

**CIPI**

## **VII CONFERENCIA DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS**

### **Polos de poder, multilateralismo y dilemas de a transición hacia un nuevo orden internacional**

**Ponencia**

**Los cambios en globalización, y en el sistema económico y financiero internacional**

**Jordi Bacaria Colom, Profesor Emérito - Universidad Autónoma de Barcelona**

#### **Introducción**

La globalización es un fenómeno vinculado al comercio que evoluciona en ciclos. El zénit de la globalización actual está relacionado con la fragmentación de la producción y las cadenas globales de valor y de suministro, con la reducción de los costes de transporte, la digitalización y la incorporación del ámbito de las finanzas a escala global. América Latina se beneficia de la globalización del comercio de materias primas con la demanda China, entra en la globalización financiera, aunque con debilidad en las cadenas de valor. En la nueva etapa de la globalización, las oportunidades regionales están vinculadas al *nearshoring* y *friendshoring* debido a la regionalización. Los riesgos están la geopolítica mundial y a la eficacia de los sistemas productivos de América Latina. América Latina está bien ubicada para aprovechar al mismo tiempo las ventajas de la regionalización y las cadenas de valor con Estados Unidos y el mercado de materias primas con Asia.

En el año de la celebración de los 500 de la primera circunnavegación emprendida por Fernando Magallanes y terminada por Juan Sebastián Elcano, es un buen momento para referirse a los ciclos de la globalización y la relación con América Latina. Una globalización que se inicia con la navegación Atlántica en la costa de África en 1434 y con la firma del Tratado de Alcáçovas-Toledo en 1480, los reyes de Portugal obtuvieron los derechos exclusivos de todas las tierras descubiertas y por descubrir “desde las Islas Canarias para abajo contra la Guinea”, quedándose con lo que más les interesaba, es decir, la libertad de navegar por el Atlántico, con el objetivo de encontrar y consolidar la ruta marítima que les permitiera llegar a la India y a China bordeando el continente africano. Por esta razón el monarca de Portugal no estuvo interesado en el proyecto de Cristóbal Colón pero cuando Bartolomé Díaz consiguió en 1488 doblar el cabo de Buena Esperanza y el océano Índico se abrió a los portugueses, y con él la India, China y las especias, el interés de los castellanos por la hipótesis de Colón creció enormemente.

Colón en 1492, buscando la ruta de las Indias se encuentra con el Caribe pensando que llegó a Oriente, pero este error de cálculo acabará siendo un paso más en competencia geopolítica entre España y Portugal para que el reino de Castilla tenga su ruta propia hacia Asia. Por ello la expedición marítima española capitaneada por Fernando de Magallanes en 1519, sigue con el mismo propósito de encontrar la ruta para el tornaviaje desde Asia hasta la península. De algún modo, la circunnavegación que finaliza el 8 de septiembre de

1522 cuando la Victoria, capitaneada por Juan Sebastián Elcano llega a Sevilla, es una efeméride fruto de un fracaso. Del fracaso de Magallanes que muere en combate en la batalla de Mactán (Filipinas) en abril de 1521 y de la imposibilidad del tornaviaje por la misma ruta, debido a los vientos alisios del sureste en el Pacífico. Elcano, como resultado de este fracaso ya que la circunnavegación no era el objetivo, regresa por la ruta conocida de África y de dominio portugués, que era hasta entonces la única ruta marítima viable con Asia. En todo caso, la circunnavegación no es el origen de la globalización. Por ello John Elliot dice que la creencia de que la globalización comenzó con Magallanes no es del todo correcta y, para entenderla plenamente, debemos situarla en su contexto histórico, al igual que la motivación que subyace al viaje.

La globalización y con implicación para América Latina y el Caribe se inicia de hecho con el primer tornaviaje, muy distinto del objetivo emprendido por Magallanes. Si hay que señalar una fecha esta sería la de 1565, (hace 450 años) ya que a partir de esta fecha la península Ibérica tiene dos conexiones marítimas con Asia, la portuguesa circundando África y la española que no pasa por el estrecho de Magallanes sino que es la que se lleva a cabo desde 1565 por el marinero y fraile español Andrés de Urdaneta, quien descubre el tornaviaje o ruta de regreso a Nueva España a través del océano Pacífico, gracias a la corriente de Kuroshio de dirección este ya que el sentido contrario de navegación, de América a Filipinas, ya había sido descubierto por Magallanes y Elcano. Este “viaje redondo” se conocería por el Galeón de Manila, la Nao de China o Galeón de Acapulco, que eran una serie de naves que cruzaban el océano Pacífico una o dos veces por año entre Manila (Filipinas) y los puertos de Nueva España en América. Parte de las mercancías orientales del Galeón de Manila desembarcadas en Acapulco eran a su vez transportadas por tierra hasta Veracruz (la ruta corta del istmo de Tehuantepec), donde se embarcaban en las Flotas de Indias (que se reunían en la Habana las procedentes de Cartagena de Indias y Veracruz) rumbo a la península ibérica. Los galeones de Manila navegaron por el Pacífico casi tres siglos y tuvieron sus ramificaciones de navegación comercial hacia otros países de América Latina.

