

17

Del *Offshoring* al *Nearshoring*: Visto desde el sector acero global

JESÚS FLORES*

Sumario: I. Introducción. II. China y su ingreso a la OMC. III: China: Modelo de crecimiento. IV: La política del presidente Biden (2021-2023). V. Comentarios. VI. Bibliografía.

* Director Institucional y Asuntos de Comercio Internacional, Tenaris Tamsa.

I. INTRODUCCIÓN

El sector acero es global y muchos de los fenómenos económicos globales se adelantan o se manifiestan en el sector acero mundial. Por lo tanto, considero es relevante compartir la experiencia vivida desde el sector acero desde el año 2001 al asistir cada 6 meses a las reuniones del Comité del Acero de la OCDE que permitieron ver de cerca el inicio de cambios en el contexto global que determinaron el mundo que hoy se vive; entre ello de manera destacada, el fenómeno de *Nearshoring*.

A fines de los años noventa y principios del siglo, el contexto global que se vivía era el de un fuerte proceso de cambio donde sobresalía:

- En 1994 había entrado en vigor el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN) mediante el cual, Estados Unidos, México y Canadá habían acordado disciplinas en materia de comercio de bienes y servicios; así como reglas para proteger la inversión, propiedad intelectual y acordar mecanismos de solución de controversias las cuales otorgaban certeza jurídica a los negocios. De esta forma se establecía un paradigma de integración regional que con el tiempo se ha visto la transformación que ha existido en materia de comercio e inversión.

JESÚS FLORES

- En 1995 se había creado la OMC con el objetivo de cuidar el cumplimiento de los principios que permitieran garantizar la apertura de mercados y la fluidez en el comercio.
- El 11 de diciembre del 2001 China había ingresado a la OMC bajo el acuerdo de operar durante un periodo de 15 años bajo un periodo de transición como “Economía de No-Mercado”.
- Se vivía un momento en el cual la globalización era un incentivo que promovía la apertura de mercados con el objetivo de aprovechar los beneficios del comercio exterior. En este contexto el *offshoring* se empezó a consolidar en forma creciente a partir del año 2001.

En este contexto este artículo tiene el objetivo de analizar lo sucedido en los últimos 23 años donde coincidieron la globalización y el *offshoring* para ahora transitar hacia la regionalización y el *nearshoring*; lo cual está asociado hacia la instrumentación de una nueva estrategia industrial en los Estados Unidos con impacto en la economía global y en la geopolítica.

Este documento cuenta con 4 secciones:

- La primera parte explica el ingreso de China a la OMC y la coexistencia con el impulso al concepto de *offshoring*.
- La segunda aporta algunos indicadores sobre el modelo de crecimiento de China que permiten observar los logros sin precedente que fueron alcanzados, aunque luego ese modelo generó importantes desbalances a nivel global. En esta sección se incluye la experiencia vivida desde el sector acero global que justo también se tradujo en importantes desbalances gestados por las distorsiones generadas por el modelo económico de China.
- La tercera parte se refiere a la política del Presidente de los Estados Unidos, Joe Biden, en el periodo 2021-2023 con respecto a establecer las acciones para definir un cambio de rumbo, entre ellos, el *Nearshoring*. Un nuevo paradigma que habrá que seguir, entender y analizar su impacto en la economía global y en la geopolítica mundial.

La cuarta sección es para establecer comentarios que permitan resumir el drástico cambio que ha sucedido en los últimos años y que nos permita reflexionar sobre en dónde estamos y qué es lo que posiblemente siga en el contexto global.

II. CHINA Y SU INGRESO A LA OMC

En 2001 China ingresó a la OMC y logra negociar en su protocolo de adhesión el que durante 15 años opere como “Economía-no-de-mercado” (ENM). Ello significa que por 15 años China podía no cumplir con principios de la

OMC en materia de la operación de su economía. sin tener que enfrentar sanciones por la falta de transparencia en el comercio e inversión. Esto tenía importantes implicaciones porque de facto otorgaba a China ventajas sobre el resto de los miembros de la OMC con respecto a los principios de transparencia en materia de precios, no discriminación, apoyos del gobierno y condiciones para la inversión.

Sin embargo, por otro lado, esas ventajas se volvieron muy atractivas para las cadenas de valor porque una economía-no-de-mercado (ENM) implicaba ofrecer bienes e insumos a precios más bajos, con lo cual se transformaba en un factor de competitividad.

El sector acero global siempre denunció el tema de las ventajas desleales que se habían generado en el ámbito global, pero enfrentó argumentos que defendían esas distorsiones porque permitía aprovechar los beneficios que la globalización ofrecía al consumidor. Aunque, por otra parte, siempre existió el contra argumento del riesgo que implicaba dejar al consumidor sin empleo y en consecuencia sin capacidad de consumo.

Así se consolidó un nuevo modelo económico: el de *offshoring* el cual, a su vez, generó incentivos para relocalizar las inversiones de la producción de manufacturas o depender del suministro a distancia de bienes e insumos. Sobresale que los incentivos de atracción de inversión se explicaron por factores que distorsionaban los mercados, como la intervención de las empresas de estado (en inglés conocidas como las State Owned Enterprises (SOE's), el uso de subsidios y los apoyos gubernamentales de diversa índole para atraer las inversiones.

En un principio no era muy claro cómo estaba funcionando el modelo económico del apoyo del Estado. Aunque poco a poco fue quedando claro que las empresas privadas en el resto del mundo estaban compitiendo contra gobiernos en un contexto de mercados abiertos ya que se había incentivado la desgravación.

