

Artículos

La globalización después de la hiper-globalización: cuatro procesos de cambio

*Julieta Zelicovich*³⁴²

El fin de la Guerra Fría produjo la consolidación de un cambio en el orden económico internacional que se plasmó en lo que Rodrik denominó la “hiper-globalización”: un conjunto de ideas y prácticas económicas cuyas premisas sostenían la integración plena a los mercados globales. Desde los años '90 y hasta 2008 el comercio creció con mayor velocidad que el producto bruto internacional, las empresas mediante la expansión de la inversión extranjera directa consolidaron la deslocalización y fragmentación de la producción en cadenas globales de valor, y los mercados financieros marcaron las posibilidades de crecimiento a ritmos inéditos. En la hiperglobalización “*globalization became the end, national economies the means*” (Rodrik, 2019, pág. 29).

En la hiperglobalización la relación entre Estado y Mercado se resolvió a favor de este último, con la liberalización del comercio, apertura de la cuenta de capital y regulación de las políticas económicas en materia de propiedad intelectual, en favor de las dinámicas de negocios globales. Esta expansión se produjo además en un contexto más amplio de liderazgo de los EEUU y de la consolidación del orden liberal internacional. Junto con la apertura económica, se incluyó entonces la consolidación de instituciones multilaterales orientadas por los principios de no discriminación, indivisibilidad y reciprocidad difusa; la cooperación en materia de seguridad, la solidaridad democrática y el ideario internacionalista (Ikenberry, 2017). Como resultado de estas medidas, el producto bruto global se expandió y las economías se internacionalizaron; aunque también se produjeron importantes efectos distributivos en esa expansión, acompañados por reiteradas crisis y desbalances ante la falta de mecanismos de amortiguación.

Desde hace algunos años las crisis y alteraciones en el funcionamiento de la economía global comenzaron a acelerarse e intensificarse, instalándose la noción de “crisis de globalización”. El objetivo de este ensayo es analizar las características de dicha crisis, a partir de

³⁴² Doctora en Relaciones Internacionales (UNR).

una serie de transformaciones que se han sucedido entre 2008 y 2022 y que marcan la transición hacia una globalización post-hiperglobalización.

A modo de hipótesis este trabajo postula que el orden económico internacional se encuentra en una transición hacia una “globalización post-hiperglobalización”; proceso que resulta de la combinación de (i) un cambio de tipo cuantitativo relativo a los ritmos de expansión de la economía global, y de tres cambios de tipo cualitativos que impactan en la relación Estado-Mercado: (ii) la ruptura de las expectativas de convergencia y la adopción de dinámicas de competencia en la relación entre Estados; (iii) la asunción de la interdependencia económica como fuente de vulnerabilidad y (iv) el uso instrumental de las relaciones económicas internacionales.

Procesos de transformación en curso

El cambio de ritmo: *slowbalization*

La crisis financiera internacional de 2008-2009 marca el inicio del primero de estos movimientos de transformación. Se trata de un cambio de tipo cuantitativo respecto del ritmo de expansión de la economía internacional. Esta crisis, originada en el mercado de hipotecas sub-prime de los Estados Unidos, supuso un impasse en la dinámica de expansión financiera y comercial de la economía internacional, pero no puso en cuestión la reproducibilidad de la propia globalización (Zelicovich, 2018). Ante la sostenida reducción de la tasa de incremento del PBI global y del comercio internacional, el semanario *The Economist* acuñó el término “*slowbalization*” (*The Economist*, 2019). A lo largo del período 2014-2020 el crecimiento del PBI global fue de un promedio de 1,98% anual, en tanto que la expansión del comercio fue de 1,31% promedio anual (OMC, 2021)

Mientras que la dinámica sustantiva de la globalización no se vio afectada por la crisis financiera internacional por fuera de los ritmos de su expansión, este evento sí precipitó un cambio geoeconómico muy importante que daría lugar a transformaciones de tipo cualitativas. Dado que el epicentro de la crisis fueron los países desarrollados –EEUU y la Unión Europea-, algunos países emergentes –China, principalmente- desacoplaron su ritmo de expansión, transformándose en el actor protagonista de la segunda década del siglo XXI. En 2008 las exportaciones de China sobrepasaron a las de EEUU (OMC, 2009), convirtiéndose en el líder del comercio de bienes a partir del siguiente año (OMC, 2010).

