impacto del comercio sobre la distribución del ingreso.

Sin embargo, a partir de la década de los 80 surgieron cuestionamientos sobre la creciente desigualdad salarial en Estados Unidos. Aunque algunos críticos atribuyeron parte de este fenómeno a las importaciones de países con salarios bajos del Sur, estudios empíricos de la década de 1990 sugerían que el impacto del comercio Norte-Sur en esta desigualdad era limitado. Más adelante, al llegar los 2000, la percepción generalizada entre economistas era que la tecnología, y no el comercio, se estimó la principal causa de la disminución de empleos manufactureros y el aumento de la desigualdad en Estados Unidos (O'Connor, 2017).

No obstante, el rápido crecimiento de las exportaciones chinas en ese periodo suscitó dudas sobre si era el avance tecnológico o el comercio lo que afectaba más a los trabajadores menos capacitados. En esa medida, entre 2000 y 2007, la proporción de importaciones estadounidenses provenientes de países con salarios bajos aumentó del 15 % al 28 %; sobre esto, China fue responsable del 89 % de ese incremento. Durante este tiempo, el valor de las importaciones de EE.UU. desde China creció un 171 %, lo que contrastó con un aumento del 150 % en sus exportaciones hacia China. Por consiguiente, esta tendencia intensificó la competencia en la manufactura estadounidense y se observó en prácticamente todos los sectores industriales (The Observatory of Economic Complexity, 2023).

Sin embargo, este impacto no se limitó a Estados Unidos. En ese sentido, la participación de China en las importaciones manufactureras del Reino Unido pasó del 1 % al 8,6 % entre 1988 y 2007 (Banco Mundial, 2023). Por lo tanto, con China ganando competitividad internacional, muchas empresas occidentales desplazaron su producción hacia este país, lo que repercutió de manera significativa en el aumento del desempleo en los estados importadores debido al desplazamiento de sus mercados laborales.

Para abordar esta problemática, Colantone y Stanig (2018) realizaron un trabajo donde buscaban demostrar que existía una relación directamente proporcional entre el choque de importaciones de China y la aparición de posiciones políticas que defienden medidas de proteccionismo comercial en 15 países europeos. Como consecuencia, los resultados de su investigación mostraron una fuerte relación entre el ingreso de nuevas importaciones chinas al país y la defensa de ideas nacionalistas, autárquicas y, en general, una creciente proporción de apoyo electoral a partidos de extrema derecha.

Adicionalmente, los resultados más desagregados son los más informativos: no hay resultados estadísticamente significativos relacionados con el ingreso de importaciones chinas y el apoyo electoral a la izquierda proteccionista, debido a que los resultados estadísticamente más fuertes se relacionan con el auge del proteccionismo comercial de derecha². En efecto, estos resultados son sólidos, incluso al tener en cuenta el comercio de otras fuentes, como el comercio intracomunitario de la UE y las características de

² Como señala Gandesha (2018), esto se debe a la percepción de las clases populares de que las “élites son izquierdistas y las izquierdas elitistas”, lo que las ha alejado de las propuestas políticas de base en un contexto de “brecha cultural” o “batalla cultural”. Además, esto explica que muchos votantes de Bernie Sanders hayan terminado votando por Donald Trump en las elecciones de 2016; o que muchos exlaboristas hayan apoyado al UKIP en el referéndum del Brexit.

la composición industrial de las regiones donde la exposición a la globalización fue más fuerte.

En suma, sí existe una relación trazable y directamente proporcional entre una mayor globalización y la aparición de tendencias proteccionistas. En ese sentido, hay que entender que estas no son meramente coyunturales o “electoreras”, sino que adquieren caracteres más o menos permanentes como políticas exteriores de mediano y largo plazo. Por ello, a continuación, se revisan aquellos aspectos de continuidad y cambio que han caracterizado, hasta este momento, la política comercial estadounidense posterior a la salida de Donald Trump del Gobierno, así como a las negociaciones que siguieron a la salida oficial del Reino Unido de la UE en 2020.

IV. CONTINUIDAD Y CAMBIO EN LAS POLÍTICAS COMERCIALES DE LOS EE. UU. Y EL REINO UNIDO

IV.1. Estados Unidos: Del “America First” al “America is Back”

Al igual que durante la administración de Donald Trump, su sucesor Joe Biden asumió la idea de un resurgimiento manufacturero en Estados Unidos. Se podría señalar que esta visión evoca una era donde abundaban los empleos en fábricas, los sindicatos eran robustos y predominaba la mano de obra no calificada. Por su parte, Katherine Tai, la representante comercial de los EE. UU. bajo la administración Biden, sostuvo que la política comercial debe beneficiar no solo al consumidor estadounidense, sino también al trabajador estadounidense (Center for American Progress, 2023) En su primera semana como presidente, Biden firmó la Orden Ejecutiva 14005, lo que promovió la compra de productos y componentes fabricados en el país.

De igual manera, se firmó la Orden Ejecutiva 14017 con el objetivo de revisar y fortalecer las cadenas de suministros nacionales. Si bien en principio estas declaraciones pueden sonar bien políticamente, la realidad difiere, dado que la economía estadounidense ha cambiado notoriamente hacia el sector servicios, y aunque la manufactura sigue siendo relevante, requiere de trabajadores más especializados.

De acuerdo con sus documentos y páginas web oficiales, la administración Biden percibe la política comercial como herramienta para atender preocupaciones sociales más amplias, como el cambio climático y los derechos laborales. En esa medida, se argumentó que un comercio más abierto puede comprometer la protección ambiental, por lo que su Oficina

del Representante Comercial (USTR, por sus siglas en inglés) aboga por reglas comerciales que protejan el medioambiente y que, al mismo tiempo, enfrenten desafíos globales como el cambio climático.

Por consiguiente, Biden adoptó un enfoque cauto y políticamente calculado en materia comercial. Al considerar las tensiones internas y externas, parece haber determinado que enfrentar ciertas cuestiones comerciales es más riesgoso que beneficioso. En ese sentido, la administración actual parece seguir la inercia de la anterior en varios temas comerciales, lo que incluye sanciones a China y su postura respecto a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Además, negociar nuevos TLC no parece ser una prioridad inmediata para Biden, lo que incluye el tratado bilateral con el Reino Unido que los *brexiteers* prometieron luego de salir de la UE (Woodcock, 2021).