Por lo tanto, gradualmente se fue dando un desplazamiento de las inversiones hacia China atraídas por la dimensión del mercado y los incentivos. También gradualmente se fue conociendo que las inversiones para operar en China habrían de ceder tecnología, con lo cual se violaba el principio de "performance requirements" de la OMC que establece que está prohibido que haya acuerdos que obliguen a condicionamientos de: contenido local, saldos comerciales, y transferencia de tecnología.

Los incentivos antes mencionados, hicieron que se iniciara la emigración de las inversiones y producción manufacturera a China. Ello se dio en forma relevante entre el 2006-2010. No obstante, inmediatamente después en el sector acero se empezó a hablar del impacto negativo que las distorsiones

JESÚS FLORES

generadas estaban creando en la manufactura. En consecuencia, entre el 2012 y el 2014 ya se empezó a hablar de los riesgos y la urgencia de recuperar la manufactura: En otras palabras, surge el concepto de “Reshoring”.

En diciembre de 2016 concluyó el periodo de 15 años de transición de China como ENM. Sin embargo, a la vez se inicia un debate jurídico sobre el alcance de los textos de adhesión que de facto se traducen en una extensión de la operación de China como ENM, ya que se consolida la operación de China con el modelo de subsidios e intervención del gobierno. Más tarde, en el 2019 se manifiesta la inflexibilidad política de China de hacer ajustes a su modelo y cumplir con lo negociado respecto a la transición de una economía no-de-mercado a operar como una economía-de-mercado

Al terminar el periodo de transición, ya se había transformado la economía mundial. China ya se había transformado en la fábrica del mundo. Norteamérica ya reflejaba una fuerte dependencia en las cadenas de valor y además un déficit creciente de bienes manufacturados.

En el ámbito del acero global surge la crisis de 2015-2016 donde se combina el fuerte aumento en las exportaciones de China con precios muy bajos que ponen en riesgo la sustentabilidad de la industria. Se acuerda la reunión de Alto Nivel de Bruselas. La reunión confirma la inflexibilidad de China de modificar su modelo de ENM. No obstante, en el ámbito del G20, se acuerda el crear el Foro Global del Exceso de Capacidad de Acero (FGECA) con el objetivo de lograr que se establezcan las políticas necesarias para lograr que el sector acero transite y opere bajo condiciones de mercado y de esa forma se eliminen las distorsiones generadas por la intervención del Estado.

El FGECA operó entre el periodo 2017-2019. El foro no logró resolver la inflexibilidad de China con respecto al ajuste al modelo. Esto, a pesar de que el mundo demostró que las tendencias de la demanda de acero son decrecientes y la producción y capacidad crecientes.

Ante este contexto, en 2018 los Estados Unidos apelan al principio de Seguridad Nacional que existe en su ley y establece las medidas conocidas como la 301 y para el acero la 232 que le permiten a los Estados Unidos establecer aranceles al comercio. En 2019, China abandona el FGECA. Con ello, China vuelve a confirmar la inflexibilidad a ajustar el modelo.

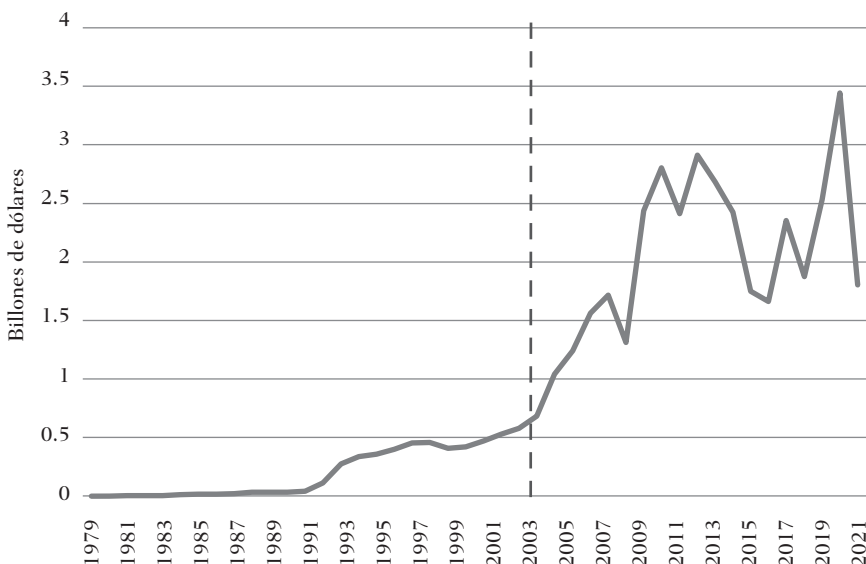
Las medidas tomadas por Estados Unidos generan también una disrupción en las cadenas de valor. Luego en 2020 surge la “pandemia del Covid” y se acentúa la disrupción en las cadenas de valor.

III. CHINA: MODELO DE CRECIMIENTO

1. CHINA: LA ATRACCIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

La gráfica 1, muestra que la atracción de inversión extranjera directa (IED) ha sido un factor determinante en el modelo de crecimiento de China. La IED empieza a crecer a inicios de la década de los 90's, sin embargo, a partir de 2005 crece exponencialmente con flujos cercanos a los \$ 300 mmd anuales.

GRÁFICA 1. CHINA: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
ENTRADAS NUEVAS; 1979-2022 (BALANZA DE PAGOS US \$ A PRECIOS CORRIENTES)



Fuente: Banco Mundial.

