

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES



**UN ENFOQUE HISTÓRICO-POLÍTICO DE LA INFLUENCIA
ESTADOUNIDENSE EN EL SISTEMA DE COMERCIO
INTERNACIONAL**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A

Ana Luz Hernández Alonso

Asesor: Dr. José Luis León-Manríquez

Lector: Dr. Eduardo Luciano Tadeo Hernández

Lector: Mtro. Oscar Alejandro Gómez Romero

Ciudad de México, 10 de abril de 2024

*A Luz María, Albino y César Enrique,
a mi abue, a mis tías y a mis primos,
por todo, siempre.*

*A Mara, Paula y Oliver: mis amigos,
dos tesis y aquí seguimos.*

*A Elisa, Olivia, Mateo y Alondra:
verlos crecer es el mayor privilegio de mis días.*

*A Julio Téllez, por su amistad y por abrirme las
puertas del mundo laboral después del Posgrado.*

*A Alejandro Gómez, por “la Beca Gómez”,
por apoyarme en mis aciertos y errores;
y alentarme a terminar este trabajo.*

A Nessi, Bichi, Yodo, Jedi y Baby.

*A cada uno de mis profesores, desde primaria,
hasta licenciatura y posgrado, gracias.*

*A mis compañeros de la Maestría:
Katya, Ale, Edith, Hugo.*

*A la Coordinación de la Maestría,
por todo el apoyo para llegar a este día.*

*Al Dr. José Luis León-Manríquez, por su paciencia y
guía en la elaboración de este trabajo.*

*A la UAM – Xochimilco,
si hay una cosa de la que tengo certeza en esta vida,
es que no soy la misma persona que entró a este Posgrado.*

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	2
I. ESTADOS UNIDOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DE COMERCIO.....	6
II. CAMBIO HEGEMÓNICO. UN PUNTO DE VISTA DESDE EL SISTEMA INTERNACIONAL DE COMERCIO	23
III. GUERRA COMERCIAL ¿UNA MEDIDA DE SEGURIDAD NACIONAL?	37
CONCLUSIONES	56
BIBLIOGRAFÍA	59

INTRODUCCIÓN

Las relaciones comerciales son reguladas por una serie de normas, principios y prácticas internacionales institucionalizadas hoy en día en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y acuerdos comerciales bilaterales y regionales. Esta consolidación y desarrollo del sistema de comercio mundial es resultado de 40 años de esfuerzos, negociación y cooperación entre las naciones más avanzadas económica y políticamente, que iniciaron al finalizar la Segunda Guerra Mundial y que se forjaron a partir de la convergencia de sistemas políticos y económicos.

En este proceso, Estados Unidos se consolidó como líder del sistema mundial con un discurso en el que se promovía el libre comercio.¹ Durante estas décadas, la apertura comercial y la integración económica fueron ampliamente respaldadas, sin embargo, en 2016 con el Brexit en julio y la elección de Donald Trump en noviembre, el mundo entró en una especulación que se acompañaba de la consolidación de China como contrapeso a la política de Estados Unidos.

En el caso específico de la elección de Donald Trump, se proponía un cambio en los compromisos que tenía adquiridos con el sistema internacional, con el propósito de lograr un fortalecimiento interno (*Make America Great Again*), lo que marcó un cambio de ruta en el escenario internacional. Esto llevó a la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; el abandono de acuerdos en otras materias, como el Acuerdo de París en materia ambiental, e incluso a la incapacidad de nombrar nuevos miembros en el Órgano de Apelación de la OMC.

Este trabajo se desarrolla bajo la hipótesis de que la política comercial estadounidense ha vuelto hacia un proceso de cierre y la búsqueda de un fortalecimiento nacional, como consecuencia de 1) la percepción de pérdida de liderazgo mundial en foros como la OMC; 2) la situación económica y política nacional atribuida a la apertura comercial; y 3) la

¹ Tomando en consideración que por libre comercio no me refiero a la ausencia total de reglas, sino a la existencia del libre comercio como el ideal supremo; con regulaciones que propicien la libre y justa competencia y la no discriminación. (Véase: Palen, 2017, pp. xxiv-xxv)

consolidación de nuevas potencias que amenazan el *status quo* de Estados Unidos como líder mundial.

Con esto en consideración se examinan las distintas acciones que Estados Unidos ha realizado y que han generado avance, retroceso o estancamiento en la delimitación y orientación del rumbo que ha tomado el sistema de comercio mundial, desde el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), fundado en 1948, hasta la propia OMC, cuyos trabajos iniciaron en 1994. Para ello es importante en primer lugar entender los elementos que llevaron a Washington a ser reconocido como líder mundial y la importancia que esto adquiere ante los momentos de cambio hegemónico.

Para las Ciencias Sociales, las teorías constituyen un marco de referencia en la definición de posiciones, predicciones de comportamiento, entre otros, para las Relaciones Internacionales guardan una relevancia particular al permitirnos estudiar hechos concretos desde diversos puntos de vista que ofrecen panoramas útiles en la materia. En este trabajo, se utilizan la teoría neorrealista y neoliberal, porque ambas son de gran apoyo en el entendimiento y desarrollo del hecho a estudiar.

La *teoría neorrealista* explica que las naciones viven en un ambiente de anarquía, que representa la existencia de un orden con estabilidad sin necesidad de una autoridad supranacional. En este ambiente los Estados deben procurar su propia seguridad y propósitos en la comunidad internacional (Holsti, 1995, p. 5-6; Vargas Hernández, 2009, p. 120). En esta teoría, el poder nacional se basa en la existencia de varios elementos (Morgenthau, 1986), entre los cuales, destacan la capacidad industrial y la calidad de la diplomacia; así como el concepto mismo de seguridad que no incluye únicamente la idea de la defensa militar, sino también el imperativo de asegurar el acceso a bienes limitados por los que existe competencia constante, tales como: territorio, estatus, prestigio, acceso a materias primas y mercados y control de puntos estratégicos (Holsti, 1995, p. 6).

La *teoría neoliberal* (liberalismo institucional) parte de que las metas nacionales no pueden ser alcanzadas unilateralmente; en este sentido se asume la importancia de la creciente red

de flujos comerciales, monetarios, de capitales. Así, se acepta la creación de regímenes internacionales² que facilitan la creación de estructuras regulativas en áreas específicas como ejemplo: el sistema de comercio internacional, el cual inició con la firma de los ya mencionados GATT y OMC (Grieco, 1990, p. 2, 6-7; Keohane y Nye, 1977, p.18).

Sobre el uso conjunto de ambas teorías, Joseph Nye menciona que “...[L]a teoría liberal provee un suplemento útil para el realismo, dirigiendo la atención hacia los caminos en los que los factores nacionales e internacionales interactúan y cambian la definición de intereses de los Estados”; por tanto, estas teorías deben entenderse como complementarias, permitiendo estudiar desde la teoría realista, las interacciones del poder hegemónico y desde la teoría liberal, la forma en la que las normas se componen e institucionalizan. (Nye, 1988, p.238-239). El uso de ambas teorías permite comprender la forma en la que se ejerce el poder.³

En este trabajo, la comprensión de las distintas acepciones que toma el poder se vuelve relevante para analizar el impacto que la toma de decisiones tiene en la construcción del sistema de comercio mundial. Por un lado, el análisis desde el neorrealismo indaga en la forma de interacción de los Estados, es decir la formación de alianzas o bloques de negociación, y por el otro, desde el neoliberalismo, estudia la institucionalización de las normas, en regímenes internacionales.

Cuando el objeto de estudio es un país como Estados Unidos, la teoría neorrealista ayuda a comprender la forma en la que adquiere poder y puede proyectarlo a nivel internacional, y al mismo tiempo, la imagen que da el poder y el poderío militar ayuda a forjar las reglas del sistema económico mundial; mientras que la teoría neoliberal ayuda a comprender cómo funcionan los regímenes comerciales e interacciones que tienen los Estados en el marco de esos regímenes.

² Los regímenes internacionales, de acuerdo con Keohane y Nye (1977, p.18), son los factores intermediarios entre las estructuras de poder y la negociación política y económica que tiene lugar con ello.

³ Para una mayor comprensión de *Poder* en las relaciones internacionales, consultar Nye, 2011, p. 6.

Este trabajo se compone de tres capítulos centrados en explicar los distintos fenómenos que nacen y se desarrollan en función de la posición política que Estados Unidos tiene en la esfera de los intercambios mundiales de mercancías; el primer capítulo, intitulado *Estados Unidos en el sistema internacional de comercio*, tiene como objetivo explicar la relación, y la importancia de este país a lo largo del desarrollo del sistema comercial internacional (OMC, y acuerdos comerciales bilaterales) y la posición que actualmente mantiene con el mismo.

El segundo capítulo, *Cambio hegemónico. Un punto de vista desde el sistema internacional* tiene la función de establecer las implicaciones que tiene el surgimiento de nuevas potencias mundiales en la forma en la que interactúan las instituciones internacionales y los acuerdos comerciales diseñados bajo una óptica *estadounidense*.

Para finalizar, el tercer capítulo, *Guerra Comercial ¿una medida de seguridad nacional?*, tiene el propósito de estudiar la forma en la que se establecieron medidas arancelarias, a partir de un discurso basado en la seguridad nacional, por parte, principalmente, del gobierno estadounidense bajo el mandato del presidente Trump (2016-2020) y replantear si esto es un cambio en la política comercial del gobierno estadounidense o no.

I. ESTADOS UNIDOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DE COMERCIO

En el mundo occidental Estados Unidos es uno de los referentes más importantes de la política y economía internacional por el papel que ha desempeñado desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. En este trabajo se reconoce que Estados Unidos es una nación poderosa que proyecta al mundo la capacidad de influir tanto en la organización internacional, como en la toma de decisiones nacionales, que implican la creación de políticas públicas que impactan en el ámbito económico y comercial, hasta la creación, modificación e implementación de leyes.

Este capítulo tiene como propósito vincular la posición de Estados Unidos en el escenario internacional, con la construcción del sistema multilateral de comercio porque históricamente este país ha desempeñado un papel clave en la institucionalización del comercio internacional, que abarca desde el desarrollo y creación del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947 y la OMC en 1994, hasta la negociación de acuerdos comerciales que el día de hoy son plataformas relevantes en la organización del comercio, pese a mantener una economía cerrada.

El proceso de globalización implica la integración de mercados para crear un mercado único (global); a lo largo de la historia ha adquirido distintos matices y momentos de cierre y apertura que a la par se han acompañado de cambios en la hegemonía mundial. (Van den Bossche, 2013, p.5; Collier y Dollar, 2002; Held, *et.al.*, p.156 y 157; Palen, 2017). Este proceso, lejos de eliminar las barreras físicas entre los Estados, permite regular, por medio de la convergencia de políticas y normas, los movimientos de mercado. De esta manera la integración no generaría consecuencias negativas en las economías nacionales y en la sociedad de cada Estado *integrado*.

La integración económica se acompaña de una discusión sobre la naturaleza que deben seguir las políticas comerciales, distinguiendo entre la liberación comercial y la protección, considerando los matices que deben aplicarse al libre comercio y que permitan distinguirlo como un proceso fáctico y político hasta como un proceso de regulación gradual de

mercancías por medio de la reducción de aranceles, el establecimiento de principios y la creación de normas que permiten la competencia de los bienes nacionales y extranjeros en condiciones de igualdad; lo cual está sujeto muchas veces a la protección que se continúa ejerciendo, dentro del marco que permiten las normas que regulan el comercio.

Palen señala que en la teoría de Friedrich List sobre el nacionalismo económico (protección), el libre comercio universal se muestra como el ideal supremo. Sin embargo, para llegar a ese punto, se necesita madurar a las pequeñas economías industriales del mundo mediante una combinación de inversión pública y privada, proteccionismo, y expansión imperial con el objetivo de desarrollarse. (Palen, 2017, p. 6)

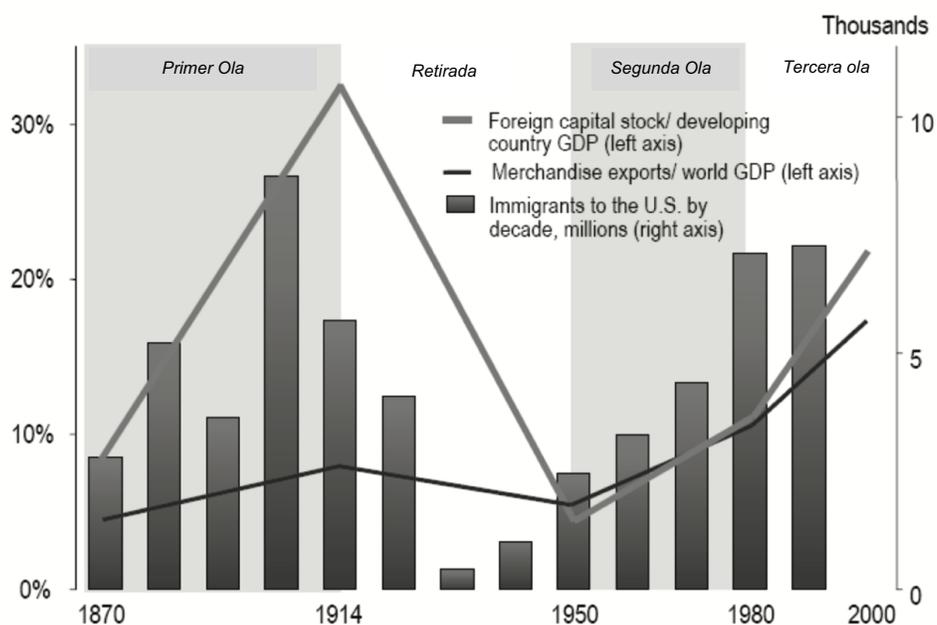
A este debate le ha seguido el de los defensores y detractores de la globalización. Mientras que sus partidarios sostienen que es un medio ideal para el desarrollo, crecimiento económico y bienestar social, también existen detractores, como Lionel Barber (2004) y Frieden (2006) que califican a la integración económica y a la globalización como vulnerables y sin garantía de permanencia. Frieden (2006) quien plantea que la integración económica no siempre tiene la capacidad de mantenerse, utiliza como ejemplo el hecho de que la economía integrada colapsó en 1914, y su restauración no se logró hasta el finalizar la Segunda Guerra Mundial.

De hecho, el proceso de integración económica mundial desde finales del siglo XIX hasta la actualidad no ha sido lineal, y se ha caracterizado por un fuerte nacionalismo, protección comercial, así como una fuerte oleada de un sentimiento anti-migrante (Collier y Dollar, 2002, p. 27). Las etapas de apertura y retroceso crean disrupciones e incertidumbre en el mercado, que propician la creación de mecanismos que ayuden a hacer frente a las mismas. De igual modo, estos cierres y aperturas coinciden con cambios en la configuración del poder mundial.

En la gráfica 1, elaborada por Collier y Dollar (2002) se aprecian los momentos de apertura y cierre en la economía internacional en los rubros de comercio, migración y movimiento de capitales, mismos que coinciden con las etapas que Lake (1988) plantea en su *modelo de incentivos estructurales* y en el que sostiene que en la política económica internacional

existen cambios estructurales que afectan directamente a la liberalización comercial. En su teoría un actor se distingue por su volumen de participación en el comercio internacional como: i) líderes, cuando tienen una participación mayor al 15%; ii) oportunistas con participación de menos del 15% pero más del 5% y iii) *free-riders*.

Gráfica 1. Olas de apertura y cierre de la globalización 1887 - 2000



Fuente. Elaborada por Collier y Dollar (2002) p. 23, tomada de Frieden (2016) p.8.

El modelo de los incentivos estructurales divide los cambios en la configuración hegemónica mundial en: hegemonía (s. XVIII – 1897); declive hegemónico (1897-1912); oportunismo bilateral (1912-1932); oportunismo unilateral (1932-1945); hegemonía (1945-1965); oportunismo bilateral (1965-1975); oportunismo unilateral (1975-). Este modelo, en palabras de Reuveny y Thompson (1997), puede verse como método de predicción de las decisiones proteccionistas que puede tomar el líder del sistema. Para este trabajo, permite completar la idea de la gráfica 1, en la cual se reflejan tres momentos globalizadores de apertura y la caída de 1914 a 1950, un periodo de poco más de 30 años en los que el mundo presenció dos guerras, la Gran Depresión de 1929 donde básicamente el mundo no tenía un protagonista hegemónico y que concluyó con el posicionamiento de Estados Unidos como líder mundial económica y políticamente.

Durante la *primera ola de globalización* (1870 a 1939) se pueden identificar trazos de un sistema económico internacional, en lo que va desde el uso del patrón oro como sistema de cambio monetario internacional hasta el incremento en la tasa de comercio a niveles modernos, e incluso, surgió una tupida red de acuerdos comerciales bilaterales (WTO, 2013, p. 46). El ritmo de integración de los mercados se aceleró después de 1870, lo cual se atribuye al desarrollo tecnológico, la baja de costos del transporte, la industrialización, la expansión del comercio internacional y la reducción de protección en algunos mercados (Estervadeordal, *et. al.*, 2002, p.1; Held, *et.al.*, 2002, p. 165).