Al asumir su cargo, una de las primeras acciones de Biden en el ámbito comercial consistió en promover la compra de productos estadounidenses para las entidades gubernamentales federales. Existen dos estatutos principales que regulan la adquisición de productos extranjeros por el Gobierno: la Ley Buy American (BAA) y la Ley de Acuerdos Comerciales (TAA, por sus siglas en inglés). Sin embargo, aunque estas leyes pueden parecer contradictorias, establecen criterios y excepciones claras para determinar el origen de los productos adquiridos por el gobierno.

En este sentido, la orden ejecutiva de Biden ajusta y refuerza estos criterios, en especial al aumentar el porcentaje requerido para considerar un producto como de origen nacional. En consecuencia, esta iniciativa buscó fortalecer la industria local y ajustar las condiciones de competencia para los proveedores extranjeros. De modo que la política de Buy American de la administración Biden representa un pilar esencial de una renovada política industrial estadounidense promulgada por el congreso a través de cuatro leyes que benefician a sectores estratégicos de la economía nacional.

La Ley del Plan de Rescate Estadounidense (2021), que asigna cerca de USD 40 mil millones en apoyos industriales; la Ley de Infraestructura y Empleo (2021) que suma aproximadamente USD 1,2 billones; la Ley de Reducción de la Inflación (2022) que contempla unos USD 369 mil millones para el fomento de vehículos eléctricos y energía renovable; y la Ley de Chips (2022) que destina USD 252,7 mil millones para la industria de chips y semiconductores. Estas nuevas leyes, en conjunción con los renovados estándares del Buy American, reflejan un viraje hacia el proteccionismo y un distanciamiento de la filosofía de libre comercio. En conformidad con este panorama, surgió la interrogante legal y política sobre la compatibilidad

de estas directrices con las responsabilidades de Estados Unidos en el Acuerdo de Contratación Pública de la OMC (Yukins & Bowsher, 2016).

Bajo la autoridad conferida por el congreso, el presidente Donald Trump maximizó su capacidad ejecutiva al imponer aranceles proteccionistas y otras barreras a importaciones. Al actuar, Trump se desvió de las convenciones del derecho internacional para actuar unilateralmente bajo la legislación nacional. Como respuesta, Trump se apoyó en la sección 232 de la Ley de Expansión Comercial de 1962 y las secciones 201 y 301 de la Ley de Comercio de 1974, lo que posibilitó establecer aranceles a múltiples categorías de productos importados, principalmente de China.

En ese sentido, la OMC viene denunciando desde hace mucho tiempo la falta de compromiso de China con las reglas del comercio mundial a pesar de su defensa formal de la globalización. En agosto de 2023, un panel de la OMC determinó las medidas proteccionistas impuestas por China en respuesta a los aranceles norteamericanos al acero y al aluminio. Esto le otorgó razón al Gobierno de Trump, que ya había perdido en cuatro ocasiones al justificar sus medidas arancelarias por razones de seguridad nacional, amparándose en el Artículo XXI (b) del antiguo GATT (Kerstens y Reinsch, 2023).

Como ya se señaló, Biden manifestó que priorizar la negociación de nuevos TLC no está en su agenda más allá de los heredados de gobiernos anteriores, o acuerdos parciales sobre temas específicos, como los que ha logrado en 2023 con Japón en temas como comercio de alimentos o minerales raros para productos de alta tecnología. Bajo esa línea, la administración Biden celebró en varias ocasiones el T-MEC con Canadá y México que reemplazó al viejo Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), una de las insignias comerciales de la era Trump; considerándolo un modelo para futuros acuerdos y un “logro” bipartidista (Reuters, 2019).

Actualmente, Estados Unidos tiende a presentar solicitudes de consulta en virtud de acuerdos regionales, principalmente el T-MEC, en lugar del mecanismo de resolución de conflictos de la OMC. Asimismo, aunque el T-MEC reemplaza al TLCAN, sus reglas de origen más rigurosas, concebidas para favorecer a empresas estadounidenses, se instauraron específicamente para beneficiar a la mano de obra estadounidense con una mirada centrada en América del Norte.

IV.2. El Reino Unido después del Brexit

La trayectoria de la política comercial tras el referéndum ha estado condicionada por la impronta de un imaginario particular en torno al Brexit. No obstante, la puesta en marcha inmediata de esta política, fuertemente influenciada por ideales, se matizó por consideraciones pragmáticas en relación con el manejo de las repercusiones prácticas de la salida de la UE y su impacto en un sinnúmero de políticas públicas. En ese sentido, las primeras prioridades abordaron las necesidades legales para actuar de manera independiente en la OMC, reconfigurar la relación con la UE y reducir las perturbaciones en otras relaciones comerciales favorecidas por acuerdos comerciales de la UE (Corbett, 2016).

Por lo tanto, estos imperativos, así como la formación de la capacidad institucional para gestionarlos, dominaron la agenda del Departamento de Comercio Internacional (DIT) británico desde su fundación en 2016, en paralelo con la designación de un secretario de comercio. Aunque se sale del propósito de este escrito detallar las dinámicas sociales e institucionales surgidas a raíz de la instauración de la nueva política comercial británica, es esencial esbozar algunos de los momentos decisivos en su desarrollo y recordar que, al igual que con el Brexit, ninguna alternativa fue universalmente respaldada o percibida como legítima, lo mismo ocurrió con el futuro comercio y con los TLC.

El Libro Blanco (White Paper) de 2018, concerniente a la Futura Política Comercial del Reino Unido, planteaba una política comercial “inclusiva” en la que tendrían relevancia las administraciones descentralizadas, las partes interesadas y el Parlamento. El Libro resaltaba la necesidad de que la política comercial británica fomente el desarrollo sostenible, mantenga altos estándares y refleje valores (Fella *et al.*, 2018). De modo que esta postura coincidía con una propuesta articulada por empresas, sindicatos y sociedad civil, presentada como respuesta a las consultas gubernamentales.