El sostenimiento de esta tendencia de ralentización del ritmo de crecimiento de la economía internacional, y mayor expansión relativa de China –vis a vis EEUU o la Unión Europea- sentaron las bases de una serie de cambios de tipo cualitativos que se presentaron entre 2016 y 2022, complementando la transformación de la dinámica de la economía internacional.

Ruptura de la expectativa de convergencias y adopción de dinámicas de competencia

Aquello que resultó disruptivo del orden económico internacional no fue tanto el hecho del crecimiento de China en sí mismo, sino la particular conjunción de que lo hiciera siguiendo un modelo de “capitalismo estatal” o “economía socialista de mercado” y no de economía de mercado ajustada al ideal de occidente.

Una noción extendida en el desarrollo de la post-guerra fría fue la del “fin de la historia” aludiendo a la victoria del liberalismo económico y político. Era extendida la creencia de que, mediante la integración a la economía global, todas las naciones convergerían en torno al ideal de la democracia liberal y sus valores. Uno de los hechos en los que se manifestó esa idea fue el del proceso del ingreso de China a la OMC. En 2001, y después de 15 años de negociaciones, China retomó el carácter de miembro pleno en la Organización Mundial de Comercio, adoptando sustanciosas reformas domésticas (Shaffer & Gao 2021; García-Herrero 2021). Puede encontrarse evidencia en distintos documentos de cómo en la expectativa de los Estados Unidos esta acción transformaría a China en una economía liberal: *“WTO membership comes with expectations that an acceding member not only will strictly adhere to WTO rules, but also will support and pursue open, market-oriented policies”* (United States Trade Representative 2021).

Sin embargo, la persistencia del “modelo chino” (García-Herrero 2021), a pesar de su plena integración a la economía global, ha corrido el velo de esta creencia. La integración a la economía global, y en particular a la OMC, no resultaron en la convergencia hacia modelos liberales. Este hecho ha llevado entonces a la necesidad de reconocer la diversidad como dato de realidad y ajustar las estrategias de política internacional a esa dinámica.

La consecuencia es la adopción de un enfoque de competencia en el que la economía internacional es entendida como juego de suma-cero y ya no uno de cooperación. A modo ilustrativo, en 2017, el documento de seguridad estratégica de los Estados Unidos introdujo el concepto de “seguridad económica” y asoció a la competencia internacional como amenaza. En particular sostuvo que *“American prosperity and security are challenged by an economic competition playing out in a broader strategic context”* y que *“An America that successfully competes is the best way to prevent conflict. Just as American weakness invites challenge”* (SEAL of the President of the United States, 2017).

En el marco de esta dinámica de competencia, las ganancias relativas pesan más que las ganancias absolutas, impactando ello en las lógicas de los acuerdos comerciales y de promoción de inversión extranjera directa, entre otros. La variable ideológica se vuelve crecientemente relevante en la selección de socios económicos –reflejado por ejemplo en el término *friendshoring*– a la vez que la reciprocidad específica –por oposición a la difusa– se constituye en una condición fortalecida en los instrumentos bilaterales y regionales. Nociones tradicionales al orden liberal internacional como el principio de “Nación Más Favorecida” comienzan a ser cuestionadas³⁴³

La interdependencia como fuente de vulnerabilidad y la consecuente ruptura de la tesis la paz liberal

La dinámica de competencia dio lugar a otro cambio de tipo cualitativo: la percepción de la interdependencia como factor de vulnerabilidad y como amenaza a la seguridad del Estado. En la base del pensamiento económico liberal la división internacional basada en las especializaciones competitivas de los países derivaba en una ganancia de eficiencia sujeta al libre aprovisionamiento de bienes. Sin embargo, las disrupciones causadas por factores climáticos y