Douglas Irwin (2017), señala que en 1870 la economía de Estados Unidos era del mismo tamaño que la economía británica, mientras que, para el cambio de siglo, su PIB era el doble de tamaño, lo cual convertía a Estados Unidos en la economía más grande del mundo con el ingreso *per capita* más alto del orbe. Su influencia en la economía mundial era tal que durante la elección de 1892 se puso en riesgo la estabilidad del patrón oro. El Partido Demócrata proponía que Estados Unidos se desvinculara de dicho patrón, lo cual de inmediato generó temor en el ámbito internacional, ya que, en ese momento, “Estados Unidos era la mayor economía del mundo, el mayor prestatario y el receptor más importante de capital e inmigrantes” (Frieden, 2006, pp. 21-34).

El patrón oro clásico, fue adoptado en 1821 por Reino Unido y para 1970 la mayoría de los países europeos se habían unido a él. Estados Unidos regresó al patrón oro en 1879 después de la guerra civil generó cierta estabilidad en la economía de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, hasta 1914, debido a que: i) permitía la integración del mercado de bienes bajo el libre comercio; ii) existía una integración financiera bajo la libertad de movimiento de capitales; iii) había una tasa de cambio fija a través de la paridad del oro: la moneda nacional por una onza de oro (31.10 gramos); iv) los fundamentos de la economía a nivel marco no eran estables. (GRIPS, s.a.)

En gran parte el crecimiento de Estados Unidos se atribuía a que defendía el sistema de protección con altos aranceles porque lo consideraba políticamente seguro y firme. Asimismo, se sostiene que estos impuestos ayudaron a Estados Unidos a volverse una nación

industrializada, que para el inicio del S. XIX, ya era la mayor exportadora de manufacturas. (Irwin, 2017, p.276)

A pesar de que Estados Unidos se había vuelto el exportador principal de bienes manufacturados, las políticas comerciales estadounidenses no mostraron un cambio significativo en la última década del siglo XIX o en la primera del S. XX. Este periodo tuvo su auge hasta 1914, cuando, en las palabras de Frieden (2006, p.10), la economía internacional, colapsó en cuestión de semanas y aunque los líderes mundiales creían que sería solo un problema durante la duración de la guerra, pasaron los siguientes 20 años intentando restaurar la economía pre-1914 y fallaron.

Kindleberger (1989) explica que después de 1914, las barreras comerciales se elevaron y se mantuvieron así hasta mitad de la década de los 20. Hay una percepción de que las barreras se redujeron lenta e irregularmente hasta finales de dicho decenio, cuando comenzó la reconstrucción del sistema internacional. En este escenario, pese a que Reino Unido tenía problemas, la mayor parte de Europa logró una especie de recuperación, de 1924 a 1929. Esto último encuentra su explicación, con Lake (1988), porque en este periodo se acompañó de un cambio en la hegemonía internacional, pasando de Gran Bretaña como país líder a Estados Unidos. Así mismo, Lake ubica temporalmente el declive de Gran Bretaña en 1900, pues Estados Unidos lo sobrepasó en productividad durante finales de 1890.

La Primera Guerra Mundial de 1914 a 1918 colapsó la economía y política internacionales de modo que se generó una modificación sustancial en la estructura del sistema internacional y, por tanto, del comercio. La imposibilidad de restaurar el orden de la primera fase de *capitalismo global*, como lo llama Frieden (2006), no se debió a la falta de intentos o la carencia de progreso tecnológico. Después del fin de la Primer Guerra Mundial, jefes de Estado y diplomáticos realizaron una serie de conferencias y consultas intentando regresar el orden previo a la Guerra, incluso, las naciones firmaron tratados, crearon organizaciones internacionales y se comprometieron a nuevas obligaciones.

Para 1918, Estados Unidos ya poseía la economía más grande del mundo, era el centro financiero más importante y el mayor inversor internacional; sin embargo, estaba dominado por políticos pro-aislacionismo que querían tener poco que ver con el resto del mundo y no veían de la mejor manera la reintegración del sistema internacional (Frieden, 2006). De acuerdo con Irwin (2019, p. 5), los Republicanos dominaron el escenario político estadounidense de 1831 a 1932. Este partido estuvo ampliamente respaldado por el norte del país, donde se concentraban los intereses manufactureros que no simpatizaban con la apertura comercial, y favorecían la protección.

Tal era su posición económica, que en 1919 pudo regresar al patrón oro y Reino Unido lo hizo hasta 1925. Sin embargo, las circunstancias predominantes en la segunda guerra mundial no permitieron que el sistema se mantuviera. Reino Unido lo suspendió en 1931 y Estados Unidos lo suspendió en 1933, aunque lo reanudó en 1934.

Collier y Dollar (2002, p. 26-7) señalan que a pesar de que los costos de transporte continuaron disminuyendo durante el periodo entre guerras, el comercio *retrocedió*. La década de 1920, terminó con, *la gran depresión* en 1929 una de las crisis económicas más severas en la historia; misma que de acuerdo con Mundell (2002), contrariaba al exitoso sistema monetario internacional de principios del S. XX. La respuesta de los gobiernos a la Depresión fue el proteccionismo, que tuvo como consecuencia: la disminución del comercio internacional, principalmente en Europa; control de salida de capitales; y aumento de restricciones migratorias. (Collier y Dollar, 2002). A nivel mundial, la producción industrial cayó 37% (Estados Unidos representaba 45% de la producción industrial mundial); el comercio internacional cayó 25% en volumen y 60% en valor (Aparicio, 2013, p. 109).

En Estados Unidos se promulgó la *Tariff Act* de 1930, popularmente llamada *Ley Smoot Hawley*, la cual fue controversial porque incrementó el arancel promedio en las importaciones gravables del 40% al 47% que con la Gran Depresión se incrementó hasta 60% en 1932 (Collier y Dollar, 2002, p. 27; Irwin, 2019, p. 33). A su promulgación la *Ley Smoot Hawley*, se consideró la culpable de la caída de la economía internacional; sin embargo, Irwin (2011) apunta que esta ley no jugó un rol tan significativo en la Gran Depresión como se

considera porque el arancel que se imponía, si bien pudo tener efectos en la composición de la producción estadounidense, sus resultados estuvieron lejos de causar efectos significativos.

El arancel incrementó el precio de las importaciones un 5% y sólo afectó al 1.4% del PIB, esto hizo poco posible que se desencadenara una contracción económica. Una de las consecuencias más significativas de la Ley *Smoot Hawley*, fue la retaliación contra las importaciones estadounidenses. Entre más aumentaba el arancel de Estados Unidos también instigaba a la formación de bloques comerciales que lo excluyeran (McDonald, O'Brien, and Callahan, 1997; Irwin 2012).

A la par, Estados Unidos se colocó como uno de los mayores acreedores del mundo, lo cual llevó a la negociación del Plan *Dawes*, al finalizar la Primera Guerra Mundial, con la intención de organizar la armonización del monto total de la deuda de Alemania y la forma en la que debían distribuirse los pagos de las reparaciones de guerra entre los aliados (Aparicio, 2013, p. 103-105).

De 1939 a 1945, siguió la Segunda Guerra Mundial; al finalizar, las condiciones económicas y financieras habían empeorado y las decisiones mundiales que se tomaron fueron distintas a las de los 20 años anteriores. La economía mundial, al igual que las nacionales, se encontraban en un estado sumamente vulnerable, lo cual llevó a los líderes mundiales encabezados por Estados Unidos y Reino Unido, a realizar esfuerzos para reconstruir el sistema mundial, mismos que derivaron en la creación de instituciones internacionales tanto en la esfera política como en la económica, base del sistema internacional que conocemos hoy en día.

En el escenario post guerra, el mundo “destruido”, fue sucedido por la división territorial entre los soviéticos⁴ y Occidente, lo que generó una rivalidad entre sistemas económicos y

⁴ De acuerdo con Allison (2020, p. 31), Charles Bohlen, consejero del presidente Roosevelt sobre la Unión Soviética trabajó entre 1945 y 1947 con miembros de la administración de Roosevelt y Truman para crear una visión del mundo en la que los aliados permanecieran juntos en la creación de un nuevo orden global. Sin embargo, en 1947, Bohlen escribió al Secretario de Estado, George Marshall, que los Estados Unidos debían interesarse por el bienestar y seguridad propios y de aquellos países que pertenecen al mundo no soviético, de este modo, consideraba que “el mundo no soviético debe acercarse [integrarse] política, económica y

políticos que, pese a parecer distintos buscaban los mismos fines por vías distintas. Durante el periodo conocido como “Guerra Fría” posterior a la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos, de acuerdo con Allison (2020, p.31), “tuvo el objetivo de consolidar sus poderes en la periferia de la esfera de la Unión Soviética, mientras reforzaba la fuerza y la unidad en su propia esfera”. En consecuencia, se hizo necesaria la integración económica bajo la óptica de Estados Unidos.

En noviembre de 1939, Dean Acheson,⁵ pronunció un discurso en la Universidad de Yale en el cual apuntaba las debilidades del sistema previo a 1919 que se aspiraba a restaurar, y enumeraba las áreas en las que Estados Unidos debía enfocarse para lograr la paz. Apuntaba, principalmente, que este sistema, se encontraba en un fuerte proceso de declive, debido a que sus fundamentos se habían disgregado. Resumía los problemas en cuatro áreas: i) los créditos eran insuficientes; ii) las áreas de libre comercio dejaron de funcionar; iii) la hegemonía económica y militar de Gran Bretaña se encontraba en declive; y iv) la migración a los Estados Unidos no era más una solución a la sobrepoblación. (Acheson, 1939, p. 2-4).

Con base en las ideas de Acheson, Frieden, señala que la reconstrucción mundial debía considerar 3 lecciones importantes: primera, que el mundo era imperfecto, plegado de desigualdades, sin embargo, existían en el mundo previo a 1914 figuras en el sistema económico que valía la pena emular, segunda, la economía mundial requería de cooperación propositiva entre sus participantes, y la tercera, los gobiernos necesitaban apoyo político nacional (Frieden, 2012, p. 144).

Estados Unidos tomó el control sobre la reconstrucción, basándose en sus vínculos económicos con el resto del mundo y las alianzas políticas, que invariablemente, se alimentaban de ellos; de esta manera, una delegación estadounidense, liderada por Harry Dexter White, y una británica, liderada por John Maynard Keynes, inició los trabajos de

financieramente, y en el último análisis, militarmente, para estar en posición de lidiar de manera efectiva con el área soviética consolidada” (Allison, 2020, p. 31).

⁵ Secretario de Estado estadounidense y consejero de cuatro presidentes, se convirtió en el principal creador de la política exterior de Estados Unidos en el periodo de posterior a la Segunda Guerra Mundial y durante la Guerra Fría. Ayudó a crear la alianza occidental en oposición a la Unión Soviética y otras naciones comunistas. (Encyclopedia Britannica, *s.f.*)

reconstrucción. Uno de los puntos medulares de estos trabajos, fue la Conferencia de Bretton Woods, donde se pactaron acuerdos sobre la forma en la se llevaría a cabo la apertura de mercados en casa y en el extranjero. Para ello, el primer paso consistió en restaurar el comercio, la inversión y el sistema de pagos (Frieden, 2012, p. 146). Se diseñaron dos instituciones con la misión reajustar la economía, a través de préstamos, financiamientos y estabilizar el tipo de cambio: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

El FMI se fundó en 1945, para direccionar las necesidades económicas de las naciones europeas, Estados Unidos y Canadá en el periodo inmediato de la posguerra; entre los principales problemas se consideraron las tasas de cambio,⁶ y las balanzas de pagos.⁷ El propósito del FMI fue regular las tasas de intercambio y asegurar la estabilidad internacional por medio del otorgamiento de préstamos en momentos de crisis en las balanzas de pagos de los países miembros; en pocas palabras, el FMI tenía la función de reestablecer el sistema monetario. (Peet, 2009, 66, 74-75). El principal impacto de esta institución fue en las tasas de cambio, durante la post-guerra su función fue relevante para mantener el precio del oro en el sistema de tasas fijas pero ajustables (Krugman, 2012, p.539; Frieden, 2012, p. 146).

Por otra parte se fundó el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el cual, junto con otras 4 instituciones (la Asociación Internacional de Fomento, la Corporación Financiera Internacional, el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones) forman el grupo que actualmente se conoce como el Banco Mundial y fue concebido con el fin de apoyar a las naciones europeas en la reconstrucción de las ciudades durante la posguerra. Con el paso del tiempo, sus funciones se fueron ampliando para asistir en la facilitación de la inversión de capital productivo en los territorios destruidos por la guerra.

De acuerdo con Peet (2009), el Banco Mundial es una creación estadounidense y, en gran medida, su liderazgo en esta institución se debe a su aportación en capital y recursos humanos

⁶ Entendidas como el precio de una moneda en respecto de otras.

⁷ Entendidas como el total de las transacciones financieras entre los residentes de un país y los residentes de otros países en el resto del mundo.

en su etapa inicial de desarrollo. Acheson (1947) señaló que los países debían asegurar su membresía en las instituciones para poder acceder a los fondos de reconstrucción (Acheson, 1947, p.3). En la creación de las instituciones Bretton Woods, Estados Unidos tuvo un papel de liderazgo que se reforzó en la creación del sistema de comercio mundial.

En la época de la posguerra, la política exterior de Estados Unidos no distinguía entre política comercial y diplomacia, porque se consideraba que iban de la mano para generar relaciones más prácticas y dinámicas. Cordell Hull⁸ señaló en 1938 que la reactivación económica mundial era fundamental para volver a la paz, por medio de un comercio activo y mutuamente benéfico entre las naciones, incluso señalaba que “el libre comercio, el libre mercado y el hombre libre eran ideas inseparables” (Wolf, 2018, s.p.).

La importancia de establecer una institución reguladora de comercio era tal, que incluso Acheson (1947, pp. 6-7) señaló que de ello dependía la posición de Estados Unidos como el mayor productor y acreedor mundial. El proyecto de la OIC, por su naturaleza económica, comúnmente se asocia con las instituciones resultantes de la Conferencia de Bretton Woods en 1944; sin embargo, su negociación se llevó en un foro distinto. Se convocó bajo el amparo del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas, a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Pleno Empleo, conocida popularmente como la *Conferencia de la Habana*, con el objetivo establecer un marco mínimo de normas sobre comercio, empleo y la regulación de prácticas comerciales, inversiones, servicios, además de la creación de la OIC. (OMC, 2014, p. 15)

El marco jurídico de Estados Unidos tiene reglas muy precisas sobre la capacidad del Congreso de negociar acuerdos internacionales en materia comercial. En 1945, el presidente de Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, solicitó al Congreso extender e incrementar la

⁸ Fue secretario de Estado del Presidente Franklin D. Roosevelt (1933-1944) y recibió el Premio Nobel de la Paz en 1945. Tiene la distinción de ser el secretario de Estado que más ha durado en el cargo. Su mayor aportación fue el periodo postguerra en el área del comercio internacional; creía que el libre comercio promovía la paz y prosperidad internacionales. Se le considera el artífice intelectual del sistema multilateral de comercio. (U.S. Office of the Historian, 2021).

autoridad negociadora del presidente, con el propósito propiciar la cooperación internacional (*U.S. Trade Policy since 1934*, s.f., p. 67; Wolf, 2018, s.p.).

Por medio de la *Reciprocal Trade Agreements Act* (RTAA), de 1934, el presidente tenía la facultad de expedir órdenes ejecutivas que incrementaran o disminuyeran los impuestos a la importación sobre bienes particulares por no más del 50% pero no se podrían transferir a ningún artículo entre los grabables y los no gravables; asimismo aplicaban a todos los países, con fundamento en el principio de nación más favorecida (Irwin, 2017, pp. 430-31).

El RTAA se renovó en 1937, 1940, 1943 y 1945; con este instrumento vigente Estados Unidos pudo llevar a cabo la negociación de la Carta de la Habana (y la OIC), y la del GATT. El primer borrador de una convención multilateral de comercio comenzó a circular en octubre de 1944. En este documento, se sugería que Estados Unidos propusiera una reducción arancelaria del 50%, y la eliminación de preferencias arancelarias y cuotas de importación. (Irwin, 2017 p. 443-444; 447-449; 455, 462, 465; Wolf, 2018, s.p.)

El proyecto fue visto con prominencia principalmente por la negociación de la Carta de la Habana, que proponía a esta institución como el camino para crear condiciones de estabilidad y bienestar internacional. De acuerdo con Wolf (2018, s.p.) para Estados Unidos, la Carta de la Habana y las instituciones de Bretton Woods, establecían el camino a seguir para su política comercial, completando la visión que vinculaba al comercio con la política exterior.