Dicho modelo congregó a entidades que, a menudo, estaban en posiciones contrapuestas en debates sobre política comercial. Por consiguiente, esta propuesta defendía una política comercial orientada hacia el consenso (mediante la inclusión de las partes interesadas en todas las fases), la transparencia, el escrutinio parlamentario y un enfoque holístico del comercio. Sin embargo, el Libro Blanco no especificaba cómo se llevarían a cabo la participación y el escrutinio. Igualmente, la Ley de Comercio se enfocó más en establecer estructuras institucionales para la ejecución de la política comercial que en modificar significativamente las

tradiciones políticas británicas o el esquema parlamentario; por lo tanto, desde el ángulo institucional, más que innovar, se mantuvieron las prácticas políticas habituales.

La integración de las partes interesadas se realizó mediante el sistema convencional de consultas del Departamento y las indagaciones de los Comités Selectos Parlamentarios. El Grupo Asesor Estratégico del DIT y una serie de Grupos Asesores de Comercio Especializados ofrecían canales adicionales para la participación, aunque se señaló que su composición tendía a favorecer a las industrias por sobre los ciudadanos. Por otro lado, la supervisión parlamentaria y de las administraciones descentralizadas respecto a la política comercial y los TLC están regidas por la Ley de Reforma Constitucional y Gobernanza (CRAG, por sus siglas en inglés).

Si bien esta disposición asegura el escrutinio parlamentario, el Parlamento carece del poder para vetar un acuerdo de libre comercio, debido a que tiene la capacidad solo de retrasarlo (House of Commons International Trade Committee, 2022). En cierto sentido, conceder esta facultad de escrutinio a los Parlamentos puede parecer un simple gesto simbólico. De hecho, el Parlamento expresó preocupaciones sobre los retrasos por parte del DIT que entorpecen sus procesos de revisión. A pesar de haber logrado el compromiso de los ministros para mejorar el escrutinio, persisten inquietudes sobre la eficacia con la que pueden revisar la política comercial y los acuerdos del Gobierno. Esto es particularmente destacable, dado que otros parlamentos, como el Parlamento europeo, tienen verdaderos poderes de ratificación y veto sobre los acuerdos comerciales.

Asimismo, las administraciones descentralizadas expresaron su preocupación sobre la política comercial. El Centro de Investigación en Agrigenómica (CRAG) especificó que ciertos ámbitos, como la agricultura, la pesca y el trabajo, son competencias descentralizadas. Aunque pueden participar en consultas y presentar sus opiniones al Gobierno central a través de los Comités Ministeriales Conjuntos (JMC), las administraciones descentralizadas carecen del derecho a intervenir en las negociaciones o en los procesos de ratificación. En ese sentido, sus intentos por ampliar su influencia se han visto limitados por la fragilidad de estos mecanismos y por el deseo del Gobierno de mantener el control (Local Government Association, 2021).

Igualmente, otros departamentos gubernamentales también están involucrados en la política comercial, como los de Agricultura, Exteriores y de Desarrollo Comunitario. En esa medida, el DIT coordina la colaboración interdepartamental en la negociación de acuerdos de libre comercio y en las relaciones con naciones en desarrollo. Tal como sucede en la mayoría de los países, hay variadas prioridades entre diferentes departamentos, regiones y

grupos. En el Reino Unido, la estructura establecida otorga un papel predominante al Poder Ejecutivo en materia de política comercial, aunque los stakeholders tienen la oportunidad de expresar sus puntos de vista.

La política comercial del Reino Unido se materializó inicialmente con la Tarifa Global publicada en 2020, que mostró una postura más liberal alineada con el concepto de Global Britain. En esa medida, las tarifas en el ámbito agrícola se mantuvieron semejantes a las de la UE, influenciadas en parte por las demandas de los productores nacionales y por la necesidad de mantener incentivos para futuros acuerdos. Por consiguiente, los TLC se convirtieron en una prioridad para el DIT.

El ala brexiteer del Gobierno consideró en ellos un potente símbolo de los beneficios del Brexit. Al respecto, Boris Johnson promocionaba la posibilidad de nuevos acuerdos con países alrededor del mundo, lo que sugiere que muchos ya estaban esperando. No obstante, los primeros TLC del Reino Unido no reflejaron esa prometida independencia. Por otro lado, frente a la urgencia temporal, se adoptó un enfoque pragmático, sin modificar significativamente los acuerdos preexistentes con la UE. Al ingresar al escenario de las negociaciones comerciales internacionales, el Reino Unido se encontró con que otros países estaban dispuestos a sacar provecho de su situación (Negroponte, 2023).

Asimismo, el Acuerdo de Comercio y Cooperación con la UE fue una prioridad inmediata para el DIT. A pesar de este acuerdo, el comercio entre el Reino Unido y la UE sufrió tras el final del periodo de transición en 2021. El comercio sigue siendo menor que antes del Brexit y, por consiguiente, las importaciones desde la UE se han recuperado más rápidamente que las exportaciones británicas hacia la UE. En lo que concierne a los servicios, la relación con la UE también se ha afectado, pero en menor medida, debido a la falta de procedimientos aduaneros y a la competitividad del Reino Unido en exportaciones (Diario El País, 2023).

Por lo tanto, el declive en el comercio entre el Reino Unido y la Unión Europea, resultante de su nueva relación, es objeto de análisis; igualmente, las consecuencias de las interrupciones en la economía británica se estudiaron. En ese sentido, al decidir abandonar el Mercado Único y la Unión Aduanera con el propósito de implementar una política comercial autónoma, el Reino Unido priorizó este objetivo por encima de sus intereses económicos y los desafíos asociados con los delicados acuerdos para Irlanda del Norte.