Un elemento que distinguirá esta globalización hasta hoy será el comercio global gracias al transporte marítimo y éste, gracias a los cambios tecnológicos que reducirán no solo los tiempos de viaje sino sus costes y su capacidad de transporte. Al que hay que añadir actualmente por su importancia las rutas aéreas de transporte de pasajeros pero sobretodo de mercancías. Mercancías que pueden ser componentes de alto valor añadido, partes de manufacturas, aunque pueden ser commodities con un gran diferencial de precio entre el punto de origen y destino (pescado, flores, frutas) con ejemplos entre Marruecos y España, Colombia y España o entre Tanzania y Reino Unido.

Hay ejemplos de desarrollo como la agroindustria del henequen en Yucatán a partir de un agave cultivado para el aprovechamiento de la fibra contenida en sus hojas, para hacer jarcias, cuerdas, cordeles para barcos, alfombras, sacos o costales para empacar, y transportar granos, cereales y semillas tales como arroz, frijol y maíz, y para la fabricación de tejidos. A finales del siglo XX esta agroindustria se hunde en México y reaparece con el nombre de sisal o sisalana para denominar al agave que se cultiva en otras regiones, particularmente Brasil y Tanzania. No es casualidad que Sisal sea el nombre del puerto en México donde se exportaba este producto hasta inicios del siglo XX.

## **La globalización del siglo XX y XXI y las cadenas globales de valor**

El crecimiento de la globalización del siglo XX está relacionada con las cadenas de valor y estas con las ventajas que introduce la containerización en el transporte de manufacturas y la fragmentación y desplazamiento de la producción hacia países con menores costes salariales para determinadas labores trabajo intensivas. Los cambios en el siglo XXI están relacionados con la importancia de las tecnologías de la información y comunicación (TICs) en la logística de transporte, con la globalización financiera y las ventajas fiscales de la ubicación de las grandes corporaciones. Con los cambios en la producción debido a los mayores salarios en China y las políticas contra el cambio climático en la producción, algunos clusters industriales se desplazan lo cual no significa que el comercio global disminuya, salvo los episodios debidos a la pandemia de Covid-19 que provocan alteraciones en el suministro y aumento del coste de transporte. O el episodio del Ever Given —uno de los buques portacontenedores más grandes jamás construidos— se quedó atascado en el canal de Suez durante seis días en marzo de 2021, paralizó el transporte marítimo mundial y congeló casi 10.000 millones de dólares de comercio al día.

En referencia a América Latina, las cadenas de valor son débiles como ha puesto de manifiesto el libro editado por Juan Blyde, *Fábricas Sincronizadas* (2014). Habrá que considerar su potencial con las estrategias de regionalización hemisféricas.

### **Relaciones estratégicas**

Lo importante con GVC y las relaciones internacionales es la relación entre la contribución de los países a GVC y sus estrategias geopolíticas.

Arabia Saudita es el país del G-20 que menos ha incorporado insumos importados utilizados en exportaciones (alrededor del 1% en 2009), seguido de Rusia (5%), Brasil (9,5% y Estados Unidos (10%). En cambio, Canadá, China, Francia, Alemania, India, Italia, Corea, México y Turquía superan el 20%

Los países poco integrados en las CGV siguen estrategias oportunistas y aislacionistas y son más propensos a los conflictos. Sin embargo, los países más integrados en las CGV siguen estrategias de cooperación con sus vecinos y se acercan más al multilateralismo

### **Lo bueno y lo malo de la globalización**

Rodrik (2018) plantea que, dada la enorme complejidad de los nuevos tratados, existe un amplio espacio en el que los intereses privados pueden llegar a desviar las negociaciones de la búsqueda del interés general.