Durante la negociación de la Carta de la Habana, se encontraron múltiples obstáculos relacionados, principalmente, con la premura de la negociación y la adopción del acuerdo en el ámbito nacional de los países participantes, así como un gran número de conflictos en materia legal y prácticas comerciales. De acuerdo con Roy Santana (OMC, s.f., s.p.) en mayo de 1947, entró en la mesa de negociación la idea de un acuerdo provisional que “permitiría la aplicación previa de las concesiones arancelarias sin necesidad de aprobación parlamentaria”, El GATT se planteó como un mecanismo provisional que replicaba las disposiciones de la Carta de la Habana y cuya negociación fue encabezada por Will Clayton (Estados Unidos) y Richard Stafford (Reino Unido).

De acuerdo con Irwin (2011), una de las principales tareas del GATT era reestablecer la cláusula de nación más favorecida e instaurar el principio de reciprocidad en las relaciones comerciales. El preámbulo del GATT de 1947 establecía como objetivo de este acuerdo establecer arreglos comerciales recíprocos y mutuamente benéficos para permitirse la reducción tarifaria y la disminución de otras barreras de comercio, así como la eliminación del trato discriminatorio de mercancías.

El GATT se adoptó en la Conferencia de Ginebra de 1947 por 23 países que conformaban uno de los grupos más fuertes de las negociaciones de la OIC. Entró en vigor de forma provisional el 1° de enero de 1948 mientras se ratificaba la Carta de la Habana y se aprobaba la creación de la OIC; sin embargo, Estados Unidos y Reino Unido no ratificaron la Carta de la Habana. Mientras que Reino Unido señalaba que la Carta no proveía suficiente protección para su economía nacional. Estados Unidos no sometió la Carta a ratificación por parte de su Congreso, lo cual supuso la muerte del proyecto de la OIC.

Cuando no se ratificó la Carta, el GATT quedó como el mecanismo principal en la regulación del comercio. Por tanto, este instrumento y su marco legal parecía prever a los países de la certeza necesaria para llevar a cabo negociaciones comerciales en el ámbito multilateral. Y a partir de ese momento, se extendió la vigencia de este documento por poco más de 40 años, hasta 1995. (Williams, 2018).

Peet (2003, p.180) señala que, con la OIC, Estados Unidos tenía el objetivo de liberar el comercio en beneficio de los intereses de las grandes corporaciones exportadoras teniendo como base una economía de mercado, desregulada e internacional. Esta liberación, por supuesto, se llevaría a cabo por medio del ejercicio de presión política que se aseguraba de que los países aceptaran y adoptaran las políticas económicas convenientes a sus compañías y que permitieran trazar el curso más conveniente para acuerdos comerciales futuros.

Durante el periodo de vigencia del GATT se realizaron ocho rondas de negociación, mismas que con el paso del tiempo involucraron más temas e incorporaron más países en la mesa de

negociación. Pese a esto, las mayores reducciones arancelarias se identificaron en la Ronda Kennedy de 1967 y en la Ronda Uruguay que culminó en 1994. Las rondas se llevaron a cabo conforme al Cuadro 1.

Cuadro 1. Rondas de negociación del GATT

Año	Lugar Denominación	Temas abarcados	Países
1947	Ginebra	Aranceles	23
1949	Annecy	Aranceles	13
1951	Torquay	Aranceles	38
1956	Ginebra	Aranceles	26
1960 – 1961	Ginebra (Ronda Dillon)	Aranceles y medidas antidumping	26
1964 – 1967	Ginebra (Ronda Kennedy)	Aranceles y medidas antidumping	62
1973 – 1979	Ginebra (Ronda Tokio)	Aranceles, medidas no arancelarias y acuerdos relativos al marco jurídico	102
1986 – 1994	Ginebra (Ronda Uruguay)	Aranceles, medidas no arancelarias, normas, servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias, textiles, agricultura, creación de OMC, etc.	123

Fuente: Elaborada por OMC (s.f.) *Los años del GATT: de la Habana a Marrakesh*

El mundo, y el sistema internacional evolucionaron rápidamente después de la entrada en vigor del GATT. La influencia de Estados Unidos aunada al desarrollo del mundo de la posguerra, permitió que el sistema de comercio internacional no se limitara al ámbito multilateral y se diseñara de modo que favoreciera las expectativas de Estados Unidos en el sistema. Los elementos clave para el desarrollo del sistema durante este periodo tenían una relación amplia con las decisiones de política nacional que Estados Unidos iba tomando.

Las Rondas de negociación llevadas a cabo bajo el amparo del GATT, también tenían una fuerte tendencia hacia las preferencias políticas y la estabilidad que existía o no en Estados Unidos. Por ejemplo, en 1962, el presidente John F. Kennedy solicitó la promulgación de la Ley de Expansión Comercial (*Trade Expansion Act*), con el propósito de estimular el crecimiento económico por medio de la expansión del mercado, fortalecer las relaciones económicas con otros países, y prevenir la intromisión comunista (Wolf, 2018).

Esta Ley otorgó al Presidente de los Estados Unidos la facultad de reducir aranceles en caso de lograr un acuerdo con la Unión Europea; permitió llevar a cabo la Ronda de negociación

bajo el amparo del GATT conocida como “Ronda Kennedy” en 1967 y limitó la negociación de la reducción arancelaria para los miembros no comunistas del GATT (Wolf, 2018, s.p.). La Ronda Kennedy arrojó como resultado el Acuerdo Antidumping del GATT, que entró en vigor en 1967 (OMC, 2014).

La Ronda Tokio también tuvo resultados significativos porque en ella se sentaron las bases de lo que evolucionaría para conformar el marco jurídico de la OMC. De 1973 a 1979, se llevaron a cabo las negociaciones de esta Ronda con 102 países y se incluyeron temas sobre barreras arancelarias y no arancelarias; se reformó el Acuerdo Antidumping y se crearon una serie de códigos en materias como Compras gubernamentales, obstáculos técnicos al comercio y otras medidas no arancelarias. La naturaleza de estos códigos era no vinculante salvo para aquellos países que decidieran someterse a sus normas. Durante el tiempo de vigencia de estos acuerdos, a esto se le conocía como *GATT a la Carta*.

Paralelamente, el Presidente Nixon encabezó en Estados Unidos una política comercial que favorecía el comercio con Europa y, por primera vez, por medio de la Ley de Comercio de 1974, se planteó la posibilidad de establecer relaciones comerciales con economías de “no mercado”. De esta forma, se planteaba la posibilidad de eliminar las tensiones con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) a través de la apertura comercial. En 1979, Estados Unidos reanudó las relaciones con China por medio de un acuerdo comercial. (Wolf, 2018, s.p.)

En 1986 comenzó la Ronda Uruguay, la última bajo el marco establecido por el GATT de 1947; fue la más larga y compleja de todas las negociaciones, debido a que la lista de temas negociados abarcaba además de los temas arancelarios y no arancelarios, textiles, agricultura, servicios, propiedad intelectual y solución de diferencias. Esta negociación resultó en la instauración de una organización internacional que se encargara de la regulación del comercio en el sistema multilateral: la OMC.

En un inicio la negociación estaba integrada por 123 países. (Jackson, 2009, pp. 156 – 157). Al finalizar, había 192 países que firmaron el 15 de abril de 1994 el Acuerdo por el que se

establece la OMC (Acuerdo de Marrakech). El 1 de enero de 1995 comenzó su funcionamiento y los Acuerdos su vigencia. Paralelamente se llevaron a cabo negociaciones de Acuerdos comerciales bilaterales, o regionales, que promovían el *libre* comercio entre las regiones, entre ellos el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*.

Este periodo de 1947 a 1995, durante el cual se desarrolló el sistema mundial de comercio fue marcado por las tendencias políticas nacionales de Estados Unidos y fenómenos políticos y económicos suscitados a largo de esos años. Douglas Irwin, denomina a estos fenómenos como *shifts and shocks*, “cambios y choques”. Los choques, son las disrupciones que se crean dentro del escenario comercial, como guerras, crisis económica, conflictos regionales, u otros con la suficiente fuerza para desestabilizar el sistema económico. Los cambios, son el resultado de los re-ajustes de estos “choques”, y pueden resultar en cambios en las ventajas comparativas que modifican el flujo comercial y cambios en el equilibrio geopolítico que cambia las políticas comerciales en los países líderes (2011, p. 23, 25 y 29).

Choques como las guerras mundiales, el surgimiento de contrapesos como la URSS, o Japón; en incluso, crisis del petróleo, han generado cambios en las decisiones de apertura o cierre de Estados Unidos, incluso frenos en la forma en la que se llevan a cabo negociaciones comerciales. Al día de hoy, la fuerza que han cobrado países como Rusia o China en Asia económica y militarmente puede verse como un choque que desestabiliza la forma en la Estados Unidos percibe el mundo. La forma tan radical y directa en la que Donald Trump describía la amenaza que generaba China al sistema comercial escandalizó al mundo.

En el contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial, la institucionalización no se restringió al tema comercial, también surgieron organizaciones como las Naciones Unidas y la del Tratado del Atlántico Norte que fungieron para Estados Unidos como un respaldo fundamental para su consolidación, debido a que aunque los objetivos que perseguían no eran en primera instancia elaborados por Estados Unidos, lo que si es cierto, es que se basaban en ideas características del mundo occidental, del cual Estados Unidos era líder.

Durante este periodo el sistema monetario también sufrió fluctuaciones importantes. El Sistema Bretton Woods, administrado por FMI, sostenía que cada país debería fijar su paridad en relación con el oro o con el dólar norteamericano. La paridad del dólar con el oro determinaba, indirectamente, la relación con respecto a este metal de las monedas cuya paridad se expresase en términos del dólar. El sistema era un patrón de cambio oro en el que el dólar se consideraba moneda de reserva con un cambio de (35 dólares la onza de oro. El sistema Bretton Woods también promovía que las monedas nacionales pudieran usarse en el comercio internacional, característica que se intentó adoptar en 1947, por Gran Bretaña y fue adoptada con éxito en 1959 por la mayoría de los países europeos y por Japón en 1964. (Bou Quibar, s.a.)

Pese a varios intentos, el Sistema Bretton Woods entró en crisis. La primera crisis se dio debido a que muchos países se encontraban en reconstrucción y no podían mantener sus equilibrios interno y externo; la segunda crisis se dio porque la convertibilidad de las monedas no logró la integración financiera internacional, lo que llevó a los países a devaluar su moneda y esto podía generar crisis en las balanzas de pagos.

Durante los años sesenta y comienzo de los setenta, se presenciaron crisis en la balanza de pagos, en 1973 colapsó el tipo de cambio fijo del Sistema Bretton Woods y en el caso de Estados Unidos, incluso se llegó a hablar de la devaluación del dólar, lo que llevó a la utilización de tipos de cambio flotantes. (Cavalieri y Bamonte, s.a.)

En la parte comercial, la institucionalización generó beneficios no solo a nivel multilateral, también a nivel bilateral. Se permitió la reducción o eliminación de aranceles, de 1934 a 2007, el promedio del arancel para Estados Unidos pasó de 18.4 % al 1.3 %, y el comercio se convirtió en uno de los componentes más grandes del Producto Interno Bruto (PIB) de Estados Unidos (USITC, s.f.). De acuerdo con el Instituto Peterson para Economía Internacional, el ingreso real es un 9 % más alto como resultado de los esfuerzos para liberalización comercial desde la Segunda Guerra Mundial. (USTR, s.f.)

Uno de los aspectos que se puede destacar de este capítulo es que, durante la primera mitad del siglo XX, Estados Unidos utilizó todos los recursos posibles para posicionarse como el líder del sistema, sea que esto haya sido una acción pre-meditada o no, el uso de su poderío militar, económico, político guio a la institucionalización de las relaciones políticas y económicas en un sistema en el que, durante este tiempo, el liderazgo estadounidense era fuerte ya que proyectaba una imagen ideal. Con esto, Estados Unidos logró posicionar sus intereses como parte de los intereses mundiales.

II. CAMBIO HEGEMÓNICO. UN PUNTO DE VISTA DESDE EL SISTEMA INTERNACIONAL DE COMERCIO

Como mencioné en la introducción, este trabajo tiene el objetivo de analizar desde un enfoque histórico y político la influencia de Estados Unidos en el sistema de comercio mundial. De manera particular, este capítulo pretende realizar un esbozo de las implicaciones que generan los cambios en la distribución del poder en el ámbito político y como impactan en el comercio, resaltando cambios en la posición hegemónica de Estados Unidos, en comparación con otros países.

La distribución del poder, comprendida como hegemonía, equilibrio, unipolaridad, bipolaridad o multipolaridad, tiene un peso relevante en la relación comercial de las naciones y determina la relación entre ellas y la dinámica institucional. El equilibrio de poder devenido de la Segunda Guerra Mundial es un ejemplo de cómo el mundo se dividió en dos bloques occidental y soviético; dicha fragmentación generó una estrategia de *bandwagoning*, en la cual los Estados se alinean con el poder *más fuerte*, y mientras que el actor más poderoso gana de manera desproporcionada (Torino, 2019, s.p.).

En este caso, los Estados capitalistas se alinearon a los intereses de Occidente donde indiscutiblemente Estados Unidos era el ganador de la guerra. Como consecuencia de esto, en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, había una diferencia sustancial entre elegir aliarse comercialmente con China, con Cuba, con la URSS o con Estados Unidos. Esto porque en la posguerra, Estados Unidos ostentaba un poder político,⁹ que le garantizó una posición privilegiada en un mundo dividido entre capitalistas y comunistas.

La construcción de la economía mundial adoptó características del mundo “vencedor” y se ajustó a desarrollar una economía *de mercado*, que hacía parecer que la idea de aliarse con

⁹ Véase Morgenthau (1986), señalaba que respecto al poder político debían hacerse cuatro distinciones entre poder e influencia, fuerza, aprovechamiento y legitimidad (1986, p. 42-44), conforme a lo que señala de cada uno de los elementos, se intuye que para que un país tenga poder político deberá contar con una posición que le garantice los cuatro elementos enlistados.

el mundo comunista era un error fatal. Las instituciones internacionales que se conocen hoy en día, y descritas en el primer capítulo (FMI, BM, OMC) son parte fundamental del sistema globalizado; por medio de ellas se han expandido y consolidado las ideas del “como debe ser” el desarrollo, el crecimiento, el sistema político, la economía, el comercio, la idea de democracia, entre otras.

El comercio, como parte fundamental del sistema internacional, se guía en gran parte por la forma en la que, tanto el poder político como la economía, se conducen en sus respectivos foros. En consecuencia, los cambios generados en la configuración del poder mundial – tomen la forma que tomen – se reproducen en los foros de naturaleza comercial en nivel multilateral, regional y bilateral. Así, estos cambios se traducen en oportunidades al formar alianzas y bloques que faciliten las negociaciones en el sistema multilateral. Este tipo de fragmentación también se desarrolla en función de las relaciones de poder.

Desde 1945 al día de hoy, el mundo ha pasado de la Guerra Fría a la caída de la URSS; del GATT, a la OMC y a acuerdos comerciales como el TLCAN, al Acuerdo Transpacífico; incluso ha testificado el grado máximo de la integración europea y el abandono de ella por el Reino Unido (*Brexit*). El sistema mundial se ha transformado constantemente, se han creado nuevos foros, se ha observado el surgimiento y declive de potencias, y esto, ha generado un clima de insatisfacción, hostilidad y rivalidad con consecuencias en el sistema internacional.

Los cambios en la distribución del poder se pueden tornar en acciones directas de los países hacia las relaciones institucionales. Donald Trump mencionó que el sistema multilateral no está funcionando como se preveía, señalando fallas en los mecanismos propios de la OMC y la imposibilidad de lograr acuerdos (OMC, 2018, p. 12 y 13). Asimismo, señaló que, a pesar de que se apegan a principios de no discriminación, no se exige reciprocidad de trato, principalmente a los países en desarrollo.

A través del discurso *America First*, Donald Trump enfatizó la necesidad de retomar y reactivar las políticas nacionalistas, para fortalecer internamente a Estados Unidos. Cuando un país como Estados Unidos comienza a replantear su forma de interactuar con otros países

en el sistema internacional, esta inquietud suele responder a que dentro del mismo hay cambios que amenazan su posición. En este sentido, surge la conceptualización de un proceso de protección en la economía estadounidense, mismo que no es una novedad como podría pensarse.

Palen (2018) y Bahagwati (s.a.) señalan que la política nacionalista estadounidense es una constante, que busca mantener apertura comercial en mercados exteriores mientras su mercado propio permanece restringido. Palen incluso lo tipifica como *imperialismo del nacionalismo económico*, menciona específicamente que el libre comercio es una *excepción* en la historia económica mundial, dado que el proteccionismo ha sido más constante en la económica global y su *retorno* no es algo que deba sorprender a muchos.

En este sentido, si el nacionalismo económico, protección, o cierre parcial de las importaciones, como guste calificarse, es una constante, ¿por qué genera ruido el hecho de que se esté retomando? La respuesta es simple: porque el mundo ha avanzado a un grado de globalización e integración tal, que lo que pasa en un lado no deja de afectar a otro. Pequeños movimientos locales pueden hacerse sumamente visibles y lo mismo, grandes movimientos que afectan de manera particular a una región, no dejan de tener implicaciones para otras.

