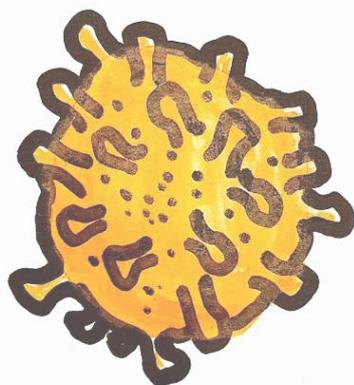


ICEI Papers COVID-19

Instituto Complutense de Estudios Internacionales



Num. 25

8 DE JULIO DE 2020

**Cadenas Globales de Valor y
COVID-19**

Antonio Biurrun



Cadenas Globales de Valor y COVID-19

Antonio Biurrun

Investigador en formación asociado al Instituto Complutense de Estudios Internacionales

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR

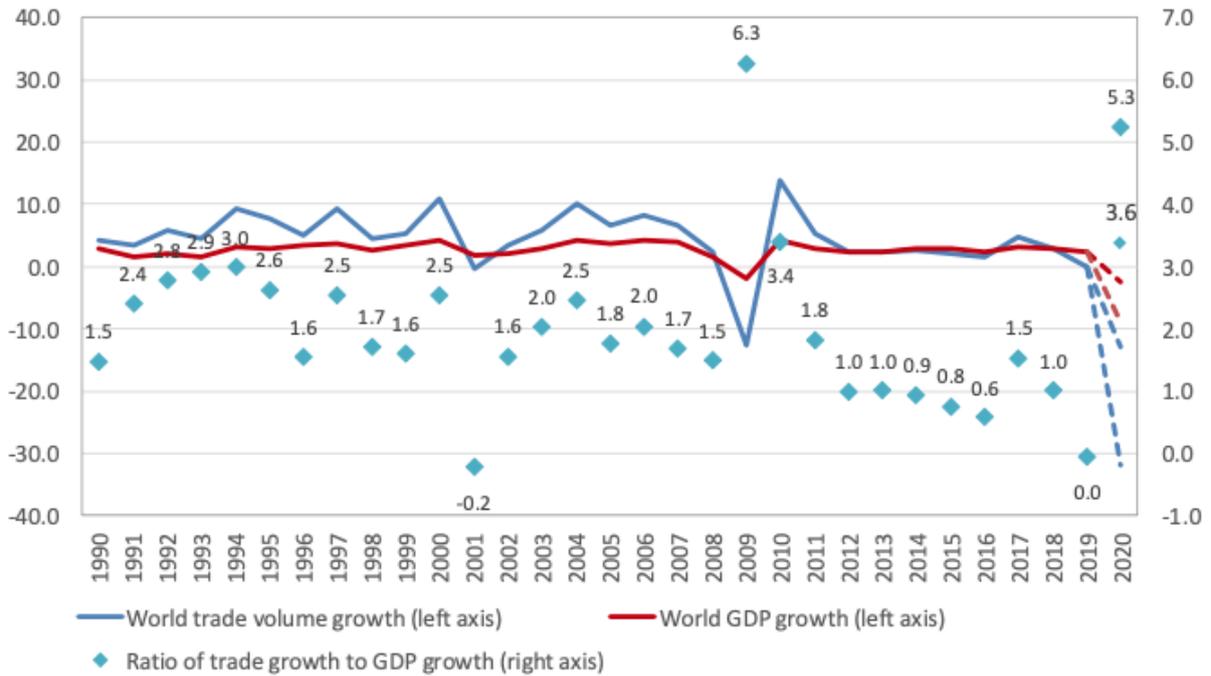
Desde hace décadas, la emergencia y el afianzamiento de las cadenas globales de valor (CGV) como estructuras fundamentales de la economía mundial han obedecido a la relativa estabilidad de las reglas de comercio internacional y los avances multilaterales en el seno de la Organización Mundial del Comercio. Esto ha permitido a los productores establecer redes a lo largo y ancho del planeta, a través de la fragmentación internacional de la producción, favorecida por la disponibilidad de las tecnologías necesarias. El principal objetivo de estas cadenas ha sido la búsqueda de eficiencia, y para ello se han seguido fundamentalmente estrategias de optimización y de reducción de costes.