³⁴³ Por ejemplo, una propuesta legislativa del Congreso norteamericano (*Trading System Preservation Act* de 2022) insta a terminar con el principio de “nación más favorecida” propio del multilateralismo y, en contraste, apunta a celebrar acuerdos plurilaterales discriminatorios con países afines y excluyendo a los países que no funcionan bajo el régimen de economía de mercado (Senate of the United States, 2022). La exclusión de la cláusula Nación Más Favorecida ha sido también una de las medidas recurrentes en los paquetes de sanciones a Rusia que siguieron a la invasión de este país sobre Ucrania.

sanitarios, así como por la dinámica geopolítica, llevaron a advertir que la contracara de dicha eficiencia era la vulnerabilidad de las economías ante los flujos comerciales.

Por un lado, esta visión deriva de la lectura competitiva del sistema internacional y la preocupación por las ganancias relativas. Conforme señalan Roberts Moraes y Ferguson, la transición de poder internacional constituye un elemento de explicación plausible ante esta percepción de vulnerabilidades derivadas de la interdependencia:

“when the relative size of the economies of the hegemon and its strategic rival converge to a sufficient degree, the hegemon’s calls for free trade will weaken in favour of the adoption of greater protectionism. This change occurs because economic power ultimately undergirds other forms of power, including military power, which are often understood by great powers in relative or zero-sum terms” (Roberts, Moraes, & Ferguson, 2019, pág. 659).

Esta percepción se refuerza con una “retórica bélica” que deriva en nociones como la de “guerra comercial” en la gestión de la política comercial externa, así como en una mayor atención del comercio de bienes de uso dual (Harding & Hading, 2020).

Por otra parte, se extienden también percepciones que subrayan la posibilidad de construir y utilizar poder a partir de la interdependencia. En particular, Farrell y Newman han desarrollado la noción de *weaponized interdependence* (Farrell & Newman, 2019). El supuesto de partida es que la interdependencia genera una estructura de poder asimétrica y que dentro de esta hay actores que pueden sacar especial provecho de su posición estratégica. Para ello se valen de acceso a información (puntos panópticos) y de la capacidad de excluir a otros o limitar los flujos en las redes (Farrell y Newman 2019). Desde esta lectura, existen flujos de comercio que pueden ser explotados, generando una contracara de vulnerabilidad sobre una extendida interdependencia

Finalmente, se reconoce la creciente presencia de factores externos al comercio y las inversiones que pueden actuar como interrupciones en los flujos. Las medidas que muchos países tomaron en los primeros meses de la pandemia por COVID-19 contribuyeron a este argumento. En 2020 a medida que el COVID-19 avanzó sobre diversas regiones del mundo y ante el temor por el desabastecimiento interno de medicamentos, insumos médicos y sanitarios; e incluso de alimentos, numerosos gobiernos recurrieron a las restricciones a las exportaciones. Para marzo de dicho año, según lo notificado a la OMC, 54 gobiernos habían impuesto algún tipo de restricción a las exportaciones; cifra que fue progresivamente en aumento, generando una especie de espiral proteccionista que alcanzó más de 90 países (Baldwin & Evenett, 2020). Posteriormente, las interrupciones en las cadenas de suministro contribuyeron a acentuar aún más la noción de vulnerabilidad y riesgo asociada a la interdependencia comercial.

Se hizo cada vez más recurrente la inclusión de la noción de “riesgos” dentro de los análisis de comercio. Por ejemplo, el reporte de desarrollo de cadenas globales de valor de la Organización Mundial de Comercio y el Banco Asiático de Desarrollo “Beyond Production” evalúa la combinación de riesgos geopolíticos, ambientales y sanitarios (COVID-19) sobre las cadenas globales de valor a fines de 2021, subrayado la vulnerabilidad de las mismas dada la superposición de distintos mecanismos causales (Xing & Gentile, 2021).