Cuando un país con el grado de consolidación que Estados Unidos posee en el sistema internacional, que ha pugnado por promover el libre comercio, e incluso, como señaló Hull lo considera como inseparable del *hombre libre* (véase pág. 15), pese a no haber liberado del todo su economía (por la cantidad de subsidios que se da en la industria estadounidense, teniendo como ejemplo reciente el caso de los vehículos eléctricos); orientarse hacia políticas proteccionistas, aunque no debe considerarse una anomalía porque en general la protección fue y sigue siendo una característica de su economía.

Teniendo en consideración lo anterior, este capítulo analiza cómo los procesos de cambio estimulan el regreso a posiciones proteccionistas y cómo afectan en el comercio internacional. Helen Milner (1988) hace un análisis comparativo de las crisis de 1920 y 1970, del cual desprende que en los procesos de cambio en el sistema internacional cuando un país

se orienta a tomar posiciones nacionalistas; o bien, proteccionistas, por lo general, existe una potencia en declive y una en ascenso.

Para entender lo anterior, es preciso aclarar que Estados Unidos ya no es el jugador unipolar que creía ser; sus inconformidades con el sistema residen en: i) la pérdida de fortaleza estadounidense justificada en que el poder global no está concentrado y está más distribuido alrededor del mundo; y, ii) la pérdida de su capacidad de influenciar a los países de la misma forma que lo hacía al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Esto último, replicándose en posiciones multilaterales, como bilaterales y regionales. (Williams, 2019, p. 706).

En este orden de ideas, Reuveny y Thompson (1997) identificaron 7 modelos que explican la lógica de las posiciones proteccionistas, de los cuales, 3 pueden explicar el fenómeno actual de Estados Unidos, el proceso de cambio y su interacción con países en ascenso y descenso:

- i. *Modelo de trayectoria hegemónica:* Propuesto por Krasner (1976), señala que el país hegemónico se caracteriza por tener un grado de desarrollo económico y tecnológico más avanzado que el resto de los países. Los cierres y las aperturas dependen del tamaño y nivel de desarrollo de los países; y de los beneficios políticos que le pueda agregar la estructura abierta. En otras palabras, la apertura de mercados suele beneficiarle y le apostará, siempre que sea así. (Reuveny & Thompson, 1997; Krasner, 321-22)
- ii. *Modelo de los choques externos:* Desarrollado por Fischer (1987), este modelo surge en un contexto de guerra, depresión; y sostiene que, dado que ambas requieren de un alto ingreso, y gasto gubernamental es necesario elevar los aranceles y proteger al mercado nacional de la competencia internacional, con intención de sobrellevar los efectos dañinos. (Reuveny & Thompson, 1997, p. 181).
- iii. *Modelo de los incentivos estructurales:* Desarrollado por Lake (1988) sostiene que en la política económica internacional existen cambios estructurales que afectan directamente a la liberalización comercial. En su teoría el tamaño de un

actor se determina por su volumen de participación en el comercio internacional. Asimismo, identifica a los actores conforme a su participación en el comercio internacional como: (i) líderes (participación mayor al 15%); (ii) oportunistas (participación de menor al 15% pero más del 5%) y (iii) *free-riders*.

Los modelos anteriores esbozan una concepción del comercio internacional abierto a merced de la voluntad de un líder por los beneficios que su posición obtiene frente a otros países y su capacidad de influenciarlos. En el contexto internacional, y conforme a lo expuesto por Milner, (1998) las crisis de 1920 y de 1970 ejemplifican tensiones entre potencias ascendentes y descendentes y en ambas, Estados Unidos fue un actor estelar en 1920 como potencia ascendente y en 1970 se consideró país en descenso. En este tipo de procesos de cambio la percepción de los países involucrados es importante porque el ascendente puede fallar en la apreciación de su propia relevancia, mientras que el que se encuentra en descenso puede no comprender su debilidad y necesidad de cierre (Milner, 1988, p. 9).

En consecuencia, tomando en cuenta los modelos descritos y las ideas de Milner, un país tiene que mantenerse constantemente alerta para tomar las medidas correspondientes en momentos de descenso. En los modelos i) y iii) se describe la apertura como benéfica y se mantiene por lo mismo, señala que la protección surge en momentos de declive y en entornos donde hay países crecientemente poderosos económica y políticamente; el modelo ii), explora la necesidad de mantener la protección para costear los costos militares y sobrellevar las depresiones.

La frase con la que Palen (2017) inicia su libro, menciona que “el libre comercio es la gran excepción en la historia económica mundial, mientras que el proteccionismo es una constante histórica”, no puede estar más de acuerdo con estos modelos, pues desde finales de la segunda guerra mundial, el mundo ha descansado su relativa paz y estabilidad en la confianza de que Estados Unidos es el líder mundial. Sin embargo, el hecho de que haya países con poder regional y/o mundial significativo como lo han sido Japón, China, Alemania, Rusia, entre otros, que amenazan su liderazgo en posiciones políticas, comerciales e incluso tecnológicas

llevó desde finales de la Guerra Fría a Estados Unidos a desconocer conceptos clave como el de *esferas de influencia*.

Este concepto hace referencia a la capacidad de mantener el control sobre otros Estados, durante la segunda mitad del siglo XX, el mundo estuvo a merced de dos esferas de influencia: la estadounidense y la soviética. Tras la caída de la URSS, el mundo fue invadido con la hegemonía estadounidense haciendo creer que este concepto se volvía “irrelevante” por la unipolaridad en la que se vivió en la década de los 90’s en la que Estados Unidos era el referente en muchos de los aspectos de la vida pública.

En el siglo XXI, el surgimiento de polos de poder, con la suficiente capacidad de influencia, intereses y valores que entraban en conflicto con los estadounidenses, al menos en el aspecto regional, ha permitido terminar con la unipolaridad y con ello, con “la ilusión de que otras naciones se limitaran a tomar el lugar que se les asignó en orden internacional creado por Estados Unidos”. (Allison, 2020)

Williams (2019) y Allison (2020) coinciden en la relevancia que tiene la incapacidad estadounidense de ejercer control sobre otros Estados o regiones, para entender por qué la necesidad de fortalecimiento nacional. Esta *incapacidad* de influir en el resto del mundo genera golpes en la forma que llevan las relaciones económicas, comerciales e incluso institucionales.

Por ejemplo, la influencia estadounidense no se limita al acceso a mercados y el ámbito comercial, también ha impactado en las definiciones de paz, seguridad y libertad económica. De esta manera, es posible comprender que la influencia de Estados Unidos va más allá de solo pugnar por la apertura comercial también define principios, instituciones, conceptos e incluso la forma en la que se guía la economía mundial en los procesos de cambio. Es curioso que, dentro de esta serie de definiciones, también se encuentren descritos sus límites, desafíos, amenazas; no solo por académicos, sino también por las mismas autoridades.

El asunto con el que más se asocian problemas es con la posición de liderazgo en el entorno internacional del país, y con la incapacidad de sostener su posición. Douglas Irwin (2017) señaló que la política comercial de los Estados Unidos durante la administración de Donald Trump (2017-2021); tomó un rumbo proteccionista con tres propósitos principales:

- proteger su industria a través de la creación de empleos en sectores manufactureros;
- reducir el déficit comercial de Estados Unidos con países como China y México; y,
- jugar con las reglas de la OMC de manera cuidadosa para la formulación de sus políticas proteccionistas.

En la época actual, Estados Unidos ha optado por tomar una dirección distinta en lo que refiere a su liderazgo mundial. Se enfoca en el fortalecimiento de su propia nación ante amenazas entre las que se incluye: la crisis económica, el resurgimiento del nacionalismo (en términos políticos y económicos), y el, cada vez mejor, posicionamiento de otros países que han mostrado la fuerza suficiente para poder contrarrestar a Estados Unidos. Adicionalmente, autores como Alexander Cooley y Daniel H. Nexon (2020) agregan a la pandemia ocasionada por el COVID-19 como un elemento detonante en el declive estadounidense y señalan al respecto que todos estos elementos en el contexto internacional aumentan los peligros que las políticas derivadas de *America First* representan.

La política *America First* (2017) representa la necesidad de solidificar nuevamente las bases de Estados Unidos, mediante un discurso dirigido al despertar nacionalista de los ciudadanos estadounidenses, que busca estimular el apoyo nacional. Aquí es preciso hacer una aclaración: suele considerarse que *America First* es un discurso de ideas proteccionistas; sin embargo, su principal aportación es poner énfasis en que los socios y aliados e incluso los no aliados de Estados Unidos, se han aprovechado de su posición superior y han perdido respeto por él. Derivado de ello, propone acciones en esferas en las que debe cambiar la forma de actuar, y que permitan equilibrar las aportaciones de Estados Unidos y las de sus aliados; y de esta manera, pugnar por las medidas que se necesiten para recuperar el respeto de aliados y enemigos.

El problema más resonado mediáticamente es el relacionado con China. Estados Unidos impulsó el ingreso de China a la OMC en 2001 como una forma de contención. Su crecimiento y posición política en Asia, incluso dentro del marco normativo del sistema multilateral lo posicionó como líder regional, lo que le brindó la oportunidad de competir con potencias mundiales como Estados Unidos y la Unión Europea.

Allison (2020) señala que la necesidad de Estados Unidos de contrarrestar a China se evidenciaba con el TPP promovido a partir de 2009 por la administración de Barack Obama. Este acuerdo buscaba reunir a 12 países de Asia, América y Oceanía bajo un conjunto de reglas comerciales regionales, que cubrían disciplinas desde aranceles hasta las compras del sector público, pasando por la negociación de estándares laborales y ambientales –y desde luego, de la liberalización comercial.

De esta manera, se veía al TPP como un mecanismo para crear un contrapeso suficiente para detener a Beijing, orientándolo a seguir reglas comerciales, en un espacio en el que geopolíticamente tiene un peso importante. El TPP, en conjunto con el acuerdo que Estados Unidos bajo la administración de Obama negociaba con la Unión Europea, de alguna forma lograría la armonización de normas en las economías que, en bloque, conformaban el 70% del PIB mundial, mientras que China, únicamente ostentaba el 20% (Graham, 2020).

En lo que respecta a la OMC, en el Informe de Gobierno presentado por Estados Unidos para su examen de política comercial 2018, señaló que la política comercial estadounidense se apoyaba en cinco pilares: apoyo a la seguridad nacional, fortalecimiento de la economía estadounidense, negociación de mejores acuerdos comerciales, firme observancia de la legislación comercial de los Estados Unidos, y reforma del sistema multilateral de comercio; lo cual se vio reflejado en el Programa de Política Comercial del Presidente para 2018. (OMC, 2018, parr.1 y 8).

De acuerdo con el mismo Informe de Gobierno, la Estrategia de Seguridad Nacional para los Estados Unidos señalaba que “una economía fuerte protege al pueblo estadounidense, apoya nuestra forma de vida y sustenta el poder estadounidense”; también mencionaba que la

política comercial permitirá alcanzar los objetivos mediante la utilización de todos los instrumentos posibles para preservar la soberanía nacional y fortalecer la economía de los Estados Unidos (OMC, 2018b, parr. 1.3). Para el gobierno de Trump, la política comercial constituyó un tema de seguridad nacional con el argumento de que la una economía fuerte sustenta el poder estadounidense.

Continuando con el tema del proteccionismo como medida para afrontar los cambios estructurales en la distribución del poder en el mundo, puede considerarse el texto de Breslin (2013, p. 139) en el que explica que la posición de Estados Unidos no solo le brinda poder político, sino también poder de mercado. En este sentido, explica que es una conducta común de este actor utilizar el poder que tiene dentro del mercado para forzar el cambio en otros países sin necesidad de reciprocidad correspondiente con la liberalización de la economía estadounidense para beneficiar los intereses económicos de Estados Unidos.

Esta consideración resultaba sumamente contradictoria con las declaraciones del Presidente Trump sobre la OMC, pues declaraba que la institución había beneficiado a muchos países mediante las cláusulas de no discriminación, pero al mismo tiempo no había logrado la reciprocidad que se buscaba en el comercio. En el escenario internacional actual, Estados Unidos se encuentra en un declive hegemónico y un debilitamiento económico, por lo cual Washington busca que la configuración mundial permita que el orden internacional sirva a sus intereses en términos de la creación de normas.

Es preciso recordar que, como señala Larrañaga (2006, p. 332), el proceso de globalización, que desde luego contempla la integración de economías abiertas, se ha formado en buena medida como consecuencia de un conjunto de medidas regulatorias que han definido “el marco de la actividad económica mundial contra la soberanía económica de los Estados”, de modo que en espacios institucionales como la OMC “se han impulsado dentro del marco del neoliberalismo como concepción dominante de la economía política”.

El mismo Larrañaga establece que la regulación del sistema de mercado mundial – guiado primordialmente por la OMC como la construcción institucional de normas que regulan el

mercado – tiene como base dos fenómenos: la convergencia del derecho comercial internacional y la legitimación de la estructura económica mediante la resolución de conflictos o adjudicación (Larrañaga, 2006, p. 333). Stephen Woolcock (s.f.) agrega a estas consideraciones que la OMC ha establecido límites en la toma de decisiones nacionales en materia de seguridad, regulación y la armonización de reglas en asuntos no comerciales, además de la poca efectividad de la OMC en problemáticas relacionadas con la imposición de medidas proteccionistas.

El análisis de las inquietudes de Estados Unidos sobre la OMC puede ayudar a entender por qué parece que la institución no ha funcionado como debería. Dentro del marco de la OMC, se ha legitimado la agenda comercial, que determina los temas que se contemplan para las negociaciones comerciales. Históricamente, esta agenda ha evolucionado, incorporando y desechando temas a partir de las necesidades de los miembros.

Por ejemplo, en 1948 la agenda comercial cubría únicamente temas relacionados con aranceles y tarifas. En 1950, la agenda dejó fuera temas como la agricultura; mismo que reincorporó en 1960, junto con las medidas *antidumping*. Desde 1970, la agenda comercial cubre temas como subsidios, barreras técnicas al comercio y procedimientos de solución de diferencias (Woolcock, s/n, p. 5). Si bien, esto no responde a procesos de apertura y cierre de las economías, si generan barreras que juegan roles parecidos en los sectores que son aplicadas.

La dificultad de fijar una agenda mediante negociaciones multilaterales está vinculada con que la convergencia de normas tiene consecuencias en la soberanía y la autonomía regulatoria de un país, mientras que la resolución de conflictos reafirma esta capacidad de intervenir en la soberanía regulatoria desde el mismo ámbito institucional. En consecuencia, el mercado global, adquiere una estructura regulativa autónoma y autorreferente a través de las decisiones de las mismas instituciones (a través de sus propios mecanismos de solución de diferencias) que tienen la capacidad de decidir sobre la legitimidad de una norma (Larrañaga, 2006, p. 333-34).

A primera vista, lo anteriormente descrito, da la impresión de que la OMC es una institución intrusiva con la capacidad de calificar si una norma, medida o acción nacional es legítima o no dentro de su marco normativo; sin embargo, la convergencia de normas que ha resultado en el otorgamiento de estas facultades a la OMC surgió de la negociación entre países, pero no por eso deja de evidenciar que la institución guarda cierta capacidad de influencia en la soberanía normativa y autonomía regulatoria de aplicar una ley nacional. Las críticas hacia la institución no se limitan a este aspecto normativo; también hay críticas, como las de Schwab¹⁰ (2011), encaminadas a la falta de resultados por no poder terminar las negociaciones iniciadas durante la Ronda Doha para el Desarrollo.

A partir de 1994 la OMC, dio origen a un marco normativo que procura, vigila y regula el desarrollo del libre comercio, que en realidad es un comercio regulado, para crear normas no discriminatorias. Sin embargo, la protección ha tomado otras formas a lo largo del tiempo. Reuveny y Thompson (1997, p. 180) señalan que, aunque el proteccionismo históricamente se basaba en la aplicación de aranceles, la evolución y el desarrollo del sistema multilateral de comercio facilitó que el proteccionismo tomara la forma de barreras no arancelarias, una especie de proteccionismo encubierto, que entendido en el contexto de la OMC se refieren a obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias y restricciones impuestas para salvaguardar la seguridad nacional. Desde luego, considero que también pueden entenderse en este tipo de barreras aquellos límites, requisitos o políticas nacionales que son impuestos por decisiones de carácter político.

De acuerdo con los representantes de Estados Unidos la inconformidad con el sistema OMC, va en función de que ha dejado de ser un foro benéfico para Estados Unidos, porque, se considera que hay ausencia de reciprocidad; el mecanismo de solución de diferencias se ha extralimitado en sus funciones; la institución se ha vuelto obsoleta en la evolución de la agenda comercial, y la institución ha permitido el crecimiento y abuso constante por parte de determinadas naciones como China (The Financial Times, 2020; Woolcock, 2020; Power, Helmin, 2020; Patterson, 2010; Swanson, 2019)

¹⁰ Susan C. Schwab fue U.S. Trade Representative de 2006 a 2009.