Ello ha resultado en que durante las últimas décadas hayamos venido asistiendo a un despliegue acelerado de las CGV, fruto de cuatro factores principales. Uno de estos ha sido la incesante innovación tecnológica, que ha posibilitado la fragmentación productiva y el surgimiento de nuevos servicios. En segundo lugar, el abaratamiento y las nuevas condiciones de los transportes y las comunicaciones a escala mundial, que han estado mediados por el desarrollo y el despliegue de las TIC. En tercer lugar, la liberalización comercial y financiera que ha posibilitado el proceso y, por último, en cuarto lugar, las estrategias de desarrollo y de industrialización implementadas por los gobiernos de China y otras economías asiáticas.

Una de las principales consecuencias de este rápido desarrollo ha sido el incremento de la interdependencia entre los distintos agentes de la cadena. En concreto, las industrias manufactureras son cada vez más dependientes de la producción de bienes intermedios en otros países, especialmente de China. Sin embargo, las CGV no han estado exentas de shocks a lo largo de las últimas décadas. Junto a los que son de carácter nítidamente económico, como la crisis financiera de 2008-2009, encontramos aquéllos de origen natural, como el generado por el terremoto y tsunami en Japón en 2011, que obligó a empresas japonesas establecidas en los EEUU a detener su producción dado que no podían importar bienes intermedios desde Japón. Estos shocks naturales eran percibidos como eventos aislados y con un efecto temporal. Sin embargo, la incertidumbre que rodea a la pandemia actual de la COVID-19, acerca de su duración, los posibles rebrotes o la aparición de nuevas pandemias, hacen que la percepción general sobre el shock económico sea muy distinta.

En este contexto, es importante señalar que el comercio internacional ya venía sufriendo una desaceleración significativa en 2019, como se observa en el Gráfico 1, debido en parte a la ralentización del crecimiento económico y a la incertidumbre generada por las políticas arancelarias y la guerra comercial desatada entre EEUU y China.

Gráfico 1
Ratio de crecimiento del comercio mundial de mercancías sobre crecimiento del PIB mundial 1990-2020 (% de cambio y ratio)



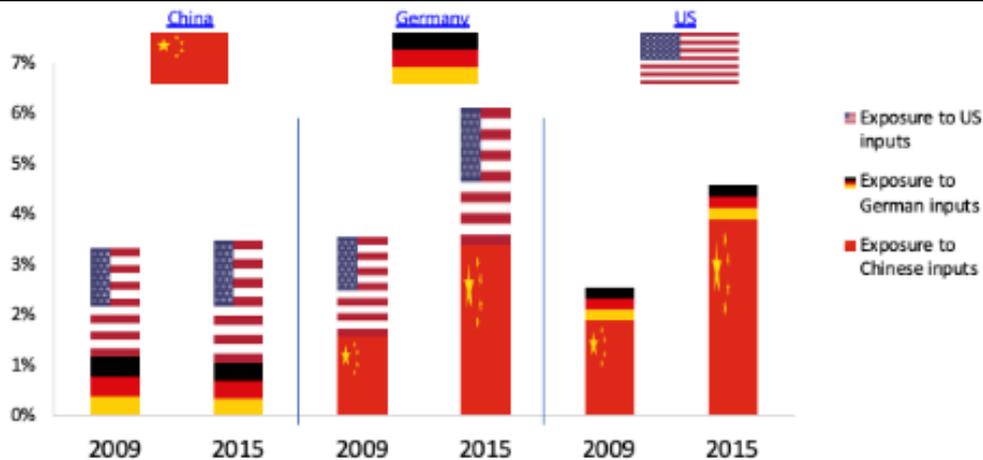
Fuente: Estimaciones de la Secretaría de la OMC para el comercio y el consenso sobre el PIB histórico. Las proyecciones sobre el PIB están basadas en escenarios simulados con el Modelo de Comercio Global de la OMC.

En el Gráfico 1 se pueden apreciar los fuertes altibajos en el comercio internacional provocado por la crisis financiera y económica de 2008-2009, la desaceleración del año 2019 y dos posibles escenarios que representan la caída del comercio y el PIB mundial provocada por el impacto de la COVID-19, en líneas discontinuas. También es destacable la rotura de la dinámica de la ratio crecimiento del comercio sobre crecimiento del PIB producida con la crisis de 2008-2009, pasando de una media de 2 a una media de 1. Se antoja complicado predecir la evolución de esta ratio a partir del shock económico que produzca la pandemia. Los posibles escenarios que se plantean han sido llevados a cabo en base al modelo de comercio global de la OMC considerando, en el escenario más optimista, que las medidas de confinamiento se limiten a tres meses a nivel global y, a todo el año 2020, en el más pesimista. Parece por tanto más plausible el escenario optimista, dado que la mayoría de los países afectados se encuentran ya aliviando sus medidas de confinamiento. Cabe esperar, por tanto, una recuperación con forma de V.