*Una perspectiva alternativa es que los acuerdos comerciales son el resultado de un comportamiento interesado y de búsqueda de rentas por parte de empresas que están políticamente bien conectadas: bancos internacionales, compañías farmacéuticas, empresas multinacionales. Estas pueden dar lugar a un comercio más libre y mutuamente beneficioso, a través del intercambio de acceso al mercado. Pero es probable que produzcan resultados puramente redistributivos con el argumento de más "libre comercio"*

Para Rodrik, se ha ido demasiado lejos con la OMC los países tienen derecho a proteger su organización institucional y salvaguardar la integridad de sus regulaciones. Las regulaciones financieras o la protección de los derechos laborales se pueden eludir y debilitar con deslocalizaciones a otros países donde los criterios son bastante menos estrictos. Los países deberían poder evitar este tipo de "arbitraje regulatorio" estableciendo restricciones sobre las transacciones transfronterizas.

Aunque soluciones que se podían haber arbitrado ya no son posibles. Según Rodrik, el tiempo de la compensación ya pasó, incluso si era una respuesta viable hace dos décadas, ya no es una respuesta práctica a los efectos negativos de la globalización<sup>1</sup>

No por estos impactos negativos según Rodrik se debe rechazar la globalización, sino salvaguardarla en una forma que funcione mejor para más personas. La integración económica se ha excedido en algunas áreas, como la globalización financiera y la armonización regulatoria. No ha ido lo suficientemente lejos en otros, como la movilidad laboral internacional. El debate que debemos evitar es si la globalización per se es buena o mala. La pregunta real es cómo reequilibrarla para dar mayor voz a los grupos excluidos, reconstruir los pactos sociales y enfocar nuestras negociaciones globales en áreas donde los beneficios económicos potenciales aún son realmente grandes<sup>2</sup>.

Los riesgos vienen más del lado del proteccionismo, una preocupación ha sido y sigue siendo es la tensión comercial entre China y los Estados Unidos, las dos economías más grandes del mundo, así como entre Canadá, México, Estados Unidos y la Unión Europea. La escalada de las fricciones comerciales puede conducir a una guerra comercial que podría descarrilar la recuperación, remodelar los patrones de comercio marítimo mundial y desalentar las perspectivas<sup>3</sup>.

El otro riesgo es la desigualdad y en consecuencia el rechazo de la globalización. El "creciente endeudamiento observado a nivel mundial está estrechamente vinculado con el aumento de la desigualdad", y "Ambos están conectados por el creciente peso e influencia de los mercados financieros —un rasgo distintivo de la hiperglobalización". El comercio mundial sigue dominado por las grandes empresas gracias al modo como organizan y controlan las cadenas de valor mundiales en que, en promedio, el 1% de las empresas más exportadoras de cada país representa más de la mitad de sus exportaciones<sup>4</sup>.

### **Optimismo prepandemia**

Las CGV permiten que los países en desarrollo se centren en los vínculos individuales de la cadena, sus empresas pueden integrarse con la economía mundial "con poco presupuesto" sin enfrentar los grandes riesgos (y costos) incurridos al invertir en todas las tareas necesarias para producir el producto o servicio terminado (ej. Banco Mundial et al., 2017). Según este punto de vista, los países en desarrollo pueden, por lo tanto, capturar más fácilmente los beneficios de su principal ventaja comparativa: su abundante mano de obra barata. Siguiendo esta lógica, tal integración en la economía global debería llevar a una

---

<sup>1</sup> <https://www.project-syndicate.org/commentary/free-trade-losers-compensation-too-late-by-dani-rodrik-2017-04/spanish?barrier=accesspaylog>

<sup>2</sup> <http://www.milkenreview.org/articles/the-trouble-with-globalization?IssueID=26>

<sup>3</sup> <https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2245>

<sup>4</sup> <https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2227>

reducción de la desigualdad en el Sur a medida que aumenta la demanda de mano de obra cualificada.

### **Desventajas distributivas**

Los patrones de comercio bajo la hiperglobalización han contribuido a polarizar la distribución del ingreso y la riqueza no solo en el Norte sino también en el Sur exacerbando las desigualdades económicas internas.

### **Hacia la Globalización de la digitalización**

El control de minerales para la economía digital es estratégica para los países más avanzados tecnológicamente. Aunque lo que emerge es la tensión entre Estados Unidos y China que se está gestando sobre 5G y en quién se puede confiar para controlar la infraestructura inalámbrica del mundo, se está prestando poca atención a un tema de mayor importancia para el futuro de la economía y la seguridad mundial que es el control de las materias primas necesarias para la economía digital. No se pueden hacer nuevos teléfonos, tabletas, automóviles o satélites que transfieran sus datos a la velocidad de la luz sin ciertos minerales y metales que están enterrados en un número pequeño de países, y para los cuales hay pocos sustitutos comunes.