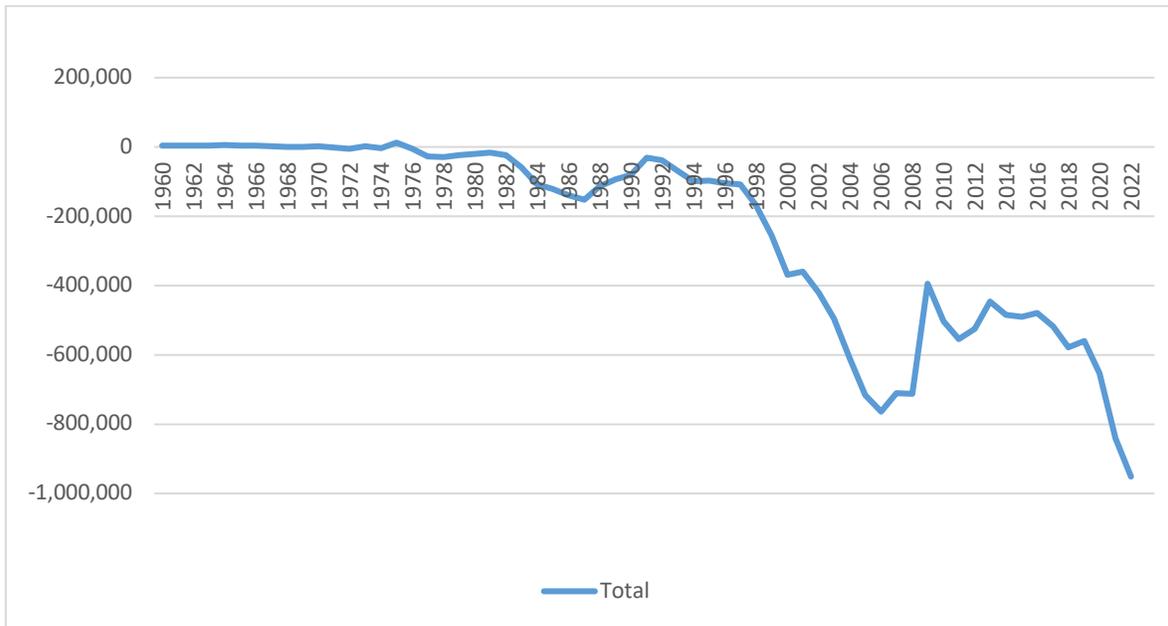
Además, esta inconformidad comercial se replica en los niveles bilateral y regional; tal es el caso de la renegociación del TLCAN, al T-MEC. Por esta razón, resulta relevante destacar los argumentos por parte de Estados Unidos contra el sistema multilateral de comercio, se han basado críticas acerca de la forma en la que la normativa comercial de la OMC es injusta con ellos mismos, lo cual se orientan principalmente a la falta de resultados óptimos de la OMC en las siguientes áreas:

- **Aranceles:** pese a no ser discriminatorios no son recíprocos, ya que el marco normativo de la OMC no lo exige;
- **Prácticas desleales:** el sistema, de cierto modo, recompensa las prácticas desleales llevadas a cabo por medio de subsidios a la industria, que no solo desestabilizan el mercado, también generan distorsión y, en algunos casos, amenazan la propiedad intelectual de las empresas.
- **Solución de diferencias:** el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC ha excedido su autoridad y no respeta la soberanía nacional al autorizarse revisar si una norma nacional es o no compatible con las normas de la Institución.

El sistema de comercio inevitablemente afronta las consecuencias de los cambios en la política internacional y nacional de los países que detentan el liderazgo. En esferas como la comercial la sesión de soberanía previa y necesaria para que las instituciones funcionen se vuelve algo incómodo cuando un país trata de aplicar medidas que van destinadas a su fortalecimiento interno.

Los tres puntos en los que Estados Unidos encuentra incomodidad en el sistema OMC constituyen la base en la que se ha forjado el sistema: no discriminación, solución de diferencias, y la protección de prácticas desleales. Por ello es que dentro del aspecto de esta se entiende que todos aquellos cambios en la hegemonía mundial deriven de donde deriven, general consecuencias en el comercio y en gran medida producen un discurso en contra de la liberación comercial y propician el uso de medidas de carácter proteccionista.

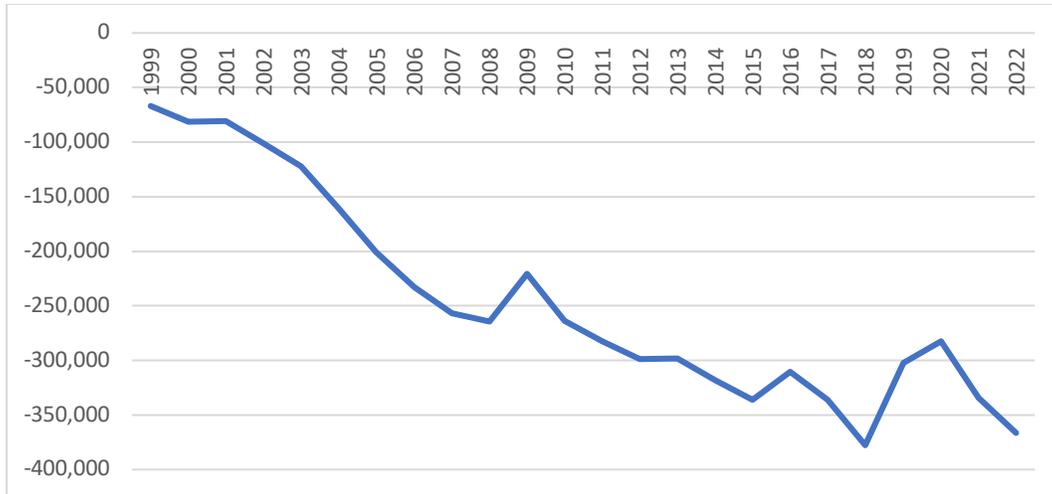
Gráfica 2. Balance total de importaciones y exportaciones de Estados Unidos de 1960 a 2022 en millones de dólares



Fuente: Elaboración propia a partir del U.S. Bureau of Economic Analysis (2023)

Desde finales de la Segunda Guerra Mundial, el déficit comercial de Estados Unidos ha sido una constante, como se muestra en la gráfica 2, sin embargo, este incrementó a partir de 1990 y aún más de 2016 en adelante. Por otro lado, siendo aún más específicos, en el caso de China, los datos que presenta el Buró de Análisis Económico de Estados Unidos muestran datos desde 1999 hasta 2022 y que el déficit incrementó desde esa fecha.

Gráfica 3. Balance total Estados Unidos y China de 1999 a 2022
Millones de dólares



Si bien, es difícil determinar si el déficit comercial se debe a la institucionalización del comercio en el marco de la OMC y la razón del déficit, éste incrementó tras la incorporación de China a la OMC, así como cambió la forma en la que se desarrolla el comercio.

Al respecto, es prudente apuntar que el déficit existente no es un hecho atípico, como se muestra en la gráfica 2 se ha intensificado desde los años ochenta, cuando Estados Unidos estaba envuelto en un conflicto que se conoce como Guerra Fría. El uso del déficit comercial como parte del discurso de Trump fue una herramienta útil ante la situación de los estadounidenses, sin embargo, no fue determinante para el uso de un discurso nacionalista y de castigo al sistema exterior.

III. GUERRA COMERCIAL ¿UNA MEDIDA DE SEGURIDAD NACIONAL?

En la sección anterior se hizo hincapié en que Estados Unidos veía la necesidad de fortalecer su economía como parte de su estrategia de seguridad nacional. Respaldo este argumento, en determinadas teorías, se sostiene que el proteccionismo, o disminución de la apertura de las economías, se utiliza con este fin cuando el país con mayor liderazgo se veía amenazado en el sistema internacional. A partir de esto, la pérdida de hegemonía pone en alerta al sistema multilateral, principalmente en lo que respecta a las acciones que tomará el país en descenso en su necesidad de proteger su posición.

Cuando se habla sobre la posición de cambio en la hegemonía estadounidense y el orden económico internacional que contempla tanto países como instituciones, resulta imposible dejar fuera a China, porque es un actor con el que Estados Unidos afronta el dilema de contención o alianza. Allison (2020) señala que los *policymakers* estadounidenses se han encontrado con el gran problema de reconocer y proyectar el papel de Estados Unidos de manera adecuada conforme a su capacidad de acción e influencia ante los distintos cambios en el sistema internacional porque de ello depende su posición frente a otros países.

Esta capacidad de reconocimiento y proyección influye en las decisiones tomadas por Estados Unidos tanto en foros políticos nacionales e internacionales que a su vez afectan al resto del mundo; un claro ejemplo es la elección presidencial de 2016, en la cual Donald Trump fue electo como presidente de los Estados Unidos para el periodo de 2017 – 2021. Desde la campaña presidencial y durante los cuatro años de su gobierno sus discursos y decisiones despertaron especulaciones por las críticas y declaraciones despectivas sobre a la forma en la que se había conducido el país en mandatos anteriores y el alto contenido nacionalista de los mismos.

El nacionalismo, como concepto, se ha malinterpretado e incluso a lo largo del tiempo, se le ha otorgado una categoría discursiva negativa que propicia el odio, la intolerancia, la discriminación y la supremacía racial; ideas que no concuerdan con los principios del sistema internacional globalizado. Tamir (2020) señala que, para la mayoría de los pensadores

políticos y las élites en Occidente, el nacionalismo actual es entendido como un impulso iliberal, divisivo y peligroso que merece ser tomado con escepticismo e incluso desdén.

El temor, el rechazo y la tensión entre el nacionalismo y la globalización se reavivó en los años posteriores a 2016, cuando Donald Trump contendió por la presidencia de Estados Unidos y el mundo experimentó un revés en uno de los procesos de integración económica más exitosos tras el voto por la salida de Reino Unido de la Unión Europea, *Brexit*. Sobre las similitudes del Brexit, y de la elección de Trump, Douglas Murray (2016) señaló que son consecuencia del fuerte apoyo brindado por el sector poblacional considera a la globalización como un problema y no una oportunidad¹¹.

Tamir (2020) señala que un Estado, a partir del nacionalismo, debe prevenir los efectos que la globalización pueda tener, pues dentro del sistema globalizado, el nacionalismo fundamenta el derecho (y la obligación) de los Estados a intervenir en el mercado para defender a sus ciudadanos y controlar los efectos de la globalización (Tamir, 2020).

Sin embargo, Trump utilizó el nacionalismo como estrategia política orientada a criticar a los gobiernos demócratas y los efectos – económicos y poblacionales – que la globalización generó para Estados Unidos; también fortaleció un sector de la sociedad que se sentía abandonado y para quienes, su imagen es la del norteamericano exitoso. El nacionalismo, en la visión de Trump, implicó el rechazo al sistema internacional y a la posición de Estados Unidos dentro del mismo; esto llevó a pensar que el nacionalismo, en su entendimiento, guía a la discriminación y racismo (Alejo, 2018).

Donald Trump utilizó como *slogans* de su campaña y su gobierno (2017-2021) las frases ‘*Make America Great Again*’ y ‘*America First*’, que se centraban en reestablecer lo que

¹¹ En una encuesta aplicada en 2010 en la Unión Europea en la que se preguntaba a las personas si estaban de acuerdo o no con la globalización, 56% dijo que la veían como una oportunidad de crecimiento mientras que el 27% estaba en desacuerdo con ella. De esta población, las personas que manifestaron no oponerse a la globalización económica señalaron que existían algunos factores que preocupaban, entre ellos, los efectos en los trabajos, la pobreza, el desarrollo económico, la regulación laboral y de seguridad social, la soberanía nacional y el proceso democrático (Van den Bossche, 2013, p. 14).

Esta encuesta permite apreciar que pese a estar de acuerdo con la globalización no se tiene la certeza de que sus efectos no generen daño en cuestiones laborales e incluso en la soberanía nacional.

consideraba una posición debilitada en el sistema internacional a través de políticas orientadas a fortalecer el entorno económico y político de la nación. Adicionalmente, el sentido de su discurso era –y es– una declaración política contra la migración hacia su territorio, pues no solo culpaba a la globalización de la pérdida de empleos, también a la migración¹².

Las regiones que mostraron un voto favorable hacia Trump se caracterizan por tener poco empleo manufacturero, de acuerdo con Kennedy (2017, p. 103), la devastación o declive de estos centros de trabajo fue consecuencia de políticas neoliberales adoptadas de igual modo por demócratas y republicanos, desde la administración de Carter, aunque se suele culpar al entorno internacional; debido a que realizaron un proceso de descentralización de la estructura gubernamental, llevando a los gobiernos locales a competir por inversión privada y permitir a inversores moverse entre estados sin ninguna responsabilidad sobre las consecuencias de abandonar un lugar. Se creó un esquema de liberalización económica mundial y reducción de aranceles que, en un mercado mundial capitalista, trajeron como consecuencia la competencia de países con mano de obra de bajo costo (Kennedy, 2017, p. 106).

El discurso *America First*, despertó numerosas críticas y fue comparado por analistas con un concepto antiguo derivado de la idea del *nation-buidling at home* que establece la necesidad de construir, pero sobre todo fortalecer la nación desde dentro (Tovar, 2018, p. 273); en palabras de H. R. McMaster, Consejero de Seguridad Nacional de la Casa Blanca, y Gary D. Cohn, Director del Consejo Económico Nacional, (2017, s/p):

America first muestra la restauración del liderazgo estadounidense y el rol tradicional del gobierno hacia el exterior – para utilizar recursos diplomáticos, económicos y militares de Estados Unidos en garantizar la seguridad estadounidense, promover la prosperidad estadounidense y extender la influencia estadounidense alrededor del mundo.

¹² Varios estudios identifican que la población votante de la elección de 2016, que dio el triunfo a Trump tenía como características comunes que eran blancos, no universitarios, de clase baja y desempleados, perjudicados por el movimiento de industrias a otros países como China, México, Japón y por la migración. Por tanto, el discurso de Trump se dirigía a la raza blanca con deseos sobre la grandeza de Estados Unidos (Alejo, 2018; Kennedy, 2017).

En el estudio de Kennedy (2017, p. 100-101), se realizó un estudio que muestra que la población que votó por Trump se identifica con ideas racistas pues si no se identificaran con él, no hubieran votado por Trump sin importar lo poco que les gustara Hilary; y se trata de un grupo con alto resentimiento hacia la globalización.

El discurso de Donald Trump del 27 de abril de 2016 sobre política exterior enfatizó los puntos sobre los que la administración trabajaría al llegar a la presidencia e identificó las principales debilidades y amenazas que tiene Estados Unidos con respecto del mundo. Una de las declaraciones más contundentes de este discurso fue que su política exterior siempre pondría primero los intereses de los estadounidenses y su seguridad. No es que ningún país se concentre primero en asuntos del exterior que, en los propios, pero al tratarse de una política exterior, comúnmente se tratan puntos sobre cómo fortalecer el sistema internacional, no asuntos sobre el daño que el sistema internacional generó en sus intereses económicos.

Trump criticó la falta de visión, estrategia, propósito y dirección de las administraciones anteriores, que dañaron fuertemente a los Estados Unidos en sus posiciones económicas y políticas. Presentó sus críticas, propósitos, y prioridades en materia de política exterior, con tintes profundamente nacionalistas, dejó claro que Estados Unidos ve en el sistema internacional una carga que ya no funcionaba para él, respaldado por el voto de los ciudadanos estadounidenses (New York Times, 2016).

A partir de lo anterior, la política comercial de este periodo presidencial, estuvo basada en el interés nacional y se planeó en cinco pilares: i) apoyo a la seguridad nacional; ii) fortalecimiento de la economía; iii) negociación de mejores acuerdos comerciales; iv) firme observancia de la legislación comercial; y v) reforma al sistema multilateral de comercio (OMC, 2018, p.4).

Esta política despertó numerosas críticas y estudios en el sistema internacional, respecto al papel que Estados Unidos tiene en el sistema internacional ante poderes que él mismo denomina como ascendientes y peligrosos como China. La proporción de comercio mundial y su capacidad de influir en su esfera regional son algunas de las principales razones por las que Estados Unidos reconoce en China al único país capaz de desafiar su posición y estabilidad.

Pese a esto, China no podría proyectarse como una alternativa viable para sostener la hegemonía mundial como lo ha hecho Estados Unidos. Citando a Allison (2020), los valores

que promulga China distan mucho de aquellos aprobados por el mundo occidental, y si bien China cuenta con una economía sólida y grande, no tiene el sistema democrático que caracteriza a Occidente (Kotkin, 2018), lo cual dificulta que muchos países, fuera de su esfera de influencia, vean en él un socio comercial confiable.

Estados Unidos mantiene una tensión elevada con China que al ser analizada desde diversas áreas de conocimiento (economía, relaciones internacionales, entre otros) ha derivado en la creación de hipótesis que básicamente convergen en el hecho de que estamos en presencia de un cambio de poder hegemónico, mismo que no se daba desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX y se consolidó a finales de la década de los 40.