Esto resultó en el dilema del Brexit. Por ello, la propuesta inicial de Theresa May para una salvaguardia en Irlanda del Norte no se aprobó en un

Parlamento dividido. En contraste, la propuesta de Boris Johnson creó una situación compleja en la que Irlanda del Norte quedó en un limbo entre los mercados de la UE y el Reino Unido. Por lo tanto, las consecuencias y retrasos provocados por las nuevas medidas resultaron en un amplio rechazo del Protocolo en Irlanda del Norte y en el Gobierno británico.

En consecuencia, este escenario desafió las narrativas de los pro-Brexit que buscaban recuperar el control y la soberanía. En junio de 2022, el Gobierno del Reino Unido presentó un Proyecto de Ley para Irlanda del Norte con el fin de modificar unilateralmente los términos del protocolo. Como respuesta, la Comisión Europea reanudó procedimientos legales contra el Reino Unido. El inicio del mandato de Rishi Sunak en octubre de 2022 trajo un cambio de tono por parte del Reino Unido. Finalmente, se acordó con la UE un nuevo marco conocido como el Marco de Windsor, que aborda desafíos técnicos y ofrece soluciones más flexibles (BBC News Mundo, 2023).

El dilema de Irlanda del Norte durante el Brexit exhibió las características típicas de políticas simbólicas o placebos: era un problema complejo, visible, altamente politizado y urgente. En conformidad con el marco legal internacional del Acuerdo de Salida de la UE, las acciones del Reino Unido estaban restringidas, puesto que cualquier modificación debía consensuarse con la UE. A pesar de ello, el Gobierno de Johnson, persiguiendo su interpretación particular de la soberanía, actuó unilateralmente, deteriorando su relación con la UE y potenciando el daño económico. Aunque la meta era forzar a la UE a renegociar el Protocolo, esta estrategia reflejó una predisposición a sacrificar intereses económicos por una visión específica del Brexit (de Búrca, 2018).

De acuerdo con lo anterior, el proyecto de ley propuesto para el Protocolo de Irlanda del Norte buscaba simbolizar el Brexit y la independencia del Reino Unido, sobre todo al desafiar a la UE. Sin embargo, la verdadera prueba de la política comercial post-Brexit consistió en la búsqueda de nuevos acuerdos comerciales, no meras modificaciones (Malik, 2018). El ansiado TLC con EE.UU., que podría haber compensado algunas pérdidas del Brexit, sigue siendo lejano, dado que los EE.UU. no están interesados en invertir recursos en un acuerdo integral con una economía que históricamente había representado su puerta de acceso a la UE y hoy día ya no lo es. Fuera de la UE, los objetivos comerciales de EE. UU. presentan conflictos con las prioridades del Reino Unido, como las regulaciones sobre transgénicos, productos agropecuarios y propiedad intelectual; además que las demandas estadounidenses en materia de patentes farmacéuticas podrían amenazar el compromiso del Reino Unido con el NHS (Gotham *et al.*, 2020).

Finalmente, desde que el Acuerdo de Retirada de la UE entró en vigor, ha habido muy pocos avances en las negociaciones, lo que logró el Reino Unido replicar con terceros países acuerdos que ya existían previamente con la UE. Ante la improbable alianza con EE.UU., el Reino Unido logró firmar nuevos TLC con Australia (2021) y Nueva Zelanda (2022). Sin embargo, el intercambio comercial con ambos países solo representa una pequeña parte de lo que estaban acostumbrados a obtener de Europa continental (Abbott, 2019).

V. DISCUSIÓN

Tanto “la guerra comercial” de los Estados Unidos, como el Brexit han generado polémica entre los economistas en los últimos años. Los manuales clásicos de comercio internacional sostienen que el proteccionismo generalmente disminuye el bienestar de un país, reflejado en su PIB. Esto sucede porque los aranceles pueden incentivar la retención de recursos en sectores ineficientes y no en aquellos que serían más productivos. Además, los aranceles afectan la distribución de riqueza entre consumidores, empresas y el Gobierno.

En consecuencia, estos mismos aranceles pueden hacer que las piezas importadas para la producción se encarezcan, lo que complica a las empresas en la era de las cadenas de valor global. De hecho, hay excepciones a esta regla, pero esto depende de factores de política doméstica, como los atributos materiales del Estado, su tamaño, ubicación, proyecciones demográficas y potencial agrario e industrial (Jensen, 1982). En esa medida, un país “grande” podría influir en sus términos de intercambio, y en ciertas circunstancias, los aranceles podrían, teóricamente, aumentar el bienestar nacional.

Sin embargo, esta teoría se desmorona si el país con el que se está comerciando responde con sus propios aranceles, llevando a una guerra comercial, como efectivamente ocurrió entre China y Estados Unidos. Por otro lado, la salida del Reino Unido de la UE tiene una dinámica distinta. Aunque los TLC suelen buscar un aumento del comercio entre los firmantes, su efectividad es variada. Por lo tanto, la pertenencia del Reino Unido a la UE había resultado beneficiosa para su economía, gracias a la estrecha relación entre las naciones europeas. El reto postBrexit radicaba en identificar un modelo comercial que pueda sustituir, aunque sea parcialmente, la relación con la UE. En efecto, esto es algo que, ciertamente, a la fecha no ha podido lograrse.

Si bien no es un académico proveniente del campo del APE, Rodrik aporta a este debate al argumentar que una característica distintiva de la globalización contemporánea es la creciente movilidad del capital. Esto conduce a una disminución en la capacidad tributaria de los países para financiar servicios públicos y sistemas de seguridad social. Esta volatilidad de capitales llevó a que las políticas sociales emblemáticas de los estados de bienestar en varios países de la OCDE enfrentaran recortes presupuestarios desde la década de 1980. Como resultado, hubo una compensación inadecuada para aquellos afectados por la globalización y un declive en la confianza sobre los beneficios del libre comercio.

A medida que las políticas redistributivas se tornaban más difíciles de implementar y los costos relacionados crecían por el auge de las importaciones provenientes de China, las políticas proteccionistas podrían sustituir la apertura comercial como medida compensatoria. Una consecuencia de esto es que el gasto en servicios sociales disminuya aún más, siendo esta una opción atractiva para los contribuyentes de ingresos elevados. En paralelo, se construía una narrativa de “nacionalismo económico” con matices autoritarios que podía contar con el respaldo tanto de sectores populares, como de élites (Akgemci, 2022).