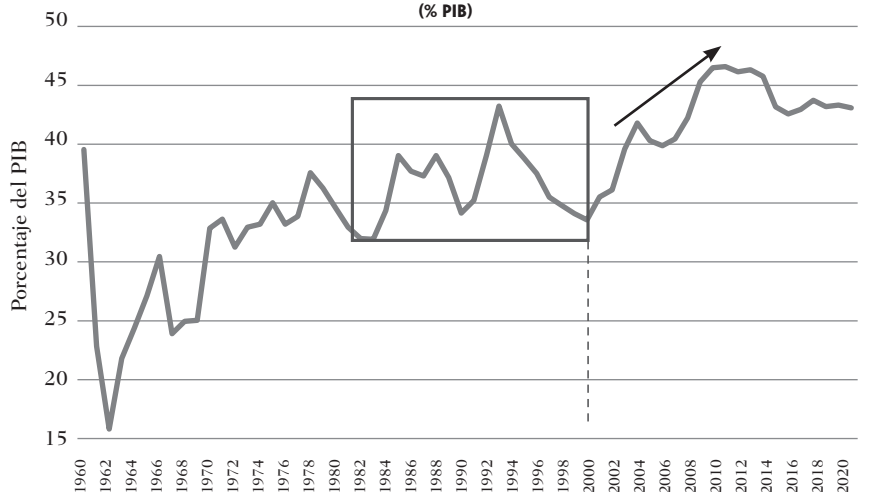
El pico de la IED se logra en 2021. Posteriormente se observa una importante caída. No obstante, el periodo de crecimiento fue de 11 años, lo cual le permitió a China crear un importante acervo de capital y transformar su economía. Son varios los factores que explican este comportamiento. Sobresalen: el incentivo por tener acceso al mercado de China por su enorme dimensión, los incentivos fiscales donde sobresalieron los subsidios, entre otros.

China: La inversión como proporción del PIB.

Desde los 80's y 90's se impulsó la inversión como % PIB, donde se logaron niveles de 30% y 40%. Aunque el punto de quiebre es en 2001, cuando China ingresa a la OMC.

JESÚS FLORES

GRÁFICA 2. CHINA: FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL. 1960-2021
(% PIB)

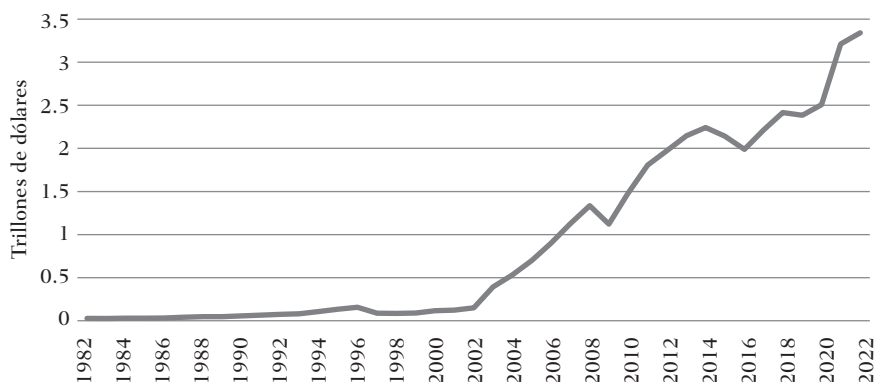


Fuente: Banco Mundial.

China: El crecimiento de la inversión + el comercio detonaron el crecimiento del PIB.

La grafica 3 muestra como las exportaciones crecieron exponencialmente hasta alcanzar un nivel de 3,500 trillones de dólares en el 2022. Aunque se observa que han existido varios ajustes a la baja, China se mantiene como una potencia exportadora.

GRÁFICA 3: CHINA EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS; 1982-2022
(US\$ A PRECIOS CORRIENTES)

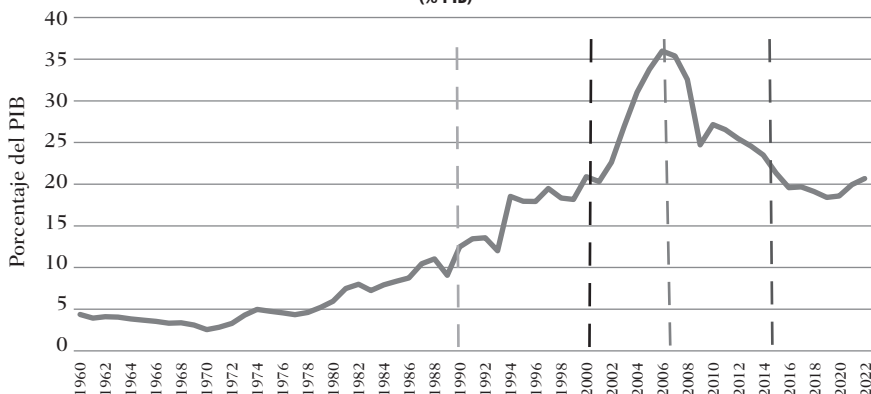


Fuente: Banco Mundial.

DE LA GLOBALIZACIÓN A LA ...

La gráfica 4 muestra el comercio exterior como proporción del PIB, el cual detona el crecimiento, la industrialización y China se vuelve la líder en exportación global.

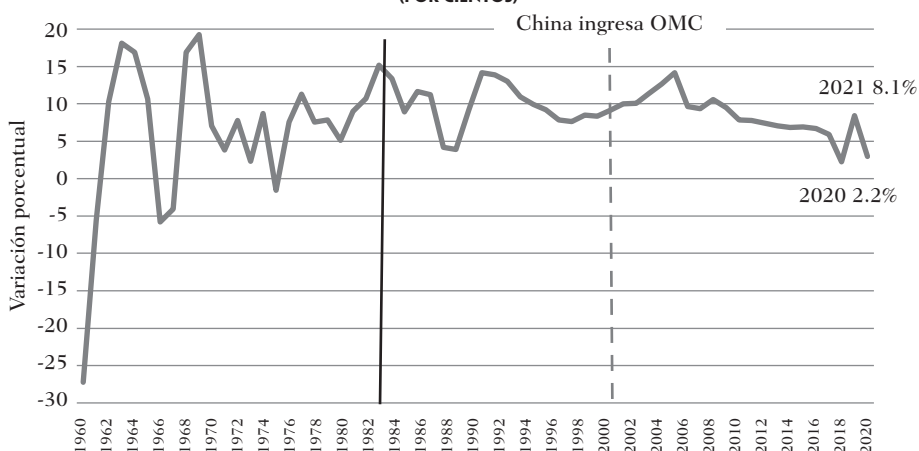
GRÁFICA 4: CHINA COMERCIO (X + M), 1960-2022
(% PIB)



Fuente: Banco Mundial.