SITUACIÓN ACTUAL

La producción de los principales sectores manufactureros depende en gran medida de los bienes intermedios procedentes de China. A su vez, las manufacturas chinas dependen principalmente de inputs norteamericanos y alemanes, como se observa en el Gráfico 2.

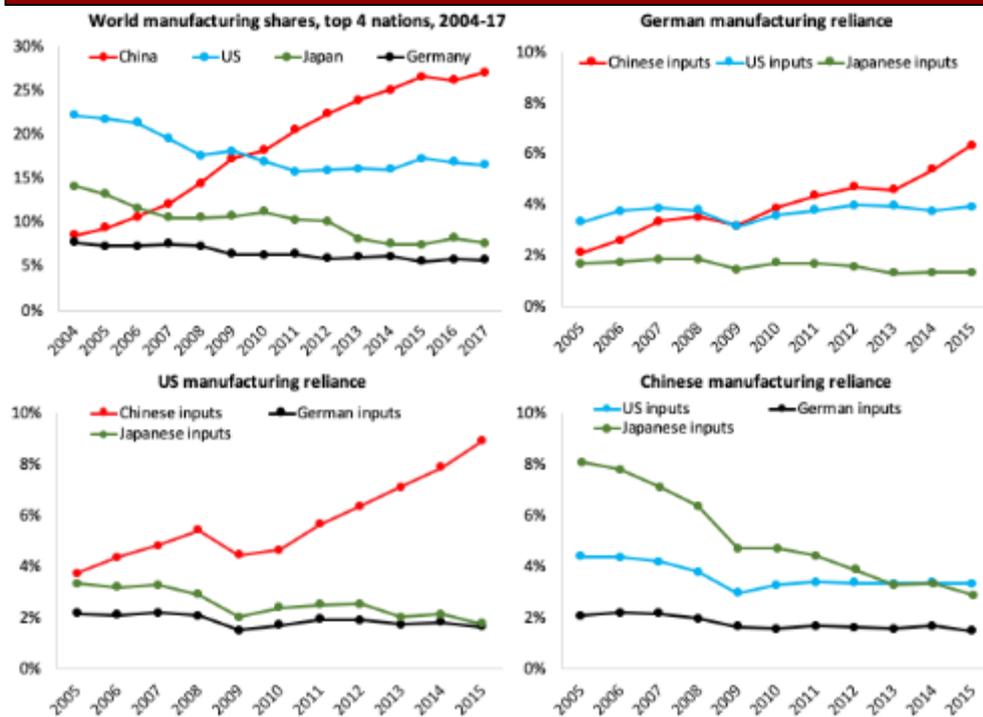
Gráfico 2 Interdependencia de las grandes potencias manufactureras, 2009 vs 2015



Fuente: Cálculos llevados a cabo por Richard Baldwin y Rebecca Freeman a partir de las Tablas Inter-country Input-Output de la OCDE, disponibles en: <https://www.oecd.org/sti/ind/inter-country-input-output-tables.htm>.

Esta interdependencia no es simétrica, y de hecho, mientras que se incrementa en Estados Unidos y Alemania con respecto a China, disminuye en la dirección opuesta. Se aprecia con mayor facilidad en el Gráfico 3, en el que se muestra la evolución de la interdependencia entre estos 3 productores de bienes manufacturados, junto a Japón, según el origen de los bienes intermedios.