En esa medida, Rodrik sostuvo que la mayoría de los movimientos populistas actuales pertenecen al espectro de derecha³, asociándolos a una brecha cultural percibida entre el pueblo y grupos vistos como amenazas externas, ya sean China y los inmigrantes mexicanos (en el caso de Trump) o la Unión Europea y los inmigrantes de Medio Oriente y Europa del Este (Brexit). Por otro lado, debido al sesgo heredado de la era Trump, con Biden Estados Unidos ha dejado de percibir a los TLC como catalizadores para impulsar la economía y como herramientas políticas para superar a China en el escenario global.

Por el contrario, para los sectores liberal-institucionalistas del sistema político estadounidense, el punto de partida de esta estrategia debe comenzar con la adhesión al Acuerdo Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP)⁴, para luego concretar el Acuerdo de Asociación Transatlántica en Materia de Comercio e Inversiones (TTIP) con la Unión Europea y, finalmente, junto con el T-MEC, establecer una base renovada

³ Por otro lado, el populismo de izquierda, en el contexto europeo, se enfoca en la percepción de que una élite adinerada domina la economía en detrimento de los grupos de menores ingresos; siendo ejemplo de ello Syriza en Grecia o Podemos en España (Algan, Guriev, Papaionnau, Passari, 2017).

⁴ Acuerdo comercial heredero del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) que la administración Obama negoció durante seis años y luego fue rechazado por Trump.

para fortalecer vínculos políticos y económicos entre aliados de los Estados Unidos en América del Norte, Asia y Europa.

De acuerdo con estos autores, esta potencial alianza se posicionaría como el estándar económico mundial, lo que obliga a China y otros países a reconsiderar su postura para interactuar con este bloque. Sin embargo, nada de esto ha ocurrido a tres años de que Donald Trump abandonó la Casa Blanca. Como señaló Catherine Rampell en el Washington Post, “[...] la administración de Biden parece haber optado por seguir la perspectiva de Trump, considerando que cualquier reducción de aranceles es políticamente demasiado riesgosa”. En ese sentido: “[...] la única certeza parece ser un creciente rechazo político hacia cualquier iniciativa etiquetada como ‘libre comercio’” (Rampell, 2023).

Como respuesta a los aranceles impuestos por Estados Unidos, China estableció aranceles recíprocos a productos estadounidenses; a su vez, aceleró su desarrollo militar y avanzó en la militarización de islas contenciosas en el Mar de China Meridional, además de intensificar su presencia en Hong Kong, así como de expresar su interés por una eventual “reunificación pacífica” con Taiwán en 2049.

El epílogo de la política de Trump hacia China se materializó el 15 de enero de 2020 con el Acuerdo de Comercio Fase Uno, que comprometió a China a incrementar la adquisición de productos estadounidenses. En esa medida, el pacto abordó temas como propiedad intelectual, transferencia de tecnología, agricultura, servicios financieros, manipulación de divisas y expansión de las compras estadounidenses. De tal modo que China prometió mantener y aumentar sus compras de productos estadounidenses, comprometiéndose a adquisiciones que superarían los USD 502.400 millones en dos años.

Sin embargo, China jamás cumplió con estos compromisos, dado que sus adquisiciones totales de productos estadounidenses en esos dos años alcanzaron solo USD 288 800 millones, un incumplimiento del 57 %. En octubre de 2021, el USTR de la administración Biden, declaró que China no satisfizo las disposiciones del Acuerdo de Fase Uno firmado por Trump. Después de cuatro años de intensa guerra comercial, se redujeron notoriamente tanto las exportaciones, como las importaciones entre ambos países, lo que contribuyó a una reducción del comercio global y a una ralentización económica. El déficit comercial de Estados Unidos con China en 2016, previo a la guerra comercial, era de USD 346,800 millones. En 2021, dicho déficit ascendió a 353,500 millones.

Dicha guerra también afectó el superávit comercial de Estados Unidos en servicios, al registrar una caída del 37.3 % en 2020. Esto se produjo porque ambas naciones incrementaron mutuamente sus aranceles. Los gravámenes chinos a productos estadounidenses pasaron del 8 % en 2017 al 21.8 % en 2022. Paralelamente, los aranceles estadounidenses a productos chinos aumentaron del 3.1 % al 21.2 % en ese mismo periodo. Pese a ser las dos economías más grandes del mundo, ambas continúan siendo interdependientes, a pesar de su creciente rivalidad.

A la fecha, desde el punto de vista de los Estados Unidos, existen dos desacuerdos fundamentales con China: el rol de las subvenciones y las empresas estatales en el desarrollo. Por lo tanto, este país, con su modelo de capitalismo nacionalista fuertemente dirigido por empresas estatales, aplica un conjunto de medidas de política comercial que distorsionan los mercados internacionales dentro de las reglas tradicionales del libre mercado. Políticos estadounidenses de ambos partidos reconocen que las normas actuales de la OMC son insuficientes en ambos aspectos, y necesitan una normativa más rigurosa para negociar con China⁵.

Actualmente, la respuesta de Biden a las presiones provenientes de China empieza a asumir más rasgos “asiáticos” debido a la necesidad de mantener su competitividad interna. A pesar de continuar condenando las subvenciones industriales de China, la administración Biden aprobó la llamada “Ley de Fabricación de Chips” de 2022, que viene destinando USD 52.7 mil millones durante los próximos cinco años para fortalecer la capacidad de fabricación y el desarrollo de la fuerza laboral doméstica en la producción de chips semiconductores en Estados Unidos. Adicionalmente, dicha ley asigna cerca de USD 200 mil millones para impulsar nuevas tecnologías, como robótica, inteligencia artificial e informática cuántica. En resumen, la administración Biden decidió contrarrestar los subsidios chinos mediante sus propios subsidios.