El conjunto de estos cambios implica una erosión relevante de uno de los principios de la teoría de paz liberal, según la cual los estados que comercian entre sí –es decir que son comercialmente interdependientes– tendrían menos incentivos para enfrentarse en guerras. Según este argumento, los costos económicos de eventuales interrupciones actuarían como un factor disuasorio del apoyo a un conflicto bilateral por parte de los ciudadanos y sectores productivos (Hegre, 2005). Sin embargo, la evidencia del último quinquenio pone de manifiesto que esta interdependencia no es un factor suficiente para evitar las guerras (siendo el ejemplo

más evidente el de la invasión militar de Rusia sobre Ucrania) y que, además, ante el creciente riesgo de interrupciones, los países comienzan a ser más selectivos en el tipo de interdependencia que buscan sostener y a hacer un uso instrumental de esos flujos comerciales –y de inversiones.

Uso instrumental de las relaciones económicas internacionales

A la luz de los cambios anteriormente descritos se produce otra transformación de tipo cualitativa de gran relevancia para el funcionamiento de la globalización: en los últimos años ha comenzado a vislumbrarse un creciente uso de la diplomacia económica instrumental (*economic statecraft*), que supone la subordinación de las relaciones económicas internacionales a fines no-económicos; la utilización, mediante nuevas políticas, amenazas y procesas, de los flujos comerciales y de inversiones con miras a influir en la conducta de otro actor en el sistema internacional, en el marco de una determinada estrategia. Esto implica un mayor nivel de incertidumbre en el plano del sistema internacional, puesto que plantea un nuevo equilibrio en la relación Estado-Mercado, en favor del primero de estos.

En el período 2017-2022 se identifica un uso creciente de la coerción económica mediante sanciones unilaterales, la aplicación de legislaciones que suponen algún tipo de control extra-territorial sobre la conducta de actores privados; también la expansión de las medidas de restricciones a los flujos de comercio y de inversiones basadas en valores como defensa de derechos humanos, cambio climático, transparencia, calidad democrática, terrorismo. Finalmente se extienden acuerdos que contienen cláusulas que excluyen directa o indirectamente los vínculos con determinados terceros Estados competidores (Zelicovich, 2022).

Cabe señalar que para finales de 2021 el 8,6% del comercio de bienes estaba sujeto a medidas de restricción de las importaciones notificada ante la OMC; siendo inclusive mayor el nivel de distorsiones y restricciones si se considera la subnotificación existente. Las intervenciones del Estado sobre flujos económicos resultan cada vez más recurrentes, tanto a través de sanciones y mecanismos coercitivos, como las aplicadas contra Rusia o las medidas de la “guerra comercial” entre Australia y China (Dziedzic, 2021; Rajah, 2021); así como también a través de programas de incentivos que resultan discriminatorios en términos de determinada agenda de valores y determinadas prioridades geoestratégicas. La Iniciativa “*Build Back Better World (B3W) Partnership*” de junio de 2021, en la que EEUU y los países del G7 establecieron pautas comunes en materia de competencia estratégica con China, coordinando la movilización de capital de actores que converjan en torno a los valores democráticos (The White House, 2021) es un buen ejemplo de estas nuevas lógicas.

Junto al uso instrumental de las relaciones económicas internacionales se produce una tendencia a la politización de los organismos internacionales, un cuestionamiento a su legitimidad y autoridad, y un proceso de “des-legalización”. El primero implica la ampliación de los ámbitos de discusión que se suceden en organismos otrora técnicos, así como la polarización de opiniones al interior de los mismos dificultando la construcción de consensos (Stephen & Parížek, 2019; Zelicovich, 2021). El segundo supone un proceso reactivo contra las instituciones existentes: de acuerdo a Zürn los poderes establecidos suelen disputar con las instituciones que ellos mismos crean cuando estas producen decisiones que no son de su agrado. Para esto se valen de mecanismos de contrainstitucionalización, consistentes en la creación de nuevas instituciones más cercanas a sus intereses actuales, en razón de influenciar o reemplazar las anteriores. Las potencias emergentes, en cambio, suelen demandar mayor voz o influencia en las instituciones existentes y usan los bloqueos, así como la contrainstitucionalización para cambiarlas (Zürn, 2018). Finalmente, relativo al proceso de “des-legalización” aquello que se

argumenta es que en el contexto de transición de poder los países buscan retener o incrementar el control sobre la interpretación y aplicación de las reglas, buscando conservar espacio de políticas y rechazando la adjudicación de controversias sobre terceros (Roberts, Moraes, & Ferguson, 2019).