Gráfico 3 Interdependencia de la producción manufacturera de bienes intermedios en los principales centros de actividad de las Cadenas Globales de Valor



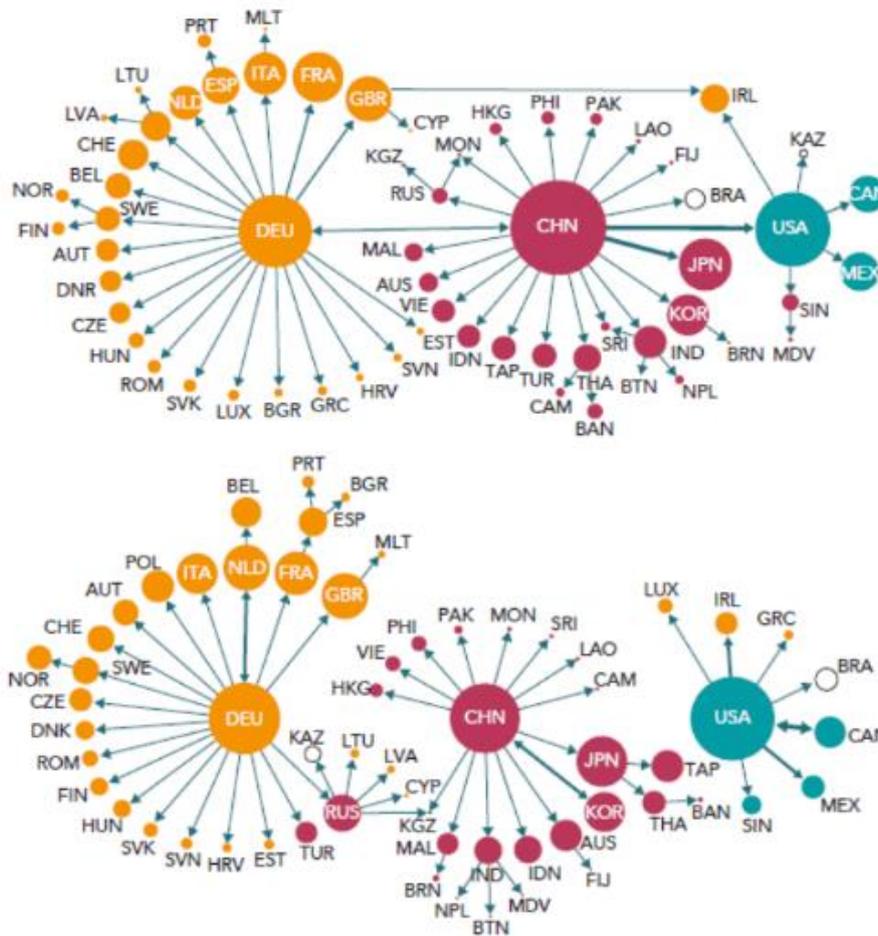
Fuente: Cuotas de manufacturas a partir de la base de datos de la base de datos de World Development Indicator. Los cálculos sobre la interdependencia han sido llevados a cabo por Richard Baldwin y Rebecca Freeman en base a las Tablas ICIO de la OCDE, disponibles en: <https://www.oecd.org/sti/ind/inter-country-input-output-tables.htm>

Nota: Las figuras muestran el porcentaje de bienes intermedios directos e indirectos de cada centro de actividad manufacturera en los productos finales de los demás.

Esta interdependencia provoca que, dado el origen geográfico y el patrón de contagio del virus, no sea descartable una caída del comercio mundial que adopte forma de olas, provocada por el contagio y re-contagio a lo largo de las cadenas, dado que al tiempo que China parece que ya se ha recuperado de la primera oleada, Alemania empieza a recuperarse y Estados Unidos está acercándose todavía al pico de contagios.

Sin embargo, cabe matizar que existen diferencias entre las exportaciones o comercio de bienes finales, y el de bienes intermedios, entendiendo este como el comercio en el interior de las cadenas. El Gráfico 4 muestra las redes de comercio diferenciando entre bienes finales e intermedios.

Gráfico 4
Redes de exportaciones de bienes finales (arriba) vs comercio en las Cadenas Globales de Valor (abajo), 2017