⁵ Hasta antes de Trump, el consenso bipartidista para formular normas sobre empresas estatales provenía de acuerdos de libre comercio regionales, como el CPTPP; pero eso se acabó a partir de 2017 en adelante. La principal lección de las políticas de Trump es que las medidas unilaterales de Estados Unidos no son suficientes para modificar la postura china en el comercio internacional, puesto que las herramientas comerciales solo son efectivas si se coordinan con otras grandes economías (Bremmer, 2018). Esta no fue una opción para Trump, quien dejó de lado el multilateralismo en asuntos internacionales luego de diversos conflictos diplomáticos con varios de sus aliados tradicionales, incluidos sus socios europeos en la OTAN (Fly & Brattberg, 2018). Tampoco parece ser la opción de Biden, al considerar sus declaraciones públicas favorables a acuerdos parciales y a seguir promoviendo sus políticas de reindustrialización y compra de productos *made in USA*.

VI. CONCLUSIONES

Si bien la siguiente investigación se guió por la hipótesis de que el impacto de la globalización es más relevante al momento de explicar el surgimiento de políticas proteccionistas, no se descartó que existan otros factores que puedan tener un impacto en la distribución de ingresos, la desindustrialización, las disparidades económicas entre regiones y la austeridad económica en general; como el cambio tecnológico o la crisis financiera, por ejemplo. Sin embargo, a la hora de explorar hipótesis alternativas, se observó que Di Tella y Rodrik ya habían trabajado el tema a través de una amplia encuesta en línea realizada en los EE. UU., al preguntar sobre aquellos factores que afectan más la demanda de trabajo en dicho país.

Estos factores incluían lo siguiente: un *shock* de demanda, un *shock* de tecnología que ahorrara mano de obra, una gestión ineficiente, la externalización de actividades a otro país, las importaciones provenientes de países industriales y las importaciones provenientes de países de bajos ingresos. En consecuencia, las respuestas fueron mixtas con respecto a un eventual shock de demanda o de tecnología. No obstante, y en relación con las importaciones de países de bajos ingresos, hubo una abrumadora respuesta a favor de que el Gobierno restrinja las importaciones y una oposición a las transferencias gubernamentales (políticas sociales) que amortigüen los efectos de la globalización.

Aquello reforzó el interés de esta investigación en querer explicar las respuestas existentes a la globalización desde una perspectiva de Análisis de Política Exterior (APE). En principio, es cierto que tanto el Brexit, como la elección de Donald Trump en los Estados Unidos tienen en común la implementación de políticas de proteccionismo comercial; pero sería un error pensar que ambos fenómenos pueden explicarse solo como una mera “reacción” frente al fenómeno integral de la globalización.

En ese sentido, la distinción que hace el APE entre “entorno doméstico” y “entorno externo” fue de utilidad para generar una jerarquía de capacidades entre Estados Unidos y el Reino Unido. Como se señaló en el marco teórico, cuando el entorno doméstico tiene un mayor peso sobre las decisiones de política comercial, significa que los Estados tienen una mayor capacidad para moldear el proceso de globalización de acuerdo con sus intereses. Mientras que los Estados que tienen un entorno doméstico frágil se mueven inermes de acuerdo con los vaivenes de las fuerzas globalizadoras, aquellos que tienen un entorno doméstico más sólido pueden

imponer medidas proteccionistas sin deteriorar gravemente su proceso interno de desarrollo económico.

Vistas las cosas desde este punto de vista, es posible explicar por qué Estados Unidos puede continuar por muchos años una guerra comercial con China sin que se afecte gravemente su aparato productivo interno. En cambio, el Reino Unido sigue atrapado sin poder hallar una salida real al proceso que inició con el referéndum del 2016. Los Estados Unidos asumieron el proteccionismo comercial como una política de largo plazo, que, más allá de la retórica de campaña, o las diferencias ideológicas existentes entre Biden y Trump, mantuvieron una continuidad en torno a la necesidad de reforzar el rol del Estado como actor económico frente al modelo de capitalismo de Estado promovido por China.

En suma, el entorno doméstico favoreció un consenso bipartidista en torno al proteccionismo comercial que se manifestó a través de un conjunto de políticas y órdenes ejecutivas dadas por Biden que, con nombres distintos, establecieron un conjunto de subvenciones y aranceles que buscan hacer a la economía estadounidense más competitiva frente al modelo de capitalismo de Estado de China. Finalmente, el Reino Unido tuvo opciones mucho más limitadas debido a un entorno doméstico desfavorable al acuerdo del Brexit, tanto a la polarización política con la que la propuesta de salida ganó el referéndum, como a la enorme dependencia del comercio con la UE, de la cual los propios británicos no eran conscientes (Diario El Debate, 2023).

REFERENCIAS.

- Abbott, M. (2019, March 1). *The UK would like to export more to Australia and New Zealand after Brexit*. LSE Brexit Blog. <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2019/03/01/what-are-the-prospects-for-uk-trade-with-australia-and-new-zealand/>
- Akgemci, E. (2022). Authoritarian Populism as a Response to Crisis: The Case of Brazil. *Uluslararası İlişkiler / International Relations*, 19(74), 37–51. <https://www.jstor.org/stable/27130875>
- Algan, Y., Guriev, S., Papaionnau, E., & Passari, E. (2017). The European Trust Crisis and the Rise of Populism. *Brookings Papers on Economic Activity*, 309–382. <http://www.jstor.org/stable/90019460>
- Allison, G.T., & Halperin, M. H. (1972). Bureaucratic politics: A paradigm and some policy implications. *World Politics*, 24, 40–79.
- Anton, M. (2017). *America and the Liberal International Order*. American Affairs. <https://americanaffairsjournal.org/2017/02/america-liberal-international-order/>
- Art, R. J. (1973). Bureaucratic politics and American foreign policy: A critique. *Policy Sciences*, 4(4), 468–469.
- Balbon, N. (2023). *Building Peace, the Feminist Foreign Policy Way*. Good Practices.