En esta línea cabe considerar como ejemplos al retiro de los Estados Unidos del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), así como el bloqueo al Órgano de Apelaciones de la Organización Mundial de Comercio; pero también la celebración de acuerdos que se basan en compromisos más laxos de cooperación de comercio y no ya exclusivamente en los tradicionales acuerdos de libre comercio, como el establecido entre EEUU y Japón.

Una de las consecuencias de este cambio es que dada la tendencia a la instrumentalización de los flujos económicos se produce una situación paradójica entre la resultante ampliación de la agenda de problemas sobre los que se requiere cooperación internacional para brindar estabilidad y previsibilidad a los flujos económicos; y el debilitamiento de los organismos internacionales capaces de conducir a dicha cooperación.

Continuidades

Estos cambios en las dinámicas de la economía internacional ponen fin a la lógica de hiperglobalización modificando los ritmos de expansión y la articulación entre Estado y Mercado, pero no suponen un proceso de desglobalización. La internacionalización de capitales y flujos económicos y la interdependencia siguen siendo pautas de conducta en el orden económico internacional. La globalización post-hiperglobalización sigue siendo efectivamente, global. Señalamos algunos datos a modo de ilustración de este argumento.

Para 2022 se espera que el comercio mundial de bienes crezca un 3%. En 2021 el comercio de bienes alcanzó un volumen de US \$17070 billones dólares, lo que es más de 4 veces el volumen de comercio de comienzos de los años '90 (Organización Mundial de Comercio, 2021). Los flujos de Inversión Extranjera Directa rondan los US\$1582 billones (2021), con un stock de IED global acumulada por US\$ 45449 billones, lo que contrasta con los US\$ 2196 registrados a 1990 (UNCTAD, 2022). Los flujos de datos tienen un ritmo de expansión inéditos.

Por su parte, la persistencia de una agenda de problemas que trasciende las fronteras de un estado, como la de la inflación global, la inestabilidad en las cadenas de suministro, la inseguridad alimentaria, y el cambio climático, son también evidencia de una lógica de globalización subyacente.

Si bien los ritmos de expansión son más lentos y selectivos, los niveles de interdependencia siguen siendo elevados. Resulta difícil encontrar indicadores de una desglobalización (Pryke, 2022).

Reflexiones finales

Los procesos de transformación identificados marcan un cambio sustantivo en el orden económico internacional. Si tomamos a modo de ilustración una de las instituciones típicas del orden liberal internacional de la hiperglobalización, la Organización Mundial de Comercio, basta comparar la relevancia, dinámica y agenda negociadora de sus reuniones ministeriales de 2005, 2017 y 2022 para dar cuenta de la profundidad de los cambios. Poco tienen en común la agenda de preocupaciones y prioridades de los países a comienzos del siglo –con la Conferencia

Ministerial de Hong Kong- con la creciente dinámica geopolítica de las agendas de Buenos Aires 2017 o Ginebra 2022.