Las empresas chinas han bloqueado los suministros de estos minerales y metales con una combinación de inversión dirigida por el estado y capital respaldado por el estado, haciendo jugadas estratégicas a largo plazo, a veces con pérdidas (Foreign Policy, May 1 2019)<sup>5</sup>.

Las presiones de Estados Unidos de Estados Unidos han incidido en el lado del comercio y de la seguridad.

- Detención en Canadá de la vicepresidenta de Huawei por burlar las sanciones financieras dictadas contra Irán (diciembre 2018)
- Mike Pompeo presiona a estados de Centro Europa para que no contraten con Huawei a quién acusa de utilizar los dispositivos como espionaje (febrero 2019)
- Estados Unidos presiona a Alemania para bloquear el 5G de Huawei. Alemania perderá acceso a la inteligencia que EUA comparte con sus aliados (marzo 2019)
- Australia prohíbe a Huawei la provisión de equipos para 5G (marzo 2019)
- May cesa a su ministro de Defensa, Gavin Williamson, por filtrar a la prensa las decisiones del consejo sobre permitir a Huawei el despliegue de tecnología 5G (mayo 2019)

### **¿El fin de la globalización?**

---

<sup>5</sup> <https://foreignpolicy.com/2019/05/01/mining-the-future-china-critical-minerals-metals/>

El estudio «Globalization in transition: The future of trade and value chains» (Lund et al. 2019), constata que los intercambios globales han dado en los últimos años un paso atrás, para dejar mayor espacio a las importaciones y exportaciones que tienen lugar en un área regional delimitada. El comercio internacional, que acostumbraba a crecer el doble que la riqueza mundial, ahora ha bajado su ritmo a la mitad. Y la intensidad comercial, es decir, la parte de los bienes que se vende al exterior, está en declive. En 2007 viajaba, por así decirlo, el 28% del PIB mundial. Hoy se ha pasado al 22,5%.

Moisés Naím (El País 3 de octubre de 2022) abre su artículo con esta frase:

*La globalización se acabó. El proteccionismo de Trump, el Brexit, los problemas de las cadenas de suministro creadas por la covid-19 y la agresión criminal de Vladimir Putin han puesto fin a la ola de integración global que comenzó con la caída del muro de Berlín en 1989. Estos tiempos de mercados bursátiles a la baja y tipos de interés altos darán la última campanada en el entierro de la globalización*

Para a continuación afirmar que: *“Esta opinión está de moda y está errada en casi todo. Principalmente, desde el punto de vista de la economía, pero también desde el punto de vista social y cultural”*.

Ciertamente, no hay que confundir deseos con realidad. Los deseos de quienes certifican el fin de la globalización, con la realidad confirmada por los hechos y que son, sea cuando sea que inició la globalización su crecimiento ha sido creciente y mucho más en las últimas décadas. Que haya tenido un estancamiento no significa que haya un retroceso y que este vaya a perdurar. Que en el hipotético caso que la globalización finalizara, el mundo económico (comercial y financiero), tecnológico (TICs), social y cultural, tal como lo conocemos actualmente (para bien o para mal) también tendría su fin. Lo más probable de correr en reversa es la caída.

Aunque sin negar algunos efectos negativos de la globalización lo relevante es que tipo de políticas hay que implementar para reducir sus impactos. Para Sinan Ülgen (2022a) ha quedado claro que la globalización desenfrenada y sin trabas ha producido un modelo insostenible que crea disparidades de ingresos cada vez mayores dentro y entre las naciones. Pero lo que es más importante, el globalismo desenfrenado se ve cada vez más como una amenaza a la integridad del gobierno democrático. La pregunta predominante para los formuladores de políticas de todo el mundo es cómo replantear la globalización para mitigar sus consecuencias negativas mientras se mantiene intacta su dinámica central de mejora del crecimiento.

Ülgen (2022b) ha postulado que es posible concebir tres aproximaciones distintas a la viabilidad de la reforma de la globalización:

La primera, multilateral, contempla áreas políticas en las que la agenda de la reforma está muy adelantada. Son las reglas sobre fiscalidad internacional, diseñadas por la OCDE, y que ponen el foco en las estrategias de planificación fiscal del marco BEPS (Base Erosion and Profit Sharing, o Erosión de la Base Imponible y del Traslado de Beneficios). Y las reglas de la financiación internacional, con el acuerdo global sobre la distribución de los Derechos Especiales de Giro (Special Drawing Rights), apoyada por el FMI, y que permitirá incrementar la liquidez global.

