
DEPENDENCIA EXTERIOR Y POLÍTICA COMERCIAL

BERNARDO HERNÁNDEZ SAN JUAN

MINCOTUR

Desde la segunda guerra mundial hasta la crisis financiera global de 2008 el mundo experimentó una profunda integración económica con fuertes incrementos en el volumen de bienes y servicios intercambiados, así como en el flujo internacional de capitales. Un fenómeno característico de esta etapa fue la fragmentación internacional de los procesos productivos, dando lugar a cadenas globales de valor, en ocasiones, largas y complejas. Sin embargo, desde 2008 hasta la actualidad hay evidencia de un agotamiento de este proceso de globalización. En particular, se observa un estancamiento en el peso del comercio de bienes, así como del alcance de las cadenas globales de valor. Sin embargo, el comercio de servicios no ha dejado de crecer (Baldwin, 2022). También se aprecia una reducción de los flujos de inversión directa (FMI, 2023).

Diversos acontecimientos recientes han hecho surgir dudas sobre el futuro de la globalización. El primero fue el Brexit al que, en 2018, se añadió la guerra comercial entre EEUU y China. En 2020 llegó el shock provocado por la pandemia, que causó disrupciones importantes en las cadenas globales de suministro y, ya en 2022, la invasión de Ucrania, que ha causado muchas tensiones en los mercados energéticos y de otras materias primas, así como una brusca disminución de las relaciones comerciales entre Rusia y la Unión Europea. La respuesta inicial de diversos Gobiernos, con medidas que priorizan la producción nacional y la relocalización de inversiones, no hace sino aumentar la incertidumbre sobre el futuro de la globalización.

La globalización ha contribuido notablemente al progreso económico de la mayoría de los países, en especial de las economías emergentes, ayudando a salir de la pobreza a muchos millones de personas. Sin embargo, sus efectos han sido con frecuencia desiguales para las distintas regiones y segmentos sociales de cada país y también se argumenta que ha contribuido al deterioro del medio ambiente. Se escapa del objeto de este artículo plantear los ajustes que son necesarios en el ámbito internacional y de las políticas nacionales para que la globalización sea más inclusiva y sostenible y genere menos rechazo en nuestras sociedades. En todo caso, un posible proceso de desglobalización llevaría asociado un coste económico significativo. Por ejemplo, Javorcik *et al.*, (2022) estiman que el coste de una

división del mundo en dos bloques comerciales o escenario de *friendshoring* en el comercio, podría ascender a más del 4% del PIB mundial a medio plazo. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional estima que la imposición de barreras a la inversión directa entre bloques podría tener un impacto negativo de hasta el 2% del PIB mundial (FMI, 2023).

Esta situación plantea la necesidad de reflexionar sobre la dependencia exterior de nuestras economías para identificar vulnerabilidades y elaborar estrategias que reduzcan los riesgos asociados, sin renunciar a los beneficios de la integración económica internacional. Se trata de detectar, no solo las vulnerabilidades relevantes en la actualidad, sino también de intentar anticiparse a las que puedan aparecer o ganar importancia en el futuro. A medida que se vaya consolidando a nivel global la doble transición, digital y verde, son previsible nuevas fuentes de vulnerabilidad. En estos momentos en los que Europa todavía sufre un impacto negativo por su dependencia de los combustibles fósiles importados, ya se anticipa un agravamiento de la dependencia de determinados materiales críticos, que serán esenciales para la doble transición.

Este artículo, analiza la dependencia exterior de España a través del comercio, para luego centrarse en aquellos productos ligados a la digitalización y la transición energética. Por último, revisa la reacción que han tenido empresas y autoridades ante este nuevo escenario, contemplando la posibilidad de usar la política comercial como instrumento para reducir la vulnerabilidad exterior.

ANÁLISIS DE DEPENDENCIAS EN EL COMERCIO EXTERIOR ↓

España es una economía abierta. Si nos fijamos en indicadores agregados, la dependencia exterior, tanto en términos de inputs importados, como de la relevancia de los mercados exteriores para vender nuestra producción, es similar a la de otros países de nuestro entorno, como Alemania o Francia, pero inferior al promedio de la OCDE. Los indicadores de participación en cadenas globales de valor (CGV), centrados en los flujos de valor añadido, ofrecen resultados similares: la economía española presenta un grado de integración en estas cadenas algo inferior al del promedio de los países de la OCDE y de los Estados miembro de la UE, aunque superior al de la UE considerada en conjunto. Uno de los indicadores habituales, el valor añadido extranjero incorporado en las exportaciones brutas, señala que en España el 23,8% de las exportaciones brutas está formado por valor añadido importado de otros países, cifra inferior al promedio de la OCDE (27,9%) (1). Este indicador ha disminuido en España algo más de dos puntos porcentuales desde 2008, como reflejo en nuestra economía de la mencionada desaceleración del proceso globalizador. En cuanto a la dependencia de los mercados exteriores para vender nuestra producción, el 26,2% del

valor añadido de nuestra economía tiene como destino atender la demanda externa (22,7% en Francia y 30,5% en Alemania).

Los exportadores españoles conscientes de la importancia de estar integrados internacionalmente. De acuerdo con la Encuesta de Coyuntura de la Exportación (2), el 44% de los exportadores regulares españoles consideran que su empresa participa en una CGV. Este porcentaje es mayor, cuanto mayor es el volumen exportado por la empresa. Cerca de un 75% de los exportadores reconoce depender en cierta medida de bienes o servicios importados.