En este escenario, cuando los procesos de cambio golpean principalmente al líder, este se enfrenta a la necesidad de fortalecer su seguridad nacional que sin duda deriva en la necesidad de proteger su economía. Cafruny (2018, p. 3) señala que, por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos enfrenta un desafío económico “no solo en su propio imperio, sino también con su competidor geopolítico”.

En este sentido, la tensión entre Estados Unidos y China es un conflicto aún más sensible que el que en su momento, enfrentó con la Unión Soviética, en donde existía un discurso que enaltecía al mundo occidental, libre y democrático sobre el mundo soviético, comunista. En el panorama internacional actual, el conflicto Estados Unidos – China, se rige por una lógica económica expansiva implacable.

China abiertamente reconoce el control estatal de la economía, mientras que Estados Unidos, pese a mantener un número significativo de subsidios, utiliza un discurso de economía de mercado, e incluso critica a China por obtener ventajas en foros comerciales y ganar injustamente en el ámbito comercial. La realidad es que la fuerte intervención del Estado y del Partido Comunista dentro de la economía China, es uno de los mayores miedos de Estados Unidos, pues de ahí derivan muchas de las preocupaciones sobre el trato a las compañías que mudaron sus producciones en alta tecnología a China (Sutter, 2019, p.1).

La tensión entre ambos países cobró fuerza después de 1990. En los últimos años, con el inminente crecimiento económico y político chino ha sido prácticamente imposible para Estados Unidos no mostrar su desacuerdo con la forma en la que China se involucra en la vida internacional, principalmente en el área económica y comercial.

Donald Trump apuntaba a que China le ha faltado el respeto a Estados Unidos en numerosas ocasiones y que gran parte se debe a que la administración anterior se lo permitió, a través de la mudanza de las compañías a China, creando desempleo en su nación y sin la necesidad de implementar acuerdos comerciales, y exponiendo a Estados Unidos a que China robe secretos gubernamentales y realice espionaje industrial.

Adicionalmente, recalcó que el ingreso de China a la OMC se generó con el apoyo que Estados Unidos, lo que habría ocasionado una distracción en el intento de detener a Al Qaeda. Al mismo tiempo, señaló que China debía verse como un aliado, amigo y plantearse la creación de una política que permita la unión de intereses comunes creando una estrategia en la que Estados Unidos y China ganen, de modo, que esta última volviera a respetar a Estados Unidos.

La relación comercial entre China y Estados Unidos se institucionalizó por medio del *Acuerdo sobre las relaciones comerciales entre la República Popular de China y los Estados Unidos de América 1979*, que garantizaba el trato de nación más favorecida (NMF) entre ambas naciones. El comercio entre ambos países se aceleró y en el año 2000 ya existía un déficit comercial a cargo de Estados Unidos.

En 2002, el gobierno chino publicó el *Libro blanco “Sino – US Trade Balance”* (Balance comercial sino-estadounidense) que resume la evolución de la relación bilateral de 1979 a 1996 (véase Cuadro 2). Este mismo documento señala que el déficit comercial de Estados Unidos, con respecto a China comenzó en 1994 (véase Cuadro 3).

Cuadro 2. Relación comercial de Estados Unidos y China

	1979	1996
Comercio Sino-EUA	2.45 mil millones de dólares	42.84 mil millones de dólares
Socio de China	3° socio comercial	2° socio comercial
Socio de Estados Unidos	24° socio comercial	5° socio comercial

Fuente: Ministry of Foreign Affairs, China, 2002, s/p.

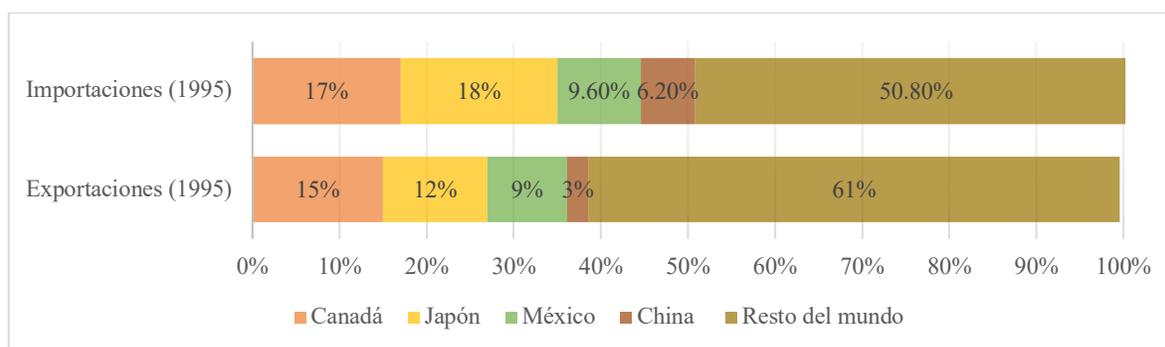
Cuadro 3. Estadísticas comerciales China – Estados Unidos
(en miles de millones de dólares)

Año	Estadísticas China			Estadísticas Estados Unidos		
	Exportaciones	Importaciones	Balance	Exportaciones	Importaciones	Balance
1993	169.7	106.9	62.8	87.7	315.4	227.7
1994	214.6	139.7	74.9	92.9	387.8	-294.9
1995	247.1	161.2	85.9	177.5	455.6	-338.1
1996	266.9	161.6	105.3	119.7	514.9	-395.2

Fuente: Chinese Customs and US Department of Commerce; White papers of the Government, On Sino – US, trade balance

De acuerdo con el Observatorio de Complejidad Económica (OCE, 2020) en 1995 que entró en funcionamiento la OMC, las exportaciones de Estados Unidos tenían como destino principal Canadá, Japón y México. A China, únicamente se destinaba el 2.5% del total de las exportaciones de Estados Unidos. Las principales importaciones de Estados Unidos procedían de Japón, Canadá y México. (OCE, 2020)

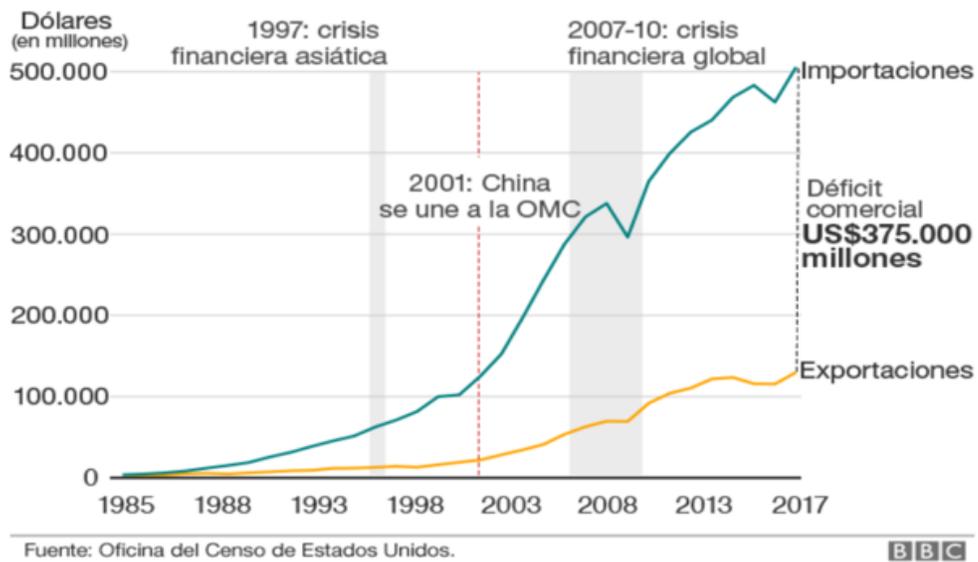
Grafica 4. Principales socios comerciales de Estados Unidos en 1995



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Observatorio de Complejidad Económica, 2020

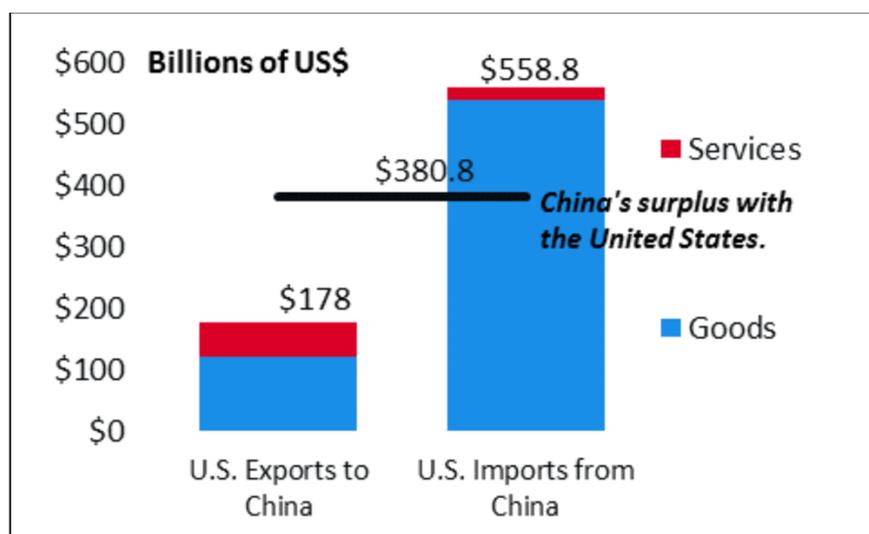
La relación entre Estados Unidos y China comenzó a evolucionar y el déficit se hizo evidente en 1994. En la gráfica 3 se muestra la evolución del comercio entre China y Estados Unidos y un déficit comercial de 375 millones de dólares a 2018. Esta información se refuta con la información brindada por Sutter (2019), en la que señalaba que el superávit de China es de \$380 mil millones de dólares.

Gráfica 5. Comercio de bienes entre Estados Unidos y China



Fuente: BBC, 2018.

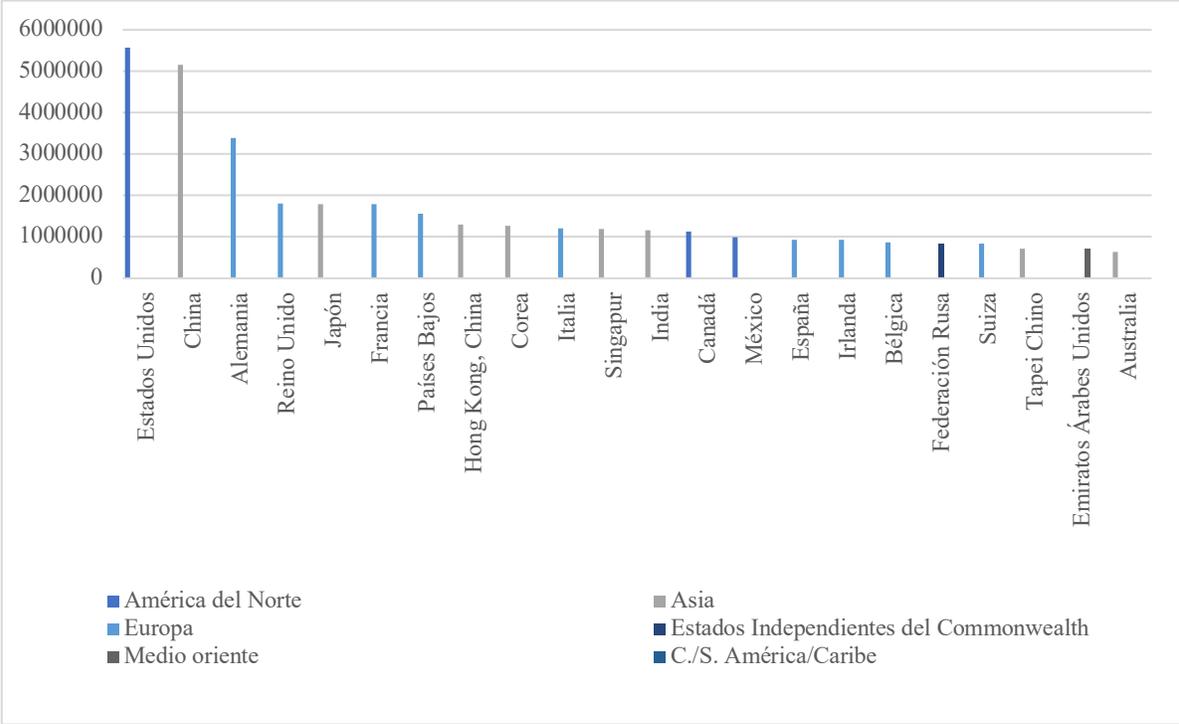
Gráfica 6. Superávit de China con Estados Unidos



Fuente: Sutter, 2019, Congressional Research Service

En 2019, China y Estados Unidos se posicionaron como líderes en el comercio mundial de bienes y servicios de acuerdo con información del Examen estadístico del Comercio Mundial 2020 (véase gráfica 5).

Gráfica 7. Líderes en el comercio mundial de bienes y servicios 2019 (USD mil millones)



Fuente: OMC- UNCTAD, 2020. (Modificada de los datos incluidos en el examen estadístico de la OMC)
 El ingreso de China a la OMC fue una de las negociaciones más complicadas, pues a diferencia de otros miembros es una economía planificada centralmente y ha permanecido bajo este modelo económico, a pesar del uso selectivo del mecanismo de mercado. China fue uno de los signatarios originarios del GATT, pero en 1949 renunció porque la planificación económica con miras a la construcción de una nueva sociedad en China dominó todas las actividades relacionadas con el comercio exterior e impidió su permanencia. (Van den Bossche, 2013, p. 112; González García, 2002, p. 455).

En 1986, China solicitó regresar al GATT; una de las razones principales para regresar al sistema multilateral fue la reforma de 1978, la cual implicó un proceso de cambio y apertura, con el proyecto de construir un socialismo con características chinas (OMC, 2018, p.3). En

1987, se estableció el Grupo de Trabajo para la Adhesión de China al GATT, mismo que en 1995 se transformó en el Grupo de Trabajo para la Adhesión de China a la OMC. Tras 15 años de negociaciones, se aprobó su adhesión a la OMC en noviembre de 2001. En este marco, China se comprometió a dar acceso a su mercado y proveer al comercio y a la inversión de un ambiente más predictivo. (Van den Bossche, 2013, p. 112-113).

A partir de 2001, China contó con un periodo de gracia de 12 años para utilizar un mecanismo especial de salvaguardas que permitiera a su economía fortalecerse. China ingresó a la OMC como país en desarrollo y durante los últimos años ha superado esa categoría. El ingreso de China preocupaba y esperanzaba a muchos países sobre las prácticas comerciales de este país, pues se esperaba una reducción en las prácticas desleales. Sin embargo, China sigue manteniendo como modelo económico el capitalismo de estado con la intervención del gobierno en la planificación económica, mientras realiza prácticas de economía de mercado, como la liberalización comercial y el acceso de mercados (Swanson, 2019; Power and Helmin, 2020).

Sería una falacia total sostener que la relación de Estados Unidos con China se ha complicado en los últimos años, tras el triunfo presidencial de Trump, porque esta tensión tiene tintes ideológicos. Un primer antecedente es el rompimiento de relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y China en 1952 y tras lo cual se suspendió el trato de NMF entre ambas naciones. La relación con China se reanudó en 1979, y con ello, se reactivó el trato de NMF (Gobierno de China, 2002, s/p).

De acuerdo con González García (2002), en el marco jurídico de Estados Unidos se restauró el trato de NMF a economías de no mercado con la Ley Comercial de 1974, sin embargo, China logró acceder a él hasta la formalización de la relación comercial en 1979 y tras darse una extensión de la Ley Comercial de 1974 (extensión Jackson-Vanik) cuya duración se condicionaba a: i) la existencia de una balanza comercial satisfactoria, ii) el mantenimiento de las concesiones acordadas, iii) la imposición de una renovación o suspensión por el presidente en junio de cada año, y, iv) las condiciones que el congreso estableciera para una renovación (González García, 2002, p. 458).