La segunda se refiere a aquellas áreas políticas en las que la convergencia ha demostrado ser difícil. En el ámbito comercial, el fracaso de la Ronda de Doha en 2008 para la reforma

de la OMC relativas al mecanismo de resolución de disputas y las normas globales acerca de los derechos de propiedad intelectual.

La tercera incluye áreas de políticas con una convergencia incompleta como muestra el número de países que se han adherido al Acuerdo de París comprometidos a combatir el cambio climático aunque persisten importantes desavenencias respecto a la equidad, que dependen básicamente de la asimetría entre emisiones y cargas.

Mientras se avanza en la reforma en los ámbitos políticos y multilaterales, la globalización desde el punto de vista económico difícilmente se puede parar pues su desarrollo depende del aumento del comercio internacional, los costes bajos (relativamente) del transporte, el crecimiento de las cadenas de suministro o cadenas globales de valor, bajo impacto del proteccionismo y de los acuerdos comerciales en el comercio mundial, el aumento de la globalización financiera, el aumento de la movilidad personal global (migraciones, turismo).

El hecho que el descontento con la globalización haya desencadenado una reacción violenta contra los sistemas y actores políticos establecidos, impulsando el surgimiento de plataformas populistas y nativistas, con políticas favorables al proteccionismo comercial generalizado y políticas de inmigración más estrictas no significa que necesariamente vaya a revertirse.

Más allá de si hay desglobalización, Shannon K. O'Neil (2022) prefiere hablar de regionalización más que de globalización. Tanto el comercio, como las inversiones extranjeras, las cadenas de suministro y los flujos de capitales, son más regionales que globales en cuanto a distancia entre países. Las redes tienden hacia lo regional sencillamente porque la geografía importa. La realidad ignorada de la regionalización tiene implicaciones para las políticas públicas estadounidenses y a pesar del T-MEC, Norteamérica no está tan integrada comercialmente como lo están el este de Asia y Europa. Además la globalización se ha frenado con la pandemia y con el cambio climático. En este contexto Estados Unidos necesita un enfoque más estratégico del comercio con un enfoque regional y más integración en norteamérica con menos barreras a la libre circulación de personas. Desde la perspectiva de O'Neil, la situación actual de regionalización, otorga ventajas al comercio y cadenas de valor en el conjunto de América.

## **A modo de conclusión**

Una ruptura del sistema de comercio actual basado en cadenas de valor y en la fragmentación de la producción, podría hundirse si se socavan algunas de las bases del sistema tales como la confianza, las inversiones, la transferencia de tecnología, el transporte y los acuerdos bilaterales o multilaterales que los sustentan.

La geopolítica y las decisiones geoestratégicas pueden cambiar radicalmente el sistema de comercio

El liderazgo económico está cambiando hacia el este y el sur, mientras los Estados Unidos se retrotrae hacia adentro y la UE y el Reino Unido negocian un divorcio

La globalización no está en retirada y lo que está sucediendo es que el comercio basado en las cadenas globales de valor que aprovechan la mano de obra barata se está desacelerando.

No se va hacia una des-globalización sino que se entra en una fase diferente: ¿reglobalización? ¿*slowbalisation*? ¿regionalización?: lo que está sucediendo es que el comercio basado en las cadenas globales de valor que aprovechan la mano de obra barata se está desacelerando.

Desde el ámbito multilateral, las medidas sobre fiscalidad internacional e impuesto mínimo de sociedades propuesto por la OCDE y adoptadas por el G7 y G20 en julio de 2021, es un camino iniciado para evitar la elusión fiscal que hay que completar.

La gran recesión de 2008, la pandemia de 2020 con la crisis del transporte y aumento de precios, la guerra en Ucrania en 2022 con el impacto energético y crisis alimentaria, que ha incrementado la deuda y la inflación, nos conduce a un escenario en el mejor de los casos de lenta recuperación y de adaptación de los procesos productivos y la lucha contra el cambio climático a las nuevas circunstancias. Ante este panorama los países que sepan o puedan apostar por el avance científico y por el cambio tecnológico, con políticas efectivas tanto asignativas como redistributivas (con un nuevo contrato social) que eviten la polarización económica y social, en un marco multilateral indispensable, podrán salir de la crisis y la incertidumbre. Si la alternativa es el fin de la globalización y el retroceso hacia esquemas nacionales y proteccionistas, la caída en el crecimiento mundial será un hecho y con ello las perspectivas de estabilidad política y económica y bienestar.