Gráfica 5 y 6 muestran que la combinación de inversión + comercio exterior permitió altas tasas de crecimiento del PIB. A mediados de los 80 's empieza a crecer con tasas superiores al 10%. La gráfica 7 muestra que el PIB de China en un periodo de 16 años creció exponencialmente hasta alcanzar un nivel de 17 trillones de dólares.

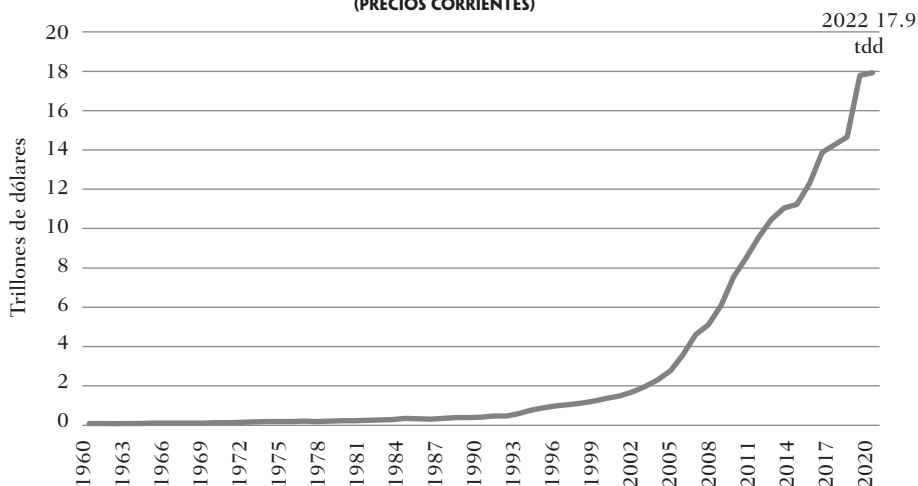
GRÁFICA 5: CHINA: CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB, 1960-2021
(POR CIENTOS)



Fuente: Banco Mundial.

JESÚS FLORES

GRÁFICA 6: CHINA: PIB DE CHINA, 1960-2022
(PRECIOS CORRIENTES)

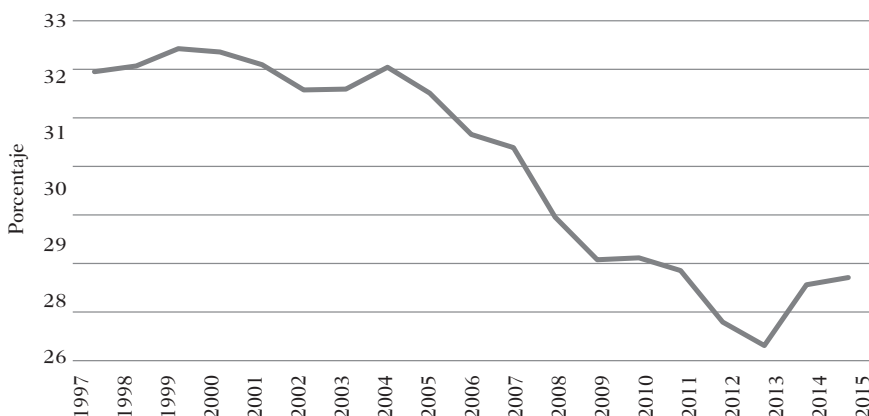


Fuente: Banco Mundial.

2. ESTADOS UNIDOS: LA DECISIÓN DE APROVECHAR LA GLOBALIZACIÓN

La gráfica 7 muestra para Estados Unidos el valor de la manufactura como % del PIB durante el periodo 1997 al 2015, donde se observa un importante cambio de rumbo y que coincide con el ingreso de China a la OMC. En el periodo mencionado se da una reducción de 6 puntos del PIB. Todo ello coincide con el concepto de *offshoring*.

GRÁFICA 7: ESTADOS UNIDOS: MANUFACTURA % PIB 1997-2015



Fuente: Banco Mundial.

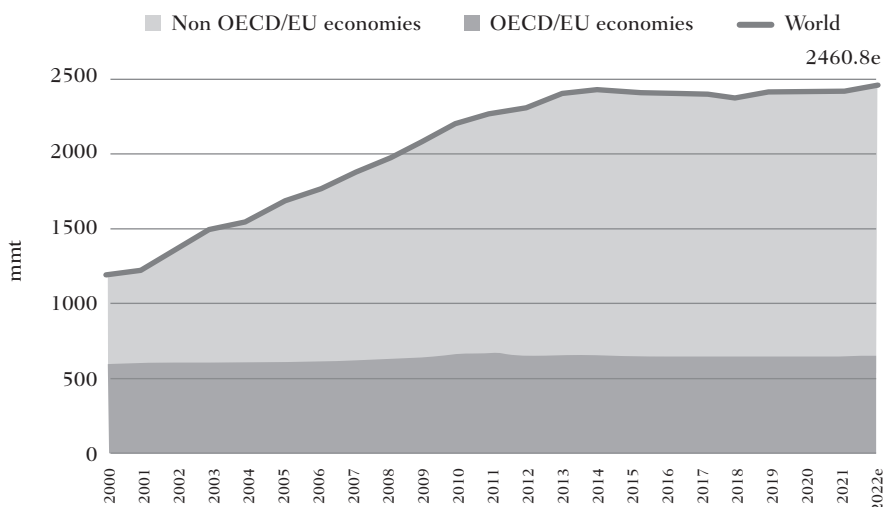
3. ACERO MUNDIAL

La política de China se reflejó en el sector acero global generando un fuerte desbalance al crear un exceso de capacidad sin precedente. Ello explicado por escalas de producción con una fuerte presencia de las empresas del estado.