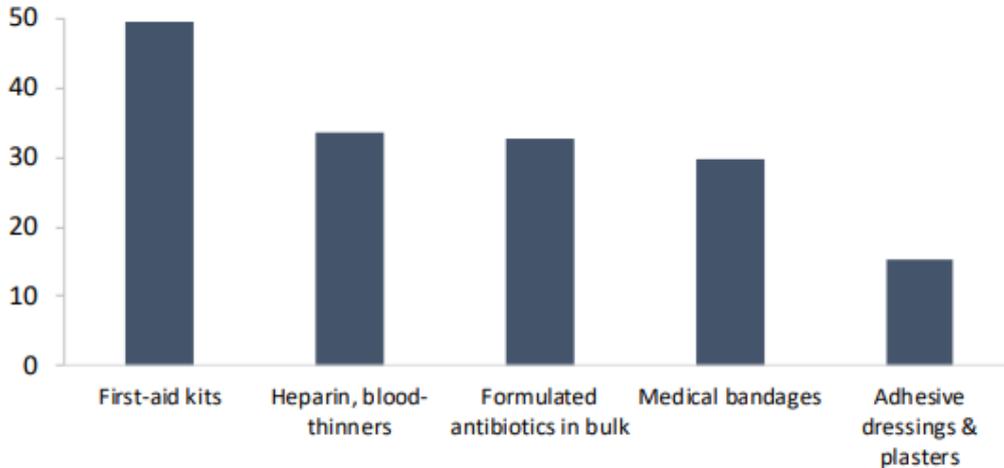


Fuente: OMC (2019), Figura 1.15.

Nota: Países indicados con códigos estándares alfa ISO-3

Aquí se observa cómo las cadenas globales de valor están más regionalizadas que el comercio internacional, al no haber enlaces directos entre los grandes centros, por lo que otra posibilidad es que el re-contagio se produzca en mayor medida entre economías de la misma zona y, por lo tanto, pueda ser controlado con una relativa mayor facilidad. Este proceso de regionalización, y a la vez de concentración alrededor de la principal potencia de cada bloque, puede percibirse mejor en la Tabla 1.

Gráfico 5
Participación de China en las importaciones totales de determinados suministros médicos, 2018 (%)



Fuente: EBRD (2020)

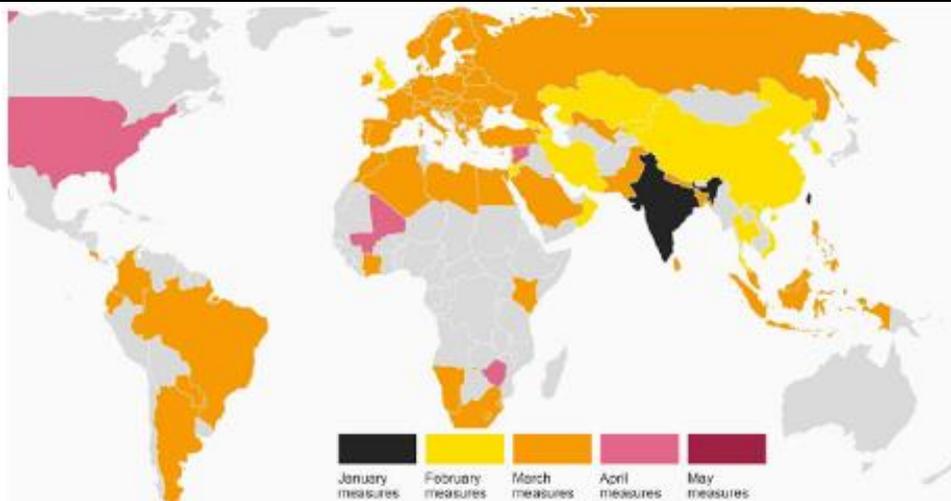
Nota: Las importaciones hacen referencia a los siguientes códigos HS: 300650, 300190, 300320, 300590, 300570.

Esta dependencia de China tiene implicaciones muy importantes en esta cadena dado que en la reciente crisis de la COVID-19 ha provocado que algunos países productores de mascarillas, tales como Francia, hayan preferido importar billones desde China antes que potenciar su producción nacional, y esto muestra cómo los productores centrales en algunas cadenas parecen haber sido más eficientes a la hora de suministrar bienes sanitarios durante la crisis.

Sin embargo, la constatación de esta gran interdependencia ha llevado en los últimos años a muchos países a tratar de re-localizar las cadenas de producción y a establecer políticas de corte proteccionista, especialmente en el caso de las restricciones a las exportaciones de suministros médicos. La mayoría de estas medidas han sido tomadas en menos de dos meses desde la confirmación de la pandemia.

El Gráfico 6 ilustra las 150 medidas proteccionistas tomadas por 83 países durante la pandemia sobre los productos médicos.