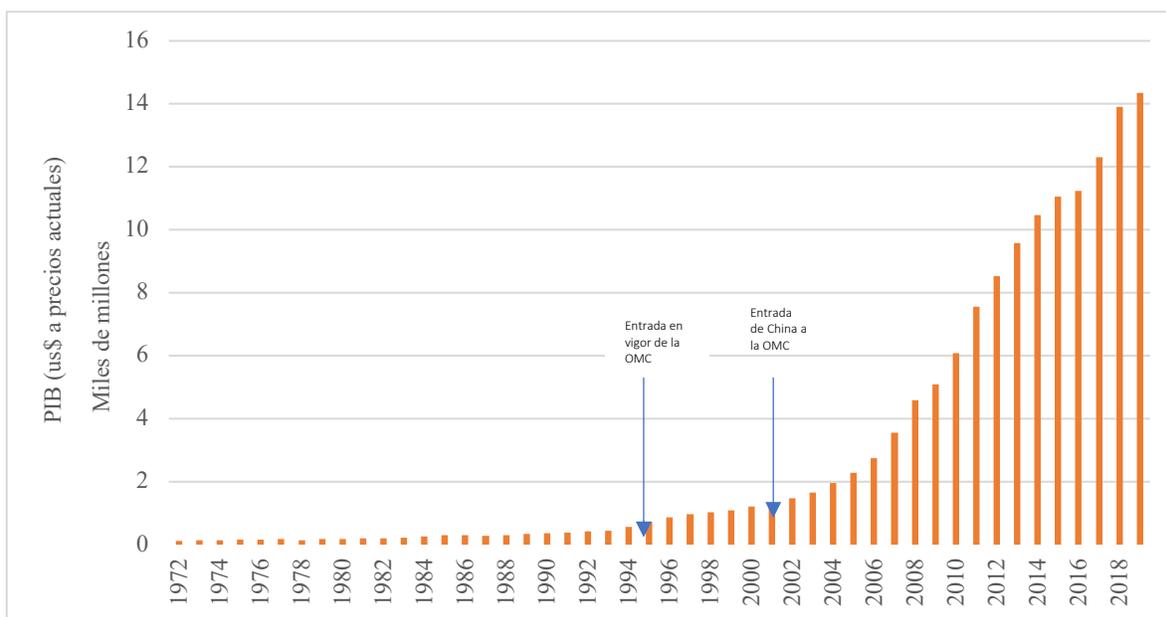
En este mismo sentido, de 1972 a 1992, no hubo un déficit que causara conflicto en Estados Unidos; sin embargo, en 1994, comenzó el déficit comercial (véase grafica 3) que trajo como consecuencia, la politización del trato de MNF, creando condicionales en material laboral, derechos humanos, propiedad intelectual, entre algunas otras, que se relacionaban con el régimen económico planificado y la estructura política de China. En 1998 el déficit comercial ascendía a 35,400 millones de dólares y la postulación e ingreso de China a la OMC se percibió como una oportunidad para reducirlo (González García, 2002, p. 459).

El ingreso de China a la OMC ha coincidido con el aumento de sus exportaciones al resto del mundo y el aumento del PIB de China (véase las gráficas 6 y 7). Ante este panorama para Estados Unidos surgió el dilema de si debía comprometer o contener a China. En palabras de Breslin (2013, p. 134), Estados Unidos se enfrentó a la misión de construir una alianza estratégica con Japón con la intención de contener a China y promover el desarrollo de la India como polo alternativo al poder chino en Asia.

Estados Unidos, a lo largo de la historia, no solo ha fomentado el desarrollo de algunas regiones en Asia, también buscó incorporar a China a la OMC, con la intención de encuadrarlo en las normas de comercio internacional del sistema multilateral, las cuales no fueron escritas para una economía como la China (Swanson, 2020). En este sentido se esperaba que su ingreso a la OMC fuera un instrumento que permitiera reducir el déficit que, por el contrario, se disparó y comenzó a verse a China como un enemigo universal.

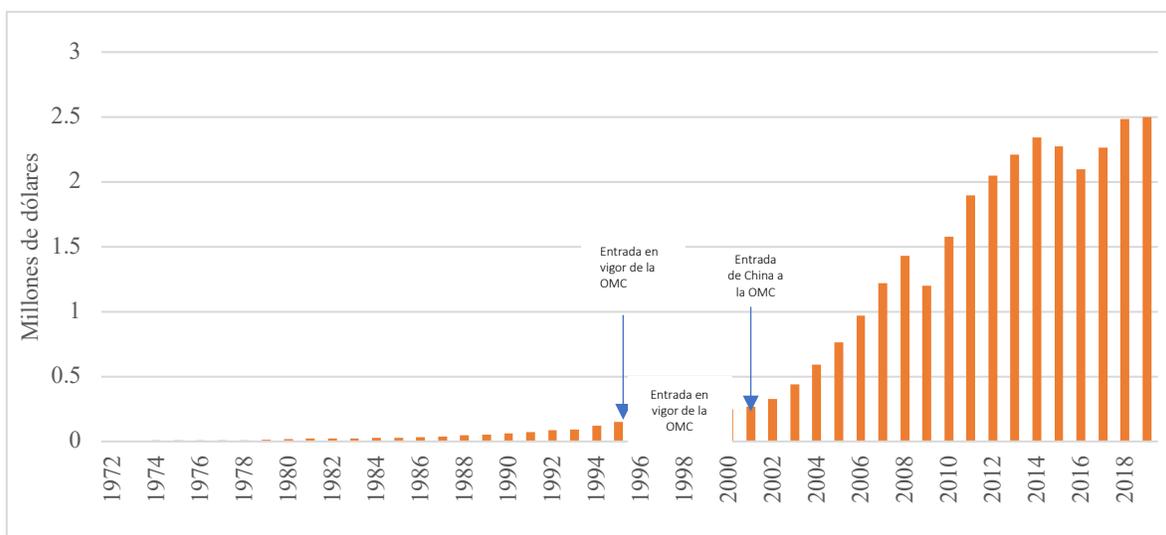
Breslin (2013) señala que Estados Unidos ve a China como una amenaza más que Europa, y esto se refleja principalmente en la percepción de China como super poder desde la academia. El desafío que representa China para Estados Unidos es una forma de reconocimiento, como potencia en ascenso. A diferencia del proceso en el que Estados Unidos se colocó como la potencia mundial, el proceso con China se trata de un enfrentamiento directo con la potencia en declive, lo que lo lleva a una guerra comercial y al momento proteccionista que actualmente sostiene.

Gráfica 8. Crecimiento del PIB de China 1972-2019



Fuente: China (2019) Banco mundial

Gráfica 9. Exportaciones Anuales de China al resto del mundo de 1972-2019



Fuente: Data OMC

De acuerdo con Helen Milner (1988), el sentimiento proteccionista de las naciones surge cuando hay cambios económicos y un declive de la economía, en su analogía de los cambios de 1920 y 1970 en los cuales una de las potencias era Estados Unidos en ascenso y declive, respectivamente; el país que ostentaba el liderazgo, Gran Bretaña y Estados Unidos,

respectivamente, se encontraba en declive, la diferencia es que, pese a su posición de declive en 1970, Estados Unidos mantuvo un lugar de liderazgo.

La posición que juega actualmente puede considerarse similar a la de 1970, donde no sólo está siendo retado por China en el sistema comercial, incluso en el sistema monetario poniendo en riesgo el uso del dólar. Estados Unidos hace énfasis en un discurso proteccionista desde una perspectiva nacionalista con tintes racistas, pues la mayor parte de sus quejas económicas se expresan a través de discursos que ubican a China como una nación abusiva, que se ha aprovechado de Estados Unidos.

De acuerdo con el discurso de la administración de Trump, era necesario hacer que las industrias regresaran a Estados Unidos, con el fin de preservar la supremacía estadounidense. En consecuencia, se buscaba dar incentivos a las industrias para volver a casa o no retirarse, además de utilizar medidas abiertamente contrarias a las normas de OMC, como subsidios, pero que, al mismo tiempo, buscan utilizar la normatividad para evitar incumplir con las mismas. En el contexto actual, Estados Unidos se ve lo suficientemente amenazado por China para llevar a cabo una respuesta proteccionista y una guerra comercial.

El concepto *guerra comercial* se refiere a la existencia de un conflicto económico resultante de un proteccionismo extremo, en el cual los países incrementan o crean barreras comerciales, arancelarias y no arancelarias, contra otros en retaliación a las barreras comerciales creadas por otra parte (Evans, 2019, p.1). Durante la administración de Trump, el concepto tomó importancia por la evolución de las relaciones comerciales entre Estados Unidos y algunos socios comerciales, no solo China.

Las principales quejas que Estados Unidos tiene sobre el régimen chino en el tema comercial eran:

- i) China se ha aprovechado de la OMC y lo ha utilizado como un vehículo para fomentar su crecimiento, mientras ha violado más reglas que cualquier otro país;
- ii) La OMC ha fallado en orientar a China sobre sus empresas estatales y privadas para dominar el mercado global;

- iii) Se considera que el capitalismo de Estado propicia la falta de transparencia respecto de sus políticas nacionales, tiene una gran cantidad de empresas estatales y utiliza subsidios, lo que propicia el espionaje corporativo, presionan por el control de la información y obligan a la transferencia de tecnología y *know-how* a militares, tanto a empresas extranjeras, como nacionales. (Times of republic, 2020; Woolcock, 2020; Power & Helmin, 2020, Swanson, 2019; Sutter, 2019)

China, por su parte, no niega la existencia del déficit, pero sostiene que Estados Unidos exagera el volumen de este, porque no toma en cuenta las importaciones que se realizan a través de Hong Kong y se reexportan a Estados Unidos; mantiene un fuerte estándar en reglas de origen, y mantiene un control de exportaciones discriminatorio para las exportaciones chinas.

Esta serie de discrepancias entre las políticas estadounidenses y las políticas chinas llevaron a Estados Unidos a tomar medidas de manera unilateral utilizando como marco legal la Sección 232 del Acta de Expansión Comercial de 1962, la cual muchas administraciones se habían negado a utilizar por miedo a que se tomara como una medida proteccionista.

Bajo esta Sección legislativa, el presidente tiene la facultad de imponer restricciones a las importaciones de manera unilateral en caso de que se considere que existen amenazas a la seguridad nacional, y no necesitan pasar a revisión por el Congreso o la Comisión de Comercio Internacional, sobre la cual recae la facultad sobre política comercial.

La guerra comercial tomó como objetivo principal las prácticas comerciales de China; sin embargo, impactó también a otros socios comerciales como Canadá, México y la Unión Europea. Evans (2019, p.3), utiliza el término *Trumponomics* para definir y describir las políticas económicas impuestas bajo la administración estadounidense de Donald Trump, cuya característica principal estuvo orientada a la reestructuración de acuerdos comerciales, el recorte de personal e impuestos corporativos y la introducción de medidas de estímulo fiscal enfocadas a la creación de infraestructura y defensa.

Para Evans la política de *America First* significaba un riesgo doble, ya que podrían lograrse los objetivos planteados por el presidente, pero también se creó una polarización económica misma que llevaría a una guerra comercial. El cuadro 4, concreta las medidas que Estados Unidos tomó, los sectores hacia los que se dirigían y las acciones que los países tomaron en retaliación contra estas medidas:

Cuadro 4. Medidas impuestas por Estados Unidos
(Inicio de la Guerra comercial)

	China		Canadá	Unión Europea	México	Rusia
Fecha	Enero 2018	Julio 2018	Junio 2018			
Producto	Paneles solares y lavadoras; Acero y aluminio	Industrias de alta tecnología	Acero y aluminio			
Objetivo	818 bienes de China			*Amenaza con \$350 billones en aranceles		
Monto		34 billones de USD * Propuso 200 billones más				
Retaliación	34 billones		12.8 billones	7.2 billones		25 a 40% de aranceles adicionales a importaciones de productos estadounidenses
¿Procedimiento de solución de diferencias?	Sí, ante la OMC, incluyendo a Noruega, Turquía, India, Suiza. México y Canadá llegaron a una solución mutuamente convenida; mientras que los otros países esperan el Informe del Grupo Especial en Otoño 2020.					

Fuente: Elaboración propia, Cafruny, 2018; Evans, 2019; OMC, 2020.

La guerra comercial con China pasó de ser una amenaza a la imposición de aranceles a autos, acero, aluminio posteriormente a alrededor de 200 mercancías que equivalían a 50 % de su comercio con China, quien tomó represalias contra las importaciones estadounidenses, González García (2020) señala que la fricción ocasionada por la guerra comercial estancó el comercio internacional y el debilitó la demanda global.

La guerra comercial de Estados Unidos y China se desarrolló de julio de 2018 a diciembre de 2019, después de haber impuesto aranceles hasta por 60 mil millones de dólares del 5 % al 10 % y del 20 % al 25 % por parte de China a Estados Unidos y 125 mil millones de dólares en los aranceles más altos, 14 sesiones de negociación y un Acuerdo entre ambos países en el que se asentaba que Estados Unidos no procedería con aranceles del 15 % por un valor de \$160 mil millones de dólares y China se comprometió a incrementar la compra de bienes y servicios estadounidenses en al menos \$200 mil millones de dólares durante los próximos dos años; suspender las tarifas de represalias como lo eran los aranceles adicionales del 5 % y 10 % a productos importados, así como a vehículos y piezas de autos; además de implementar y salvaguardar la propiedad intelectual y tener un proceso de exclusión arancelaria en vigor (González García, 2020).

La diferencia con la Unión Europea terminó con un acuerdo; por otro lado, la renegociación del TLCAN, resultó en el T-MEC, calificado por algunos autores como “peor que el acuerdo original” (Agosin, 2018, p.7). Estos logros de la administración de Trump no sólo tienen relevancia económica, también impactaron en la redicción de cuentas al electorado, principalmente en épocas electorales. Logros como el T-MEC, generaron impacto en la industria manufacturera de los Estados Unidos, que representan un fuerte apoyo electoral de Trump.

Evans (2019 p. 4-7) señala que, desde una perspectiva económica, la *Teoría del peso muerto* y el *Triángulo de Harberger* pueden aproximar algunas de las consecuencias que la guerra comercial en el consumo. La primera se denomina peso muerto a la carga excesiva debido a la pérdida de eficiencia, reflejado en la reducción del consumo. El *Triángulo de Harberger* explica el peso muerto que genera la intervención del gobierno en el mercado, en el caso de los aranceles, la cantidad se maneja por una brecha entre lo que un consumidor paga y lo que recibe.

Los aranceles a las importaciones incrementan el precio para los compradores del país que los establece, en consecuencia, el precio al consumidor es mayor y los proveedores reciben

una ganancia menor; la diferencia entre el precio que los consumidores pagan y lo que los vendedores reciben es equivalente al valor del arancel.

Siguiendo esta teoría, al imponer Estados Unidos aranceles sobre las importaciones chinas daña a su propio mercado ocasionando que los consumidores de productos chinos, como acero y aluminio, paguen más por lo que están importando y los precios se eleven para los consumidores finales de dichos materiales.

A partir de lo anterior, Evans (2019) concluyó que las guerras comerciales afectan a los consumidores, negocios e inversores y que no hay una prueba de que esto incentive a las empresas a regresar, pues cualquier empleo creado se verá menoscabado por las pérdidas que el incremento en aranceles represente para las industrias que utilizan los productos grabados con aranceles más elevados y con un aumento sustancial de costos.

Adicionalmente, los negocios que han mudado sus producciones a países como China o México, utilizan redes corporativas complejas que no encuentran en el proteccionismo un incentivo suficiente. Las industrias y los inversores también tienen un temor continuo a los movimientos de divisas que trae como consecuencia una guerra comercial, pues a medida que se elevan las tensiones el costo del dólar aumenta y el costo del yuan tiende a disminuirse.

Desde el punto de vista teórico de las relaciones internacionales, en el aspecto institucional la guerra comercial pone en duda la efectividad de la democratización de la toma de decisiones a partir del consenso – principalmente en la OMC – porque la actuación de Estados Unidos nos ha llevado a la interrogante sobre su efectividad. Krasner sostenía que la construcción de un régimen internacional se basa en la existencia de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales convergen las expectativas de un actor en el área en cuestión (Stein, 2008).

La dificultad para lograr el consenso por parte de Estados Unidos hace pensar que la institución ha dejado de ser el lugar de convergencia de intereses de todos los actores involucrados en ella y esto, por consecuencia, atrasa el desarrollo o la modernización de la

OMC, e incluso deja como obsoletos algunos sistemas dentro de la institución, como el de solución de controversias. Pese a esto, en contextos de crisis como la pandemia del COVID 19, señala Patrick Stewart (2020) revelan los límites del sistema multilateral y el costo de que el sistema falle. Pero en estos contextos de crisis, aunque con fallas, es mejor tener a la OMC que carecer de ella.

El sistema internacional está enfrentando diversos cambios que afectan las relaciones entre Estados y el papel de las instituciones económicas y políticas. El ascenso de un poder con las características que tiene China y su relevo a un país que ha mantenido el liderazgo mundial por más de 50 años hace que no pase desapercibido, por esa razón, invocando la seguridad nacional, Estados Unidos ha tomado medidas en materia de comercio que, al ser percibidas como un choque, son contra atacadas y tiene a lugar el término *guerra comercial*.

La realidad es que pese a que los medios atribuyen a Trump esta guerra, lo cual es entendible porque en términos discursivos es el que más ruido ha hecho en el tema, el déficit y la relación enrarecida entre ambos países es anterior y posterior a Trump porque ambos países, que son polos de influencia dentro de sus regiones y a nivel internacional, tienen visiones distintas de cómo debe ser el mundo y la forma de dirigirse interna y externamente.

El costo de cualquier guerra no es pagado solo por los gobiernos, sino también por los nacionales de cada Miembro involucrado en la misma. De acuerdo con Duarte (2022) la Guerra Comercial no ha generado beneficios tangibles para los trabajadores o las empresas estadounidenses y por el contrario ha dañado a la economía estadounidense, por lo que la administración de Biden debe considerar como va a reparar el daño hecho a las industrias estadounidense y terminar la guerra comercial con China.