- Banco Mundial. (2023). *Vista general del país: Reino Unido*. <https://wits.worldbank.org/countrysnapshot/es/GBR/textview>
- BBC News Mundo (26 de marzo de 2023). *Por qué la globalización está en la cuerda floja (y qué puede venir)*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-64945852>
- BBC News Mundo. (27 de febrero de 2023). *Reino Unido y la UE llegan a un acuerdo sobre la frontera de Irlanda del Norte: por qué era el "último gran obstáculo" para sellar el Brexit*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-64784523>
- Boulding, K. (1959). National images and international systems. *Journal of Conflict Resolution*, 3(2), 120–131.
- Bremmer, I. (2018). The Winners of Trump's Foreign Policy: Year One. *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*, 10, 96–103. <https://www.jstor.org/stable/48573480>
- Burt, R. (2017). Trump and Europe. *The National Interest*, 147, 45–48. <https://www.jstor.org/stable/26557363>
- Center for American Progress. (2023, October 1). *President Biden's Worker-Centered Trade Policy: A Conversation With Ambassador Katherine Tai*. <https://www.americanprogress.org/events/president-bidens-worker-centered-trade-policy-a-conversation-with-ambassador-katherine-tai/>
- Colantone, I., & Stanig, P. (2018). Global Competition and Brexit. *American Political Science Review*, 112(2), 201–218. <https://doi.org/10.1017/S0003055417000685>
- Corbett, S. (2016). The Social Consequences of Brexit for the UK and Europe: Euroscepticism, Populism, Nationalism, and Societal Division. *The International Journal of Social Quality*, 6(1), 11–31. <http://www.jstor.org/stable/26179355>
- Cox, M. (2017). The Rise of Populism and the Crisis of Globalisation: Brexit, Trump and Beyond. *Irish Studies in International Affairs*, 28, 9–17. <https://doi.org/10.3318/isia.2017.28.12>
- Crozier, M. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*. University of Chicago Press.
- de Búrca, G. (2018). How British was the Brexit vote? In B. Martill & U. Staiger (Eds.), *Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe* (pp. 46–52). UCL Press.
- De Spiegeleire, S., Skinner, C., Sweijts, T., Oliveira, M. M., Siebenga, R., Bekkers, F., Farnham, N., Novak, E., van Manen, B., Fersko, H., Vasconcellos, J., Faber, P., Jans, K., & Solodovnik, Y. (2017). *Where Does PopSov Come from? In THE RISE OF POPULIST SOVEREIGNISM: What It Is, Where It Comes from, and What It Means for International Security and Defense* (pp. 43–54). Hague Centre for Strategic Studies.
- Diario El País. (15 de octubre de 2016). *Clinton y Trump apuestan por una economía más proteccionista*. https://elpais.com/internacional/2016/10/15/estados_unidos/1476482585_281294.html
- Diario El País. (29 de agosto de 2023). *El Reino Unido retrasa por quinta vez los controles pos-Brexit de los alimentos procedentes de la UE*. <https://elpais.com/internacional/2023-08-29/el-reino-unido-retrasa-por-quinta-vez-los-controles-post-brexit-de-los-alimentos-procedentes-de-la-ue.html>
- East, M. (1978). National attributes and foreign policy. In M. East, S. Salmore & C. Hermann (Eds.), *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy*. Sage,

- El Debate. (14 de agosto de 2023). *Desencanto por el Brexit: los británicos se arrepienten y su economía sufre cada vez más*. *El Debate*. https://www.eldebate.com/internacional/20230814/desencanto-brexit-britanicos-arrepienten-economia-sufre-cada-vez-mas_133859.html
- Faith, D. (2008). *War and Decision: Inside the Pentagon at the Dawn of the War on Terrorism*. Harper Collins.
- Fella, S., Miller, V., de Mars, S., & Curtis, J. (2018, August 28). *The Brexit White Paper on future relations and alternative proposals (Briefing Paper No. 08387)*. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8387/CBP-8387.pdf>
- Fly, J., & Brattberg, E. (2018). *Preserving space for cooperation in an era of transatlantic turbulence. german marshall fund of the united States*. <http://www.jstor.org/stable/resrep18863>
- Gandeha, S. (2018). Understanding Right and Left Populism. In J. Morelock (Ed.), *Critical Theory and Authoritarian Populism* (Vol. 9, pp. 49–70). University of Westminster Press.
- Garrison, J. A. (2003). Foreign Policy Analysis in 20/20: A Symposium. *International Studies Review*, 5 (2), 155–202, <https://doi.org/10.1111/1521-9488.5020011>
- Gellman, P. (1988). Hans J. Morgenthau and the Legacy of Political Realism. *Review of International Studies*, 14(4), 247–266. <http://www.jstor.org/stable/20097151>
- Gotham, D., Barber, M. J., & Hill, A. M. (2020). How a US-UK trade agreement could affect NHS drug prices. *BMJ*, 369. <https://doi.org/10.1136/bmj.m1332>
- Gourevitch, P. (1978). The second image reversed: The international sources of domestic politics. *International Organization*, 32, 881–912.
- Hagan, J. (1993). *Political Opposition and Foreign Policy in Comparative Perspective*. Lynne Rienner.
- Holsti, O. (1962). The belief system and national images: A case study. *Journal of Conflict Resolution*, 6(3), 244–52.
- House of Commons International Trade Committee. (2022, October 18). *UK trade negotiations: Parliamentary scrutiny of free trade agreements (Fourth Report of Session 2022–23)*. <https://committees.parliament.uk/publications/30492/documents/175947/default/>
- Hudson, V. M. (2005). Foreign policy analysis: Actor-specific theory and the ground of international relations. *Foreign Policy Analysis*, 1(1), 30.
- Hudson, V. M., & Vore, C. S. (1995). Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. *Mershon International Studies Review*, 39(2), 209–238. <https://doi.org/10.2307/222751>
- Huidrom, R., Mulas-Granados, C., Papi, L., & Stavrev, E. (2019, 3 de julio). *Shocks arancelarios: El papel de las cadenas de valor en Europa*. *International Monetary Fund [IMF]*. <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2019/07/03/blog-tariff-shocks-the-role-of-value-chains-in-europe>
- Jensen, L. (1982). *Explaining Foreign Policy*. Prentice Hall.
- Jervis, R. (1968). Hypotheses on misperception. *World Politics*, 20(3), 454–79.
- Johansson, V. (2014). *The Security and Development Nexus: A Policy Analysis. Peace and Development Studies Tutor: Manuela Nilsson Fall 2014/2115 Course code: 2FU31E*. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:784285/FULLTEXT01.pdf>
- Katzenstein, P. (1976). ‘International relations and domestic structures: Foreign economic policies of advanced industrial states’. *International Organization*, 30(1), 1–45.
- Kersten, E. y Reinsch, W.A. (2023). *The WTO Panel Report on Chinese Tariffs: Consequences of a Broken Appellate Body*. *CSIS*.