Gráfico 6
Controles de exportaciones de suministros médicos y medicinas reportados en 2020: 83 países han impuesto un total de 150 medidas



Fuente: Web de Global Trade Alert <https://www.globaltradealert.org/> a 9 de mayo de 2020.

EFFECTOS DE LA COVID-19

Los efectos de la pandemia en el corto plazo se han dado tanto en el lado de la oferta como de la demanda. Por un lado, el estallido del virus repercutió directamente en la producción mundial de mercancías, comenzando por el cierre temporal de fábricas en la provincia china de Hubei, que pese a suponer sólo el 4.5% del PIB del país, es un centro de alta tecnología con grandes empresas locales y multinacionales extranjeras integradas en cadenas globales del sector de la automoción, de la electrónica y farmacéutico. Afectó así primero a empresas en Asia y Norte América. Y es que alrededor del 25% de los bienes intermedios de exportaciones de alta tecnología de países como EEUU, Japón, Corea y México vienen de China, especialmente de esta provincia. Como ejemplo, el 7 de febrero de 2020 Hyundai se vio forzada a detener su producción en Corea debido al desabastecimiento de componentes provenientes de China.

Por lo tanto, cabe afirmar que el primer impacto directo se ha dado sobre la producción de mercancías y de servicios, fruto de las medidas de confinamiento, restricción al libre movimiento y de distanciamiento social, lo que también impacta en la mano de obra, así como en los servicios de fletes y transporte de mercancías, que se han visto obligados a reducir la oferta.

Por otro lado, existe también un segundo impacto debido a la reacción de la demanda de bienes manufacturados y de servicios.

Este segundo impacto está económicamente explicado por tres factores: la caída en la demanda agregada, posposición de compras por parte de los consumidores y de inversiones por parte de las empresas, debido a la incertidumbre. De hecho, los bienes manufacturados son en gran medida los más susceptibles a caídas repentinas en la demanda, como ya se vio en la crisis de 2008-2009, y en esta ocasión debe sumarse la fuerte retracción de los servicios debido a las medidas de confinamiento, afectando en profundidad a aquellas industrias que dependen del movimiento de personas, tales como la hostelería o el transporte.

Alternativamente, los servicios esenciales (alimentación, energía, suministros sanitarios y más) y aquellos vinculados a la digitalización, como el teletrabajo o la teleeducación, se han visto notablemente potenciados ante la imperiosa necesidad de no parar definitivamente la actividad de nuestras sociedades.

Por último, cabe destacar cómo tras la crisis de 2008-2009 la reacción política fue relativamente homogénea y coordinada en cuanto a la voluntad de las grandes potencias (G20) de evitar el proteccionismo y potenciar el comercio internacional. Sin embargo, en esta ocasión la Geopolítica puede jugar un papel fundamental ya que al observar la tendencia de las grandes potencias en los últimos meses, con especial atención a EEUU y China, existen dudas razonables de que la reacción institucional vaya a ser similar, incertidumbres a las que se añade cuál será la posición de la UE en este marco.

¿QUÉ CABE ESPERAR?

Más crisis. La comunidad científica ha advertido de que el cambio climático conllevará una climatología más extrema con sus correspondientes catástrofes naturales, así como la aparición de nuevas pandemias. En ausencia de acciones decisivas contra el cambio climático, sólo cabe esperar que este tipo de crisis sean cada vez más comunes.

En cuanto al futuro de las cadenas globales de valor, y pese a las diferentes reconfiguraciones que seguro sufrirán en los próximos tiempos, parece aventurado pronosticar su fin. Incluso durante la pandemia, y pese a las políticas proteccionistas, muchas han permanecido en funcionamiento y algunas de hecho se han visto potenciadas, como la cadena de suministros médicos.

Una rápida recuperación del funcionamiento de las cadenas estará muy condicionada a las expectativas que empresas, consumidores y gobiernos tengan sobre la pandemia. Esta recuperación tendrá lugar si sobre los agentes pesara más la idea de que se trata de un shock temporal y sin grandes posibilidades de rebrotes, como ocurrió en ocasiones anteriores. Si, por el contrario, se prolonga el brote a escala global o se producen rebrotes, en definitiva, si crece de manera considerable la incertidumbre, la hipótesis más plausible es la de un repliegue hacia unas cadenas de carácter más regional y menos global, con medidas proteccionistas y retroceso del proceso de globalización.