Los cambios reseñados en este ensayo suponen nuevas lógicas en la dinámica en la que se sustentan las relaciones económicas internacionales a nivel global. No implican necesariamente una menor densidad de vínculos, ni una “desglobalización” sino una reconfiguración post-hiperglobalización. El rasgo predominante es el de mayores riesgos e incertidumbres que coexisten con la dinámica del capital global. En segundo término, una mayor presencia del Estado en la configuración de los espacios posibles de vínculos, virando de un rol pasivo y complementario a un rol mucho más activo. Por último, y como consecuencia de lo anterior se trata de un contexto de mayor conflictividad. La globalización “post-hiperglobalización” presenta el desarrollo de una mayor competencia entre los estados, con interdependencias más selectivas, y uso instrumental de los flujos económicos de una creciente relevancia geopolítica. Si bien los niveles de globalización no se retrotraen, sí crecen más lento a la luz de estos cambios y plantean el desafío de cómo construir nuevos equilibrios. Las nociones de riesgo y rentabilidad terminan siendo el par necesario y en difícil tensión de este nuevo momento del orden económico internacional.

Referencias bibliográficas

- Dziedzic, S. (7 de 07 de 2021). Chinese official declares Beijing has targeted Australian goods as economic punishment. *ABC news*. Obtenido de <https://www.abc.net.au/news/2021-07-07/australia-china-trade-tensions-official-economic-punishment/100273964>
- Farrell, H., & Newman, A. (2019). Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion. *International Security*, 44(1), 42-79. doi:https://doi.org/10.1162/isec_a_00351
- Hegre, H. (2005). Development and the Liberal Peace. *Nordic Journal of Political Economy*, 31, 17-46.
- Ikenberry, J. (May/June de 2017). The Plot Against American Foreign Policy. Can the Liberal Order Survive? *Foreign Affairs*, 1-7.
- Organización Mundial de Comercio. (2021). *World Trade Statistics Review 2021*. Ginebra: WTO.
- Pryke, S. (27 de 07 de 2022). Deglobalisation - What's in a World Word? *Global Policy Journal*.
- Rajah, R. (07 de 04 de 2021). The big bark but small bite of China's trade coercion. *The Interpreter*.
- Roberts, A., Moraes, C., & Ferguson, V. (2019). Towards a Geoeconomic Order in International Trade and Investment. *Journal of International Economic Law*(22), 655-676. doi:10.1093/jiel/jgz036
- Rodrik, D. (2019). Globalization's Wrong Turn and How It Hurt America. *Foreign Affairs*, 98(4), 26-33.
- SEAL of the President of the United States. (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. Washington: United States. Obtenido de <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2017.pdf?ver=CnFwURrw09pJ0q5EogFpwg%3d%3d>
- Senate of the United States. (2022). *S.3708 - Trading System Preservation Act*. Recuperado el 12 de 05 de 2022, de <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/3708/text?r=4&s=1>

- Stephen, M., & Parízek, M. (2019). New Powers and the Distribution of Preferences in Global Trade Governance: From Deadlock and Drift to Fragmentation. *New Political Economy*, 24(6), 735-758. doi:10.1080/13563467.2018.1509065
- The Economist. (24 de 01 de 2019). The steam has gone out of globalization. *The Economist*.
- The White House. (12 de 06 de 2021). *Fact Sheet: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership*. Recuperado el 30 de 05 de 2022, de <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/>
- UNCTAD. (2022). *World Investment Report 2022*. New York: United Nations.
- Xing, Y., & Gentile, E. (2021). *Global Value Chain Development Report 2021. Beyond Production*. Asian Development Bank; Research Institute for Global Value Chains at the University of International Business and Economics, the World Trade Organization, the Institute of Developing Economies – Japan External Trade Organization.
- Zelicovich, J. (2018). ¿Crisis en la globalización o crisis de la globalización? *Perspectivas de Ciencias Sociales*(6), 42-59. doi:<https://doi.org/10.35305/prcs.v0i6.33>
- Zelicovich, J. (2021). Are there still shared values to sustain multilateralism? Discourse in World Trade Organization reform debates. *Third World Quarterly*, 43(2), 332-351. doi:<https://doi.org/10.1080/01436597.2021.2008796>
- Zelicovich, J. (2022). Las lógicas de la diplomacia económica instrumental de las relaciones económicas internacionales contemporáneas (2017-2022).
- Zürn, M. (2018). *A theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation*. Oxford University Press.