- <https://www.csis.org/analysis/wto-panel-report-chinese-tariffs-consequences-broken-appellate-body>
- Khosravini, M. (2017). Right Wing Populism in the West: Social Media Discourse and Echo Chambers. *Insight Turkey*, 19(3), 53–68. <http://www.jstor.org/stable/26300530>
- Local Government Association. (2021, September 7). *Councils' role in supporting the exports industry*. <https://www.local.gov.uk/publications/councils-role-supporting-exports-industry>
- Malik, S. (2018). Post-Brexit Scenario: The European Union under Threat. *Strategic Studies*, 38(4), 90–109. <https://www.jstor.org/stable/48544279>
- Marsh, K. (2014). Obama's surge: A bureaucratic politics analysis of the decision to order a troop surge in the Afghanistan war. *Foreign Policy Analysis*, 10(3), 265–288.
- Neack, L. (1995). Linking state type with foreign policy behaviour. In L. Neack, J. Hey & P. Haney (Eds.), *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*. Prentice Hall.
- Negroponte, D. V. (2023, February 22). *The Struggle to Achieve Global Britain*. Wilson Center. <https://www.wilsoncenter.org/article/struggle-achieve-global-britain>
- Niblett, R. (2016). Europe is now Britain's essential relationship. *The World Today*, 72(6), 16–17. <http://www.jstor.org/stable/45180766>
- Obstfeld, M. (8 de septiembre de 2016). *Los aranceles causan más perjuicios que ventajas internamente*. *International Monetary Fund (IMF)*. <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2016/09/08/tariffs-do-more-harm-than-good-at-home>
- Organización Mundial del Comercio. (2011). *World Trade Report 2011*. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/wtr11-2a_e.pdf
- O'Connor, N. (2017). Three Connections between Rising Economic Inequality and the Rise of Populism. *Irish Studies in International Affairs*, 28, 29–43. <https://doi.org/10.3318/isia.2017.28.5>
- Plagemann, J., & Destradi, S. (2020). The Foreign Policy of Populists. *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*, 15, 110–119. <https://www.jstor.org/stable/48573640>
- Requeijo, J. (1962). *Ideas y creencias en la teoría del intercambio internacional: el teorema de Heckscher-Ohlin-Samuelson*. *CEPC* <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/31886recp083181.pdf>
- Reuters. (2019, December 10). *U.S. top trade official lauds USMCA as model for future trade deals*. <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-usmca-lighthizer-idCAKBN1YE255>
- Risse-Kappen, T. (1991). Public opinion, domestic structure and foreign policy in liberal democracies. *World Politics*, 43, 491–517.
- Rodrik, D. (9 de mayo de 2022). *De las cenizas de la hiperglobalización podría surgir una mejor globalización*. *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/after-hyperglobalization-national-interests-open-economy-by-dani-rodrik-2022-05/spanish?barrier=accesspaylog>
- Rosenau, J. (1967). *Domestic Sources of Foreign Policy*. Free Press.
- Rowland, R. C. (2019). The Populist and Nationalist Roots of Trump's Rhetoric. *Rhetoric and Public Affairs*, 22(3), 343–388. <https://doi.org/10.14321/rhetpublaffa.22.3.0343>

- Rummel, R. (1995). Democracies are less warlike than other regimes. *European Journal of International Relations*, 1(4), 457–479.
- Salmore, B., & Salmore, S. (1978). Political regimes and foreign policy. In M. East, S. Salmore & C. Hermann (Eds.), *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy* (pp. 103–122). Beverly Hills, CA.
- Schilling, R. W., Hammond, P. Y., & Snyder, G. H. (1962). *Strategy, Politics, and Defense Budgets*. Columbia University, Institute of War and Peace Studies.
- Snyder, R., Bruck, H., & Sapin, B. (1962). *Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics*. Macmillan.
- Sprout, H., & Sprout, M. (1956). *Man – Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*. Princeton University Press.
- Starr, H. (1988). Rosenau, Pre-Theories and the evolution of the comparative study of the Foreign Policy. *International Interactions*, 14 (1), 3-15.
- Stein, J. G. (2008)., ‘Foreign policy decision making: Rational, psychological and neurological models’, in Steven Smith, Amelia Hadfield and Timothy Dunne (eds.) *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Oxford University Press.
- Stokke, K. (2012). Peace-building as Small State Foreign Policy: Norway’s Peace Engagement in a Changing International Context. *International Studies*, 49(3-4), 207-231. <https://doi.org/10.1177/0020881714532334>
- The Observatory of Economic Complexity. (2023). *Perfil bilateral: China - Estados Unidos*. <https://oec.world/es/profile/bilateral-country/chn/partner/usa>
- Vargas-Alzate, L. (2010). Debate entre política exterior y relaciones internacionales. Una reactivación del orden teórico. *Revista Universidad EAFIT*, 46(157), 75-90.
- Welch, D. A. (1992). The organizational process and bureaucratic politics paradigms: Retrospect and prospect. *International Security*, 17 (2), 119–46.
- Woodcock, A. (2021, September 20). *Trade deal with UK is not a priority for Biden, Boris Johnson accepts*. The Independent. <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/boris-johnson-joe-biden-trade-b1923660.html>
- Yukins, C. R., & Bowsher QC, M. (2016). Brexit and the Trump Election: Finding a Way Forward for Transnational Procurement. The Year That Changed Almost Everything. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 11(4), 258–262. <https://www.jstor.org/stable/26643562>