Sobre la posibilidad de este segundo escenario ya se observan muestras a nivel global, como por ejemplo las palabras del Representante de Comercio de EEUU Robert Lighthizer: “las empresas han reflexionado sobre la forma en que se han internacionalizado en exceso, con líneas de suministro procedentes del otro lado del Pacífico que las han expuesto a riesgos inaceptables... la era de la deslocalización sin límites ha terminado”. Otro ejemplo es el de la resolución del 17 de abril del Parlamento Europeo en la que se “apoya la reintegración de las cadenas de suministro dentro de la UE”.

Por otro lado, existen también voces que llaman a liberalizar las cadenas globales, con argumentos ya conocidos como la bajada de aranceles, el reforzamiento de la acción colectiva en políticas comerciales tales como evitar las restricciones a las exportaciones, y también el establecimiento de corredores verdes para productos y personal sanitarios.

En cualquier caso, lo que sí parece seguro es que, tras la guerra comercial entre China y EEUU, y el shock que provoque la COVID-19, muchas multinacionales se verán forzadas a repensar sus acuerdos comerciales, así como a diversificar sus proveedores y a disminuir, en la medida de lo posible, su dependencia de una zona geográfica concreta, como ha ocurrido con China. Estas cadenas estaban diseñadas para maximizar la eficiencia y los beneficios, pero han demostrado necesitar que todas sus piezas funcionen a la perfección para no colapsar. En este sentido, cabe diferenciar la robustez (capacidad de resistencia al colapso) de la resiliencia (capacidad de recomposición tras el colapso). A raíz del terremoto en Japón y las inundaciones en Tailandia en el año 2011, las empresas que estaban más insertadas en cadenas globales complejas mostraron una mayor resiliencia al recuperarse más rápido, pese a estar expuestas a un riesgo mayor.

Sí que cabe esperar también cierta relocalización debido a la automatización, dado que esta reduce los costes laborales en los países de origen.

Así se lograría, en definitiva, que en otras pandemias que afecten a diferentes países en diferentes momentos, se puedan mantener las cadenas en funcionamiento y reducir los riesgos.

Además, en el futuro más próximo, la producción en masa de una vacuna para la COVID-19 requerirá un esfuerzo internacional en cooperación ya que la producción a gran escala y en el mínimo tiempo posible, sólo podrá ser lograda a través de cadenas internacionales coordinadas.

Para finalizar tratando de arrojar algo de luz, y teniendo presente el papel de China en las CGV, cabe mencionar que según se han ido relajando las medidas de confinamiento en el país los datos relativos al shock económico parecen ir recuperándose, y poco a poco van incrementándose de nuevo tanto las importaciones como las exportaciones del país.

REFERENCIAS

Baldwin, R. (7 de abril de 2020) The Greater Trade Collapse of 2020: Learnings from the 2008-09 Great Trade Collapse. *VOXEU CEPR Policy Portal*. Recuperado de: <https://voxeu.org/article/greater-trade-collapse-2020>

Baldwin, R. y Freeman, R. (1 de abril de 2020) Supply chain contagion waves: Thinking ahead on manufacturing 'contagion and reinfection' from the COVID concussion. *VOXEU CEPR Policy Portal*. Recuperado de: <https://voxeu.org/article/covid-concussion-and-supply-chain-contagion-waves>

Baldwin, R. y Freeman, R. (22 de mayo de 2020) Trade conflict in the age of Covid-19. *VOXEU CEPR Policy Portal*. Recuperado de: <https://voxeu.org/article/trade-conflict-age-covid-19>

Baldwin, R. y Weder Di Mauro, B. (6 de marzo de 2020) Economics in the time of COVID-19: A new eBook. *VOXEU CEPR Policy Portal*. Recuperado de: <https://voxeu.org/article/economics-time-covid-19-new-ebook>

Bekkers, E., Keck, A., Koopman, R. y Nee, C. (24 de abril de 2020) Trade and COVID-19: The WTO's 2020 and 2021 trade forecast. *VOXEU CEPR Policy Portal*. Recuperado de: <https://voxeu.org/article/trade-and-covid-19-wto-s-2020-and-2021-trade-forecast>

Miroudot, S. (18 de junio de 2020) Resilience versus robustness in global value chains: Some policy implications. *VOXEU CEPR Policy Portal*. Recuperado de: <https://voxeu.org/article/resilience-versus-robustness-global-value-chains>