A partir de esto, lejos de percibir el cambio de poder actual como un reemplazo, debe apreciarse como el surgimiento de un polo más, de la redistribución del poder en términos de capacidad de influencia geopolítica. Es completamente imposible pensar que Estados Unidos dejará de tener de la noche a la mañana influencia en el mundo. Asimismo, algunos mecanismos como el voto por consenso en la OMC y por tanto, la incapacidad de avanzar en

el nombramiento de los miembros del Órgano de Apelación, genera que siga teniendo relevancia.

Al mencionar que los conflictos son anteriores y posteriores a Trump, también debe recordarse que si bien, Trump fue la imagen exterior de Estados Unidos, es imposible pensar que es la única figura. El aparato gubernamental que no se limita a la figura del presidente antes, durante y después de Trump ha permitido establecer una política que fortalezca la seguridad nacional independientemente de si el Gobierno es demócrata o republicano y que no deja de ver hacia afuera con desdén.

En cualquier caso, Estados Unidos no dejará de jugar un papel fundamental que ponga al mundo y a los académicos a estudiar y pronosticar sus patrones de comportamiento política y económicamente, al menos en un futuro próximo.

CONCLUSIONES

Este trabajo se desarrolló bajo la hipótesis de que *la política comercial estadounidense ha vuelto hacia un proceso de protección y la búsqueda de un fortalecimiento nacional, como consecuencia de la percepción de pérdida de liderazgo mundial en foros como la OMC; la situación económica y política nacional atribuida a la apertura comercial; y, la consolidación de nuevas potencias que amenazan el status quo de Estados Unidos como líder mundial*. A partir de lo anterior, se ha llegado a las siguientes conclusiones:

PRIMERA. Al preguntarse la razón por la que Estados Unidos había tomado rumbo hacia el *cierre* o protección de su economía, fue inevitable abarcar desde el pasado hasta la actualidad para comprender cómo se ha desempeñado la economía global y estadounidense en los procesos de apertura, desaceleración de la apertura y protección que el mundo ha enfrentado en los últimos años, en el marco de este trabajo hablamos de apertura inicios del siglo XX, de protección a partir de 1914 al final de la Primera Guerra Mundial, una desaceleración en el periodo entre guerras, apertura desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta 2016, que el discurso del país con el liderazgo político y económico del mundo giró hacia un discurso proteccionista.

El liderazgo mundial permite actuar e influir en cuestiones políticas, dictar las reglas que rigen el comercio y la inversión mundiales, lo cual es benéfico para Estados Unidos porque gran parte de sus empresas se encuentran fuera del país funcionando bajo esquemas corporativos que hacen de la globalización una realidad y una necesidad para operar cabalmente.

En un sistema donde existen países generando contrapesos, instituciones que regulan la actividad económica y política, y en donde la globalización ha permitido el surgimiento de una polaridad de opiniones tanto en el ámbito nacional como en el internacional, la hegemonía es sumamente difícil de ostentar en un contexto como el actual, por lo cual puede percibirse una pérdida de liderazgo como la que se tenía a finales del siglo XX.

SEGUNDA. Estados Unidos, como potencia mundial, puede mantener un discurso que haga pensar que el liderazgo internacional es menos relevante que fortalecer su seguridad nacional, sin embargo, es preciso recordar que, aunque mantenga un discurso nacionalista, la finalidad es reestructurar su economía y restaurar la forma en la que se le percibe nivel internacional. El *temor* o rechazo a una realidad con una posición debilitada orienta a la creación de políticas nacionales que fortalezcan al interior y de esta manera se proyecte una imagen más fuerte económica y políticamente.

La renuncia a acuerdos como el TPP y la renegociación del TLCAN son señales el rumbo que tomó la política comercial estadounidense durante la administración Trump. Asimismo, se ha enfocado en la búsqueda de mecanismos que faciliten el regreso *a casa* de empresas que decidieron mudarse a otros países ocasionado desempleo, pero particularmente el regreso de las empresas de alta tecnología que pueden ser objeto de espionaje corporativo.

TERCERA. La consolidación de polos de poder que han desafiado la posición de liderazgo de Estados Unidos abre espacio para hablar sobre la relación de Estados Unidos y China. El mundo hoy en día es multipolar con países como Alemania, Rusia, China, Japón y Estados Unidos con un liderazgo igual de significativo en sus esferas regionales pero que en ningún momento pesa más uno que otro en el sistema multilateral.

Las posibilidades de que China reemplace a Estados Unidos en un futuro cercano como el líder mundial como lo fue Estados Unidos al término de la Segunda Guerra Mundial son muy limitadas, principalmente porque en Occidente (América y Europa) su modelo económico de desarrollo y sus valores políticos no son muy bien aceptados. China es un rival para Estados Unidos en materia de tecnología, pero no podrá serlo en materia política y comercial por no compartir una economía de mercado y un sistema democrático occidental.

A partir de estas consideraciones las premisas quedan comprobadas, pues este proceso de retracción internacional de la economía estadounidense está guiado por la necesidad de fortalecimiento nacional ya que se sostiene – según Trump – que sus aliados y enemigos se

habían aprovechado de Estados Unidos, y que las instituciones, particularmente la OMC no eran benéficas porque sus facultades resultaban invasivas a los marcos normativos de los países cuando se calificaba si una norma era *ad hoc* o no con el marco legal de la OMC, a petición de otra parte.

El proceso de desliberalización también está guiado por *la situación económica y política nacional atribuida a la apertura comercial* en la cual se permitió la movilidad de empresas a otros países y generó la pérdida de empleos. Asimismo, se habla del déficit comercial de Estados Unidos con países como China o México.

Por último, también existe un cierre a partir de la percepción de pérdida del *status quo* de Estados Unidos como líder mundial ante el surgimiento de otros polos de poder como China, que se sostiene como un fuerte rival en materia tecnológica y con una capacidad de influencia regional sumamente alta, considerando su economía, armamento, tecnología e incluso el respeto que tiene por sus vecinos geopolíticos. De esta manera, la hipótesis de este trabajo queda comprobada.

BIBLIOGRAFÍA

A

Acheson, D. (1939). *An American Attitude Toward Foreign Affairs*, Annual dinner of Davenport College, Yale University.

<https://www.trumanlibrary.gov/library/personal-papers/princeton-seminars-file-1953-1970/july-2-1953-0?documentid=NA&pagenumber=1>

----- (1947). *The requirements of reconstruction.*

<https://www.trumanlibrary.gov/library/personal-papers/princeton-seminars-file-1953-1970/july-2-1953-0?documentid=2&pagenumber=1>

Alejo, A. (2018). Make America Great Again: ¿expresión de un nativismo blanco contemporáneo?. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, num. 119, pp. 185-207
doi.org/10.24241/rcai.2018.119.2.185

Allison, G. (2020). The New Spheres of Influence. Sharing the globe with other great powers. *Foreign Affairs*, 99(2), pp. 30-40.

Andrade, P. (2013). ¿Por qué es importante la historia? La economía política del desarrollo en debate. *Revista problemas del desarrollo*, 174(44), pp. 197 – 210.

Aparicio Cabrera, A. (2014). Historia económica mundial 1950-1990. *Economía informa*, num 385, pp. 70 – 83.

----- (2013). Historia económica mundial 1870-1950. *Economía informatica*, num. 382, pp. 99 – 115.

Aparicio Ramírez, M., Puyana Mutis, A. (2020). La política comercial y la campaña electoral estadounidense en tiempos de pandemia. ¿Qué puede esperar México?, *Foreign Affairs Latinoamerica*.

Atkinson, G. (1998). The political economy of liberalization and regulation: trade policy for the new era. *Journal of Economic Issues*, 32(2), pp. 419-426.
<https://www.jstor.org/stable/4227317>

Axelrod, R. (2006). *The evolution of cooperation*. Basic Books. Originalmente publicado en 1984

B

Bhagwati, J.N. (1989) *United States Trade Policy at the Crossroads*, World Economy, pp. 439 – 480. <https://doi.org/10.7916/D8CC19DQ>

C

Cavalieri y Bamonte, (s.a.), *Capítulo 2. Sistemas monetarios internacionales*, Instituciones Económicas y del Comercio Internacional, https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/L2/L202.htm

Collier, P. y Dollar, D. (2002). *Globalization, Growth and Poverty. Building an Inclusive World Economy*. World Bank, Oxford University Press.

Cid Capetillo, Y. M. (2019). Presentación. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, num. 133, pp. 5-13.

D

Dussel Peters, E. (2...) La economía China desde la crisis internacional en 2008: estrategias, políticas y tendencias. *Economía UNAM*, 10(28), pp. 53-69.

E

Estevadeordal, A., Frantz, B., Taylor, A.M. (2002). *The Rise and Fall of World Trade, 1870-1939*, Working paper 9318, National Bureau of Economic Research, <http://www.nber.org/papers/w9318>

F

Frieden, J.A. (2006). Will global capitalism fall again? *Bruegel Essay and Lecture Series*. ----- (2012). Chapter 7. From the American Century to Globalization. *The short American century. A postmortem*. Harvard University Press.

Feinberg, R. E. (2003). *The political economy of United States' Free Trade Arrangements*, Blackwell Publishing Ltd.

G

Ganesh, J. (2020) The paradox of America First. Opinion, *The financial times*.

Gazol Sánchez, A. (2016). Libre comercio: tratados y nuevo orden. Un balance. *Economía UNAM*. 13(38), pp.122-130.

Grady, H.F. (1936) *The new trade policy of the United States*, Foreign Affairs, 14(2).

GRIPS, (s.a.), 1. History of International Monetary Systems, Part 1, https://www.grips.ac.jp/teacher/oono/hp/lecture_F/lec01.htm

H

Held, D., McGrew, A, Goldblatt, D., Perraton, J. (2002). *Transformaciones Globales. Política, economía y cultura*. Oxford University Press.

Hart, M. (2015). Assessing American Foreign Policy Toward China. Testimony before the Senate Foreign Relations Committee. *Center for American Progress*.

Huenamann, J.E. (2002). El proceso de formulación de la política comercial en Estados Unidos. *El proceso de formulación de la política comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países en el Hemisferio Occidental*, Documento de Divulgación num. 13, BID-INTAL pp. 55-62. <http://www.iadb.org/intal>

Heine, J. (2020). Crisis del orden internacional: ¿de vuelta al futuro?. *Foreign Affairs Latinoamerica*, 20(2), pp. 70-75. <http://revistafal.com/fal-20-2/#>

Hiratsuka, D. (s/a) *From TPP to the “America First” Trade Policy*”, publicado en... pp.

I

Irwin, D. A. (2019). U.S. Trade Policy in Historical Perspective. *NBER working paper series*, Working Paper No. 26256. <http://www.nber.org/papers/w26256>

----- (2017). *Clashing over commerce: a history of US trade policy*, Chicago University Press, 10.7208/chicago/9780226399010.001.0001

----- (2011). “Gold Sterilization and the recession of 1937-38”, *NBER working paper series*, Working Paper No. 17595. <http://www.nber.org/papers/w17595>

----- (1997). “From Smoot-Hawley to reciprocal trade agreements: changing the course of U.S. trade policy in the 1930s”, *NBER Working paper series*, Working paper no. 5895.

Irwin, D.A., Eichengreen, B. (2009). The slide of protectionism in the great depression: who succumbed and why?. *NBER working paper series*, Working paper No. 15142. <http://www.nber.org/papers/w15142>

----- (1993). Trade blocs, currency blocs and the disintegration of world trade in the 1930s. *NBER working paper series*. Working paper No. 4445.

Irwin, D.A., O'Rourke, K.H. (2011). Coping with shocks and shifts: The multilateral trading system in historical perspective. *NBER Working Paper Series*, Working Paper No. 17598. <http://www.nber.org/papers/w17598>

J

K

Kennedy, D. (2017). A left of liberal interpretation of Trump's "Big" win, Part One: Neoliberalism. *Nevada Law Journal Forum*, 1, pp. 98-107. <https://ssrn.com/abstract=2969180>

L

Lake, D. (1988). *Power, protection and free trade*. Cornell studies in political economy, Cornell University Press. 189.217.10.119

León-Manríquez, J.L., Mena Alemán, D. Valdés-Ugalde, J.L. (2015). *Estados Unidos y los principales actores de la reconfiguración del orden mundial en el Siglo XXI*. UAM-DCSH, CISAN-UNAM, Universidad Iberoamericana.

León-Manríquez J.L. (2012). *Entre el capitalismo dirigido y el Consenso de Washington. El Estado y las relaciones económicas de China, con Brasil, Chile y México*. Apuntes 71, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Vol. XXXIX, pp. 99-134,

M

Mildner, S.A., Ross, V., Jansen, L., (2020) "America First" – U.S. Trade Policy under President Donald Trump, BDI, *The Voice of German Industry*, <https://english.bdi.eu/article/news/america-first-u-s-trade-policy-under-president-donald-trump/>

Murse, Tom. (2019) *The political makeup of Congress. Do the Republicans or Democrats Control the House and the Senate?*, ThoughtCo. <https://www.thoughtco.com/the-political-makeup-of-congress-3368266>

O

OMC, (2007). *Informe sobre el comercio mundial. Seis decenios de cooperación comercial ¿Qué hemos aprendido?*.

OMC, (2018). *Examen estadístico del comercio mundial*,

OMC, (s.f.). *El GATT de 1947 y la ardua tarea de su firma.*
https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gatt_s/task_of_signing_s.htm

Oye, K.A. (1985). Explaining cooperation under anarchy: hypotheses and strategies. *World Politics*, 38(1), pp. 1-24. <http://www.jstor.org/stable/2010349>

P

Patiño Abuela, R. (s.f.). *Neorealismo y neoliberalismo en las relaciones internacionales. Posibilidades de acercamiento y evolución.*, disponible en:
<https://xdoc.mx/preview/neorrealismo-y-neoliberalismo-en-las-relaciones-5f35a6b8a97c3>

R

Rico Becerra, Cesar Irwing. (2018). “Hegemonía, poder y crisis. Bifurcación, espacialidad estratégica y grandes transformaciones globales en el siglo XXI, de David Herrera Santana”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, num. 131.

S

Santos, A. (2019). Reimagining trade agreements for workers: Lessons from the USMCA. *American Journal of International Law*, 113, pp. 407 – 412. doi:10.1017/aju.2019.74

Sanahuja, J.A., (2020). ¿Bipolaridad en ascenso?. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(2), pp. 76-84. <http://revistafal.com/fal-20-2/#>

Shan, W. (2020). La guerra comercial imposible de ganar. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(2), pp. 123-130. <http://revistafal.com/fal-20-2/#>

Stelzenmüller, C. (2018). “*America First*” means America alone.

T

Tannenbaum, F. (1951). The American tradition in foreign relations. *Foreign Affairs*. 30(1), pp. 31-50.

Tamir, Y. (2020). La construcción de un nacionalismo mejor. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(2), pp. 93-97. <http://revistafal.com/fal-20-2/#>

Tovar Ruiz, J. (2018). La doctrina Trump en política exterior: fundamentos, rupturas y continuidades. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, pp.259-283. doi.org/10.24241/rcai.2018.120.3.259

Trump, D. (2017). Donald Trump's Foreign Policy Speech. Transcript. *The New York Times*. <https://nyti.ms/1Tewe31>

Tomer, S. (2017). The WTO in an Era of Preferential Trade Agreements: Thick and thin institutions in global trade governance, *World Trade Review*, 16(3), pp. 501-526, doi:10.1017/S1474745616000628

U

US Trade Representative. (2019). *2019 Trade policy agenda and 2018 annual report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*.

US Politics, *A visual guide: The balance of power between Congress and the Presidency, 1945-2010*, Politics 101. https://web.archive.org/web/20121101145605/http://uspolitics.about.com/od/usgovernment/l/bl_party_division_2.htm

V

Valdés Ugalde, J.L. (2015). Globalización vs. Soberanía: gobernanza, guerra o progreso y orden mundial. *Norteamérica*, 10(2), pp. 7-46.

Valdés Ugalde, J.L., Duarte F. (2013). Del poder duro al poder inteligente. La nueva estrategia de seguridad de Barack Obama o de la sobrevivencia de la política exterior de Estados Unidos. *Norteamérica* 8(2), pp. 41 – 69.

Vargas Hernández, J. G. (2009). El realismo y el neorrealismo estructural, *Estudios políticos* 9(16), pp. 113-124. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426439540006>

Von Daniel, L. (2018). On US Government Trade Policy. Trump's 'America First' policy puts pressure on the EU, *SWP Comment*, No. 36.

W

Williams, N. (2019). *The resilience of protectionism in U.S. Trade policy*. Boston University Law Review, 99(683), pp. 683 – 719.

Wolf, Alan Wm. (2018) *Paradigm lost? U.S. trade policy as an instrument of foreign policy*. WTO, https://www.wto.org/spanish/news_s/news18_s/ddgra_09feb18_s.htm

Woolcock, S. (2013). Getting past the WTO deadlock: the plurilateral option?, *RSCAS Policy Papers*, 2013/08, <http://eprints.lse.ac.uk/55842/>

World Trade Organization (2013). *World Trade Report 2013, Factors Shaping the Future of World Trade* https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/world_trade_report13_e.pdf