El comportamiento de los precios del acero chino se mantienen permanentemente, por debajo de los precios del mercado. De igual manera que la gráfica 8, muestra la generación de exceso de capacidad de acero que en consecuencia se volvió también un factor que explicó la presión sobre los precios.

Estos factores hicieron que el acero puesto en los mercados internacionales tuviera ventajas que influyeron en su participación en las cadenas de valor y en el *offshoring*.

GRÁFICA 8. LA CAPACIDAD DE PRODUCCIÓN MUNDIAL DE ACERO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE VS NO-OCDE



Fuente: OCDE.

4. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA PRESENCIA DE CHINA EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES

Globalización:

- China ha sido la beneficiaria de la apertura comercial que sucedió a partir de 2001 en el contexto de la globalización.

Transferencia de empleo:

- La operación de este modelo generó una transferencia de riqueza de Occidente a China a través de la manufactura, lo cual contribuyó a resolver su nivel de pobreza y se convirtió en una potencia económica.

JESÚS FLORES

Modelo de producción con los factores siguientes:

- Escala de producción y dominancia en los mercados internacionales.
- Precios de insumos por debajo de los precios internacionales, resultado del exceso en escala de producción.
- Intervención con subsidios y apoyos de gobierno.
- Producción de bienes estratégicos a través de empresas de Estado.
- Inversión en: grandes obras de infraestructura, desarrollo tecnológico, talento técnico con capacitación especializada de la mano de obra.
- Atracción de las cadenas globales de valor.
- Exportación a precios dumping bajo la categoría de ser una economía-no-de-mercado.

Desbalance:

- El modelo económico de intervención pública generó fuertes distorsiones y desbalances en los mercados.
- Se estimó que ese modelo solo operaría durante el periodo de transición negociado en la OMC como NME. No fue así.

IV. LA POLÍTICA DEL PRESIDENTE BIDEN (2021-2023)

El presidente de los Estados Unidos Joe Biden, tomó posesión en enero del 2021. Sobresale que las primeras decisiones fueron en materia de definir las prioridades con relación a las cadenas de valor estratégicas y sus correspondientes vulnerabilidades.

En febrero 24 de 2021, el presidente Biden firma un decreto para proteger las cadenas de distribución. Este decreto ordena que por 100 días haya una revisión a las cadenas de suministro globales y las vulnerabilidades potenciales en industrias estratégicas como: computación, baterías de vehículos eléctricos, farmacéuticos, y minerales críticos usados en la electrónica.

El presidente Biden declara que no se dependerá de un país extranjero que no comparta los intereses y valores de los Estados Unidos, con el objetivo de evitar que se repita la escasez que hubo al inicio de la pandemia de semiconductores y material de protección como máscaras.

En este sentido, a través del decreto, además instruyó revisiones durante 365 días a seis sectores: defensa, salud pública, tecnología de la información, transporte, energía y producción de alimentos. Quedó en espera las recomendaciones que al respecto se hicieran.

Bajo la misma estrategia, posteriormente el presidente Biden logró que el Congreso le aprobara tres leyes estratégicas:

- En noviembre de 2021 fue la Ley de Infraestructura.

DE LA GLOBALIZACIÓN A LA ...

- El 9 de agosto se publicó la “Chip and Science Act” con efecto y recursos en las cadenas de valor, investigación y competitividad.
- El 16 de agosto del 2022 se publica la “Inflation Reduction Act” con impacto en la inflación, déficit fiscal y el uso de energías limpias a través de incentivos que impacten en la competitividad de los Estados Unidos.

Adicionalmente, la Administración Biden toma medidas regulatorias adicionales como: controles a la exportación, controles a la inversión (CFIUS), medidas de control aduanero de las importaciones implementadas a través de la autoridad aduanera (CBP); además se inician negociaciones internacionales con énfasis en las cadenas de valor como IPEF (Indo Pacific Economic Framework: Australia, Brunei, Fiji, India, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia, Nueva Zelanda, Las Filipinas, Singapur, Tailandia, y Vietnam).

2021: LAS ACCIONES DE ESTADOS UNIDOS.

El 24 de febrero de 2021, el presidente Biden firmó dos órdenes ejecutivas con el objetivo de fortalecer el suministro de las cadenas de valor y promover la Seguridad económica y nacional con buenos salarios.

La primera, donde se instruyó a que en 100 días se evaluara 4 cadenas estratégicas: (1) semiconductores, (2) minerales y materiales necesarios para producir desde acero hasta aviones, (3) farmacéuticos; y (4) baterías como las necesarias para los vehículos eléctricos.

La segunda fue para iniciar una investigación de un año de 6 sectores industriales que permita identificar recomendaciones para 40 cadenas de suministro.¹

El 8 de Junio de 2021, la Administración Biden – Harris anunció los resultados y las acciones en un estudio de 250 páginas para fortalecer el suministro de las cadenas de valor estratégicas.²⁻³

1 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/24/remarks-by-president-biden-at-signing-of-an-executive-order-on-supply-chains/> (Whi213).

2 **Anuncio:** <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/08/fact-sheet-biden-harris-administration-announces-supply-chain-disruptions-task-force-to-address-short-term-supply-chain-discontinuities/> (White House 2021).

3 **Reporte:** <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf> (White House 2021).

Reporte: “BUILDING RESILIENT SUPPLY CHAINS, REVITALIZING AMERICAN MANUFACTURING”, AND FOSTERING BROAD-BASED GROWTH 100-Day Reviews under Executive Order 14017 June 2021

- Semiconductores – Departamento de Comercio
- Baterías de gran capacidad.- Departamento de Energía
- Minerales y materiales críticos.- Departamento de Defensa
- Farmacéuticos.- Departamento de Salud

Para cada producto se incluyeron los temas siguientes:

- Resumen Ejecutivo
- Introducción
- Mapeo de las cadenas de valor
- Huella ecológica
- Evaluación del riesgo
- Oportunidades y desafíos
- Recomendaciones

2022: Las acciones y resultados de Estados Unidos

El 24 de febrero del 2022, un año exacto después, siete agencias del gabinete publicaron sus reportes identificando las vulnerabilidades básicas en el suministro de las cadenas de valor cruciales y haciendo recomendaciones con estrategias multianuales para resolver esas vulnerabilidades.⁴

Se publicó un reporte con las acciones básicas que el presidente Biden ha tomado para reducir la vulnerabilidad y un plan de acción. Reporte: EXECUTIVE ORDER ON AMERICA'S SUPPLY CHAINS: A YEAR OF ACTION AND PROGRESS.⁵

Los reportes de cada agencia del Gobierno de los Estados Unidos:

- Defense-Critical Supply Chains
- Information, and communication Tech Industry supply chain
- Clean energy supply chain
- Agriculture – food supply chain
- Freight and logistics
- Health supply chain

⁴ <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/24/the-biden-harris-plan-to-revitalize-american-manufacturing-and-secure-critical-supply-chains-in-2022/> (White House 2022).

⁵ <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/Capstone-Report-Biden.pdf> (White House 2022).

DE LA GLOBALIZACIÓN A LA ...

- Department of Defense (Department of Defense of the U.S. Government 2022)
- Department of Homeland Security (United States Government 2022)
- Department of Commerce (United States Government 2022)
- Department of Energy (United States Government 2022)
- Department of Agriculture (United States Government 2022)
- Department of Transportation (United States Government 2022)
- Department of Health and Human Services (United States Government 2022)

2023: Las declaraciones de Janet Yellen (secretaria del Tesoro de los Estados Unidos). Se incluyen los mensajes que se consideraron más relevantes del mensaje efectuado el 21 de abril de 2023

- **Relaciones diplomáticas.** “En 1979 los Estados Unidos y China establecieron relaciones diplomáticas. Ambos países empezaron a hablar después de décadas de silencio. El gobierno de los Estados Unidos respaldó la integración de China con los mercados globales. China implementó reformas y abrió su economía al mundo”.
- **Alejamiento por el modelo.** “No obstante en años recientes China tomó la decisión de apartarse de las reformas del mercado y optó por un enfoque dirigido por el Estado. Esto se volvió en una postura de confrontación frente a los Estados Unidos”.
- **Objetivos con China.** “(1) Es prioridad asegurar nuestros intereses de seguridad nacional y de derechos humanos”. (2) “Respaldar una China que crezca, pero bajo las leyes internacionales”; (3) “Cooperación para resolver los desafíos globales”.
- **China es un muy importante socio comercial.** “Estados Unidos no busca desacoplamiento. Ello sería desastroso. La salud de ambas economías está muy relacionada. La estrategia de Estados Unidos es invertir en nosotros, sin suprimir la de otro país. Nuestras políticas están diseñadas a expandir la capacidad productiva de los Estados Unidos. Para ello Biden ha firmado 3 leyes: Infraestructura, Chips Act (Semiconductores), y la IRA para invertir en energía limpia. Con ello se busca fortalecer la industria del futuro”.
- **Competencia justa.** “Los Estados Unidos buscan competir, pero en términos justos. China ha usado por largo tiempo apoyo del gobierno con lo cual ha ganado mercado a expensas de sus competidores. Luego ha sido más ambicioso y complejo al expandir el respaldo financiero a las empresas de estado (SOE’s). Esto ha sido acompañado de presiones para adquirir la tecnología y propiedad intelectual”.
- **La intervención del gobierno.** “Puede ser justificada en ciertas circunstancias para corregir fallas. Pero China está usando prácticas de ENM a una

JESÚS FLORES

gran escala. Además, ha puesto barreras para acceso al mercado chino, lo cual no existen en el acceso a los Estados Unidos.

2023: Los mensajes de Jake Sullivan (Asesor de la Casa Blanca en materia de Seguridad Nacional) Se incluyen los mensajes que se consideraron más relevantes del mensaje efectuado el 27 de abril 2023.

Nuevo Consenso. La evolución de la economía global ha afectado a los Estados Unidos de la siguiente forma: (1) Daño a los trabajadores americanos y a la clase media; (2) La pandemia mostró la fragilidad del suministro de las cadenas de producción; (3) El cambio climático amenaza la vida; (4) La invasión de Rusia a Ucrania reveló los riesgos de la dependencia. Ello ha provocado que Biden busque contar con un “Nuevo consenso de Washington” que permita:

- Instrumentar una nueva estrategia industrial que promueva: la innovación, la diversificación, la resiliencia de las cadenas globales de valor, la tecnología confiable y el cumplimiento de altos estándares laborales, ambientales, y de gobernanza
- Un nuevo orden económico global

Los 4 desafíos de Biden al inicio de su gestión fueron:

