

LOS PILARES DE LA SEGURIDAD ECONÓMICA

Las actuales perturbaciones en las cadenas de suministro reafirman la importancia de un sistema multilateral de comercio basado en las normas de la OMC

Ralph Ossa

La seguridad económica ha pasado a situarse en la primera línea de los debates de política económica, después de que una serie de crisis —las más recientes, la pandemia de COVID-19 y la guerra en Ucrania— hayan causado perturbaciones en las cadenas mundiales de suministro. Gobiernos de todo el mundo buscan formas de reducir la vulnerabilidad de sus países ante estas perturbaciones, en especial ahora que el aumento de las tensiones geopolíticas genera nuevas incertidumbres. En este sentido, la relocalización y la deslocalización entre aliados se han convertido en propuestas de políticas populares, y se habla mucho de la fragmentación mundial.

En este artículo, ofrezco una perspectiva diferente, en la que subrayo los beneficios de un sistema multilateral de comercio fuerte, basado en las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sostengo que un sistema



de este tipo es la mejor garantía de seguridad económica, ya que ofrece una flexibilidad sin precedentes a las empresas y los hogares afectados por la escasez de suministros. Resulta difícil predecir dónde se producirán nuevas escaseces de suministros y quién tendrá la capacidad de intervenir, por lo que es fundamental contar con un amplio abanico de opciones externas.

Cada vez hay más evidencia de que la “flexiguridad” que ofrece el sistema multilateral de comercio es altamente eficaz para mitigar la escasez de suministros. Un ejemplo llamativo de ello es la adaptación de Etiopía a la trágica guerra en Ucrania. Como se señala en un reciente informe de la OMC sobre los efectos de la guerra en el comercio, Etiopía importaba 45% de su trigo desde Rusia y Ucrania antes de la guerra, para después ver un desplome drástico en estas importaciones —de 75% en el caso de Rusia y hasta de 99,9% en el caso de Ucrania. Sin embargo, fue capaz de responder a estas perturbaciones con un fuerte incremento de sus importaciones de trigo desde Estados Unidos y Argentina, aun cuando nunca antes había importado trigo desde Argentina. Es evidente que esta rápida sustitución entre proveedores alternativos habría sido mucho más difícil en una economía mundial fragmentada.

La situación de las cadenas mundiales de suministro

La evidencia indica una concentración considerable de las cadenas mundiales de suministro. Por ejemplo, solo una pequeña minoría de las empresas de Estados Unidos tiene diversificadas sus cadenas de suministro, en el sentido de que importan el mismo producto desde más de un país (Antràs, Fort y Tintelnot, 2017). Fijándose en los datos macroeconómicos, los economistas de la OMC estiman que 19% de las exportaciones mundiales son de productos “cuello de botella”, que se definen como aquellos productos con pocos proveedores pero con una gran cuota de mercado (Majune y Stolzenburg, de próxima publicación). Resulta interesante que este porcentaje se ha duplicado en las dos últimas décadas, lo que sugiere que las cadenas mundiales de suministro están cada vez menos diversificadas.

Aunque es tentador interpretar a primera vista estos hechos como evidencia de falta de diversificación, es más plausible que simplemente reflejen la presencia de importantes costos irreversibles en la formación de cadenas mundiales de valor. Para las empresas es costoso identificar un proveedor extranjero adecuado, coordinar los procesos de producción y construir una relación de confianza, por lo que se ven forzadas a racionalizar sus estrategias de abastecimiento internacional. Más aún, las empresas también tienen un interés considerable en evitar perturbaciones en las cadenas de suministro, ya que afectan directamente sus resultados. McKinsey estima que las perturbaciones en las cadenas

de suministro cuestan a las empresas, cada década, más de 40% de los beneficios anuales, en promedio.

El lento ajuste de las cadenas mundiales de suministro a las tensiones comerciales entre China y Estados Unidos también habla de la presencia de importantes costos irreversibles. Es verdad que pueden detectarse los primeros signos de desvinculación en algunos productos muy expuestos, como ha señalado recientemente Chad Bown. No obstante, resulta llamativo que el comercio bilateral entre China y Estados Unidos alcanzara un máximo histórico en 2022, pese a los altos y persistentes aranceles.

A nivel macroeconómico, conviene recordar que la especialización nacional es un resultado natural de las fuerzas de la ventaja comparativa y una fuente clásica de beneficios del comercio. En efecto, en otro lugar he comentado que el comercio es beneficioso precisamente porque ofrece acceso a productos esenciales para los que es difícil encontrar sustitutos nacionales, según el cálculo de que 10% de los productos más esenciales representan 90% de los beneficios del comercio (Ossa, 2015). Esto sugiere que diversificar la producción de los mencionados productos “cuello de botella” resultaría, probablemente, en altos costos para el bienestar.

Los economistas de la OMC estiman que la fragmentación de la economía mundial en dos bloques rivales reduciría los ingresos reales, en promedio, en 5,4%. En cambio, el resurgir del multilateralismo podría incrementar los ingresos reales en 3,2%, por lo que el costo de oportunidad de renunciar a la cooperación internacional, y avanzar en su lugar hacia la rivalidad geopolítica, es de 8,6%. Cabe destacar que los costos de oportunidad oscilan entre 6,4% para las economías desarrolladas, 10,2% para las economías en desarrollo y 11,3% para las economías menos desarrolladas. Los que más tienen que ganar son los países de ingreso bajo, ya que son los que más se beneficiarían de las repercusiones tecnológicas positivas asociadas con el comercio internacional.

Argumentos a favor de intervenir mediante políticas

En un estudio reciente, se analizan en términos más formales los argumentos a favor de intervenir mediante políticas ante posibles perturbaciones en las cadenas de suministro (Grossman, Helpman y Lhuillier, 2023). Los autores identifican dos fallas de mercado opuestas que podrían corregirse mediante políticas. Por un lado, las empresas no tienen incentivos para invertir lo suficiente en la resiliencia de las cadenas de suministro, ya que algunos de los costos de las perturbaciones en las cadenas de suministro recaen en los consumidores. Por otro lado, las empresas tienen incentivos para sobreinvertir en la resiliencia de las cadenas de suministro, porque les permitiría aprovechar las posibilidades de





beneficios extraordinarios que presentan las perturbaciones en las cadenas de suministro. La cuestión de fondo es que los argumentos a favor de intervenir mediante políticas son más bien sutiles, y quizá los gobiernos quieran promover la relocalización, la deslocalización, ninguna de las dos o ambas.

A efectos prácticos, esto significa que los argumentos a favor de intervenir mediante políticas en las cadenas mundiales de suministro son débiles. La resiliencia es deseable, pero también costosa, y no existe razón para creer que las empresas están poco o muy expuestas a riesgos de las cadenas de suministro. Dicho esto, es importante reconocer que este análisis hace abstracción de algunas de las consideraciones de seguridad nacional en el actual debate sobre política económica. Podría haber circunstancias en las que pueda argumentarse que las empresas no internalizan las externalidades de seguridad en sus actividades comerciales, lo que podría justificar las limitadas intervenciones en las cadenas mundiales de suministro diseñadas para internalizar estas externalidades.

Estas consideraciones teóricas coinciden ampliamente con la evidencia. Después de todo, el comercio mundial ha sido notablemente resiliente —y también una importante fuente de resiliencia— durante la pandemia y la guerra en Ucrania. Tras el brote de COVID-19, el comercio se recuperó en tan solo tres trimestres tras la desaceleración en el segundo trimestre de 2020. Suministró a los hogares las mascarillas, las vacunas y los equipos de oficina en casa que necesitaban para hacer frente a la emergencia de salud pública. Transcurrido un año de la guerra en Ucrania, el comercio también se está comportando por encima de las expectativas, tras cierta caída inicial en algunos productos, como el trigo. Esto contribuyó a evitar en gran parte la escasez de alimentos, incluso en países muy expuestos, como Egipto, Etiopía y Türkiye.