- **La base industrial de Estados Unidos estaba hueca.** Ello, porque se ha supuesto que los mercados hacen que el capital sea asignado en forma productiva y eficiente, sin importar lo que hagan los competidores. No implica desconocer el poder del mercado; pero hizo que las industrias prefirieran moverse a otro país. Además de postular que la liberalización del comercio permitiría exportar bienes, en lugar de empleos y capacidad. ¿Por qué se dejó de respaldar sectores como semiconductores? ¿Por qué se permitió que se debilitara la innovación?
- **Un contexto global definido por la geopolítica y no por las reglas.** La política económica de las últimas décadas partía de la premisa que la integración económica haría que los países fueran responsables, abiertos y que ello promovería que el orden global se diera a través un sistema de reglas. En otras palabras, que una NME grande se había integrado al orden económico internacional. Además de subsidiar en forma masiva al acero e industrias del futuro (Digitalización, energía limpia, etc). Se ha preferido respaldar la geopolítica e ignorar la dependencia de suministro.
- **La crisis ambiental y urgente necesidad por lograr la transición energética.** Porque ello significa empleos.
- **Desigualdad.** Las ganancias del comercio no llegaron a la gente en los Estados Unidos y se afectó a la clase media.

La respuesta de Biden a los cuatro desafíos: A través de: construir capacidad para producir, innovar, operar con resiliencia ante cualquier amenaza o desastre natural; energía limpia y lograr la inclusión doméstica y con los socios fuera del país. A ello se le ha llamado: política exterior para las clases medias. Para ello:

- **El primer paso: estrategia industrial para sectores específicos acorde a objetivos de seguridad nacional.** Estrategia que identifique los sectores que permitan el crecimiento económico estratégico que cumpla los objetivos de seguridad nacional. Esto implica que las inversiones privadas se hagan acorde a los objetivos mencionados (innovación, escala, competencia). Ejemplo: Semiconductores, minerales críticos, IA, biología, etcétera)
- **El segundo paso es construir capacidad de suministro con nuestros socios.** Que las inversiones cumplan con asegurar: la resiliencia, el tema de seguridad, que la tecnología sea “leading edge”, energía limpia, y se cumpla con los criterios de ser inclusivo laboralmente. Para contar con energía limpia la IRA respalda la construcción de un ecosistema. Para ello EUA ha venido negociando con: Unión Europea, Canadá, Japón, Corea, Taiwán, India, Brasil e Indonesia
- **El tercer paso es dejar los acuerdos tradicionales de reducción arancelaria y moverse hacia acuerdos enfocados en los desafíos.** Dejar la reducción de aranceles porque se está en un contexto diferente al que existió cuando se redujeron. Los objetivos actuales son: (1) Contar con cadenas de valor diversificadas y resilientes; (2) Inversiones en energía limpia para lograr la transición energética; (3) Asegurar una infraestructura digital segura y confiable; (4) Crear buenos empleos; (5) Detener la corrupción. Para ello se están negociando con 13 países a través del IPEF (Indo Pacific Economic Framework); con los países de APEP en América Latina; con Europa vía TTC; en forma trilateral con Japón y Corea. Con respecto a la OMC, está en riesgo por las prácticas de NME.
- **El cuarto paso es movilizar trillones de dólares en inversiones en las economías emergentes.** Para ello se actualizará el funcionamiento del Banco Mundial y bancos regionales
- **El quinto paso es proteger las tecnologías estratégicas.** Para ello se han diseñado: restricciones de exportación a China; revisión de las inversiones foráneas. Con respecto a China se dijo que: El objetivo no es desacoplarse, sino diversificarse y disminuir el riesgo de la dependencia. Se continuará con un comercio e inversiones relevantes con China. Con relación al sistema económico internacional, dijo que se requiere nuevas normas.
- Dentro de este amplio cambio estructural se concentra la explicación del *Nearshoring*.

V. COMENTARIOS

1. Los primeros debates sobre los costos del modelo económico global empezaron a surgir a partir de 2016:
 - Primero, en los Estados Unidos por los efectos de haber privilegiado la economía de los servicios y las implicaciones del abandono a la manufactura y sus efectos en: la generación de empleo, deterioro en la investigación, y la generación de riqueza en general a través de haber cedido una proporción importante de la manufactura.
 - Segundo, en la Unión Europea con el debate del desplazamiento en los mercados externos de las cadenas de valor de occidente y la creciente presencia china y asiática.
2. El parteaguas fue cuando concluyó la transición de 15 años negociada por China al ingresar a la OMC. Se esperaba que China dejara de operar como una economía de no –mercado y a partir de ese año actuara acorde a lo que se interpretaba había sido el objetivo de la transición del 2001 al 2016–. No obstante, ello no sucedió.
3. OMC: A partir de esa fecha se inició un debate jurídico en la OMC que solo condujo a una polarización y debilitamiento de la institución.
4. China consolidó su modelo de intervención del Estado. Le permitió transformarse en una potencia económica, comercial e industrial. Por otra parte, Estados Unidos optó por establecer sanciones con miras a negociar un ajuste al modelo; no obstante ello tampoco sucedió.
5. Desbalance y dependencia. Se generó un desbalance entre Estados Unidos y China, además de una alta dependencia comercial y tecnológica con China. Ello ha impactado en el concepto de globalización que existió hasta el 2016.
6. Dos modelos económicos.
 - Se confrontan el mercado y el capitalismo de Estado a través de la intervención del Estado con subsidios.
 - Estados Unidos tardó en reaccionar y reconocer los efectos negativos que se habían generado. La primera expresión de reconocimiento sucede en el año 2023 con los discursos de Janet Yellen y luego de Jake Sullivan.
7. Pandemia y disrupciones en las cadenas de valor. Los efectos generados por la pandemia se tradujeron en disrupciones en las cadenas de valor y el replanteamiento de las ventajas que implica contar con un suministro confiable. De esta forma surgen nuevos conceptos en la economía global:
 - *Reshoring* y *Nearshoring*: Suministro cercano a los centros de producción y consumo. Este geográficamente puede ser relocalización doméstica o geográficamente cercana.

DE LA GLOBALIZACIÓN A LA ...

- “Alliedshoring” y “Friendshoring”: Suministro confiable que permita asegurar insumos con base en negociaciones. De esta forma, Estados Unidos inició negociaciones como IPEF (Indo Pacific Economic Framework).
8. Centros de pensamiento en Estados Unidos han propuesto:
- Han escrito que es más importante el asegurar el suministro de la cadena de valor que las ventajas en costo que ofrecía la globalización. (Ver: McKinsey Global Institute)
 - También así han surgido nuevos conceptos como: “Regionalización”, Resiliencia, Digitalización, Estándares medio ambientales, etc. El discurso de Jake Sullivan precisa los criterios para impulsar la relocalización de inversiones (resiliencia, digitalización, energía limpia, laboral con buenos salarios y anticorrupción)
9. Geopolítica: La declaración de Sullivan de la necesidad de acordar un Nuevo Consenso de Washington. Las intervenciones de Janet Yellen y Jake Sullivan en abril del 2023 son muy relevantes porque envían nuevos mensajes que permiten entender el rumbo de la geopolítica de los Estados Unidos. Sobresale:
- Que la política de cadenas de valor ha trascendido las decisiones de política exterior entre los Estados Unidos y China.
 - Que ello se traduce en la implementación de tres nuevas leyes: “Chip Act”, “Inflation Reduction Act” y la ley sobre Infraestructura.
 - China ha reaccionado de diversas formas: por un lado, inflexible a hacer ajustes a su modelo económico y por otro, reclamando que las decisiones de Estados Unidos alteran la operación de su modelo.
10. Gradualidad.
- El ritmo y grado de esta transformación será gradual y puede estar sujeta a muchos factores económicos y políticos que la podrían detonar en mayor o menor grado.
 - No obstante; independientemente de lo que suceda, se han gestado cambios que son ya polémicos y difícilmente serán irreversibles en el corto y mediano plazo.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Department of Defense of the U.S. Government. 2022. "Department of Defense". *Securing Defense Critical-Supply Chains*. Febrero 24. Accessed Julio 27, 2023. <https://media.defense.gov/2022/Feb/24/2002944158/-1/-1/1/DOD-EO-14017-REPORT-SECURING-DEFENSE-CRITICAL-SUPPLY-CHAINS.PDF>.
- United States Government. 2022. "Department of Commerce". *Assessment of the critical supply chains supporting the U.S. Information and Communications Technology Industry*. Febrero 24. Accessed Julio 7, 2023. <https://www.commerce.gov/sites/default/files/2022-02/Assessment-Critical-Supply-Chains-Supporting-US-ICT-Industry.pdf>.
- United States Government. 2022. "Homeland Security". *Assessment of the Critical Supply Chains Supporting the U.S. Information and Communications Technology Industry*. febrero 25. Accessed julio 27, 2023. <https://www.dhs.gov/publication/assessment-critical-supply-chains-supporting-us-ict-industry>
- United States Government. 2022. "Public Health Supply Chain and Industrial Base One-Year Report". *HHS.GOV*. Febrero. Accessed Julio 27, 2023. <https://aspr.hhs.gov/MCM/IBx/2022Report/Pages/default.aspx>
- United States Government. 2022. "Securing America's Clean Energy Supply Chain". *ENERGY.GOV Office of Policy*. Febrero. Accessed Julio 27, 2023. <https://www.energy.gov/policy/securing-americas-clean-energy-supply-chain>
- United States Government. 2022. "Supply Chain Assessment of the Transportation Industrial Base: Freight and Logistics". *Department of Transportation*. March 4. Accessed Julio 27, 2023. <https://www.transportation.gov/supplychains>
- United States Government. 2022. "USDA Agri-Food Supply Chain Assessment: Program and Policy Options for Strengthening Resilience". *USDA Agricultural Marketing Services. US Department of Agriculture*. Febrero. Accessed Julio 27, 2023. <https://www.ams.usda.gov/supply-chain>
- White House. 2022. "Executive Order On America's Supply Chains: A year of action and progress". Washington, 21. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/Capstone-Report-Biden.pdf>
- United States Government. 2021. "The White House". *FACT SHEET: Biden-Harris Administration Announces Supply Chain Disruptions Task Force to Address Short-Term Supply Chain Discontinuities*. Febrero 6. Accessed Julio 27, 2023. <https://www.whitehouse.gov/>

briefing-room/statements-releases/2021/06/08/fact-sheet-biden-harris-administration-announces-supply-chain-disruptions-task-force-to-address-short-term-supply-chain-discontinuities/

United States Government. 2021. "The White House". *Building resilient supply chains, revitalizing American manufacturing, and fostering broad-based growth*. Junio. Accessed julio 27, 2023. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>

United States Government. 2021. "The White House". *Remarks by President Biden at Signing of an Executive Order on Supply Chains*. febrero 24. Accessed julio 27, 2023. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/24/remarks-by-president-biden-at-signing-of-an-executive-order-on-supply-chains/>

United States Government. 2022. "The White House". *The Biden-Harris Plan to Revitalize American Manufacturing and Secure Critical Supply Chains in 2022*. Febrero 24. Accessed Julio 27, 2023. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/24/the-biden-harris-plan-to-revitalize-american-manufacturing-and-secure-critical-supply-chains-in-2022/>

United States Government. 2022. "The White House". *Executive order on America's supply chains: a year of action and progress*. Febrero. Accessed Julio 27, 2023. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/Capstone-Report-Biden.pdf>