El valor de un fuerte sistema multilateral de comercio

Estas consideraciones sugieren que el principal papel de las políticas es ofrecer un marco económico en el que puedan prosperar cadenas de suministro resilientes. En este papel, es de vital importancia la defensa del sistema multilateral de comercio, que mantiene bajas, no discriminatorias y previsibles las barreras comerciales. Conviene recordar que el sistema multilateral de comercio es un logro histórico de la comunidad internacional, y no el estado natural de la política comercial internacional. Fue creado después de la Segunda Guerra Mundial, en un momento constitucional, tras tres décadas desastrosas de desglobalización.

La naturaleza basada en reglas del sistema multilateral de comercio es especialmente importante para la seguridad de las cadenas de suministro. No solo

reduce el riesgo de que las políticas provoquen perturbaciones en las cadenas de suministro, sino que también incrementa la probabilidad de que los mercados se mantengan abiertos cuando el acceso a fuentes alternativas es más necesario. Estas ventajas se perderían en un sistema de comercio basado en el poder, en el que los países tuvieran la libertad de adaptar sus políticas comerciales cuando crean conveniente.

Lo perjudicial que resulta la incertidumbre en torno a la política comercial para los flujos comerciales ha sido muy documentado. Por ejemplo, Handley (2014) ha demostrado que una reducción de los aranceles consolidados incrementa los flujos comerciales aun cuando los aranceles aplicados no cambien. Esto se debe a que una reducción de los aranceles consolidados disminuye la incertidumbre en torno a la política comercial, ya que limita el grado en que pueden modificarse los aranceles aplicados. Los países, a veces, aplican aranceles más bajos de lo que les obligan sus compromisos con la OMC, lo que da como resultado el denominado excedente arancelario.

Una implicación más amplia de esto es que preservar la credibilidad del sistema multilateral de comercio es fundamental. No solo importa saber a qué políticas se comprometen los países, sino también saber la credibilidad con que se perciben estos compromisos. Esto significa que cualquier violación de las normas de la OMC supone un importante daño colateral que socava el funcionamiento de todo el sistema multilateral de comercio. El reto de la OMC de preservar la credibilidad del sistema multilateral de comercio no es distinto al reto de los bancos centrales de anclar las expectativas de inflación.

Todo esto no significa que el marco económico en el que se realiza el comercio mundial no pueda mejorarse. Si el objetivo es fortalecer la resiliencia de las cadenas mundiales de suministro, lo que la OMC denomina “reglobalización” resulta ser un principio rector natural. La idea es trabajar hacia una globalización más inclusiva en la que una variedad más amplia de países puedan participar en las cadenas mundiales de valor. **FD**

RALPH OSSA es economista jefe de la Organización Mundial del Comercio.

Referencias:

- Antràs, Pol, Teresa C. Fort, and Felix Tintelnot. 2017. “The Margins of Global Sourcing: Theory and Evidence from U.S. Firms.” *American Economic Review* 107 (9): 2514–64.
- Grossman, Gene M., Elhanan Helpman, and Hugo Lhuillier. 2023. “Supply Chain Resilience: Should Policy Promote International Diversification or Reshoring?” Forthcoming in the *Journal of Political Economy*.
- Handley, Kyle. 2014. “Exporting under Trade Policy Uncertainty: Theory and Evidence.” *Journal of International Economics* 94 (1): 50–66.
- Majune, Sokrates K., and Victor Stolzenburg. Forthcoming. “Mapping Global Concentration in Trade Flows.” WTO Staff Working Paper, World Trade Organization, Geneva.
- Ossa, Ralph. 2015. “Why Trade Matters after All.” *Journal of International Economics* 97 (2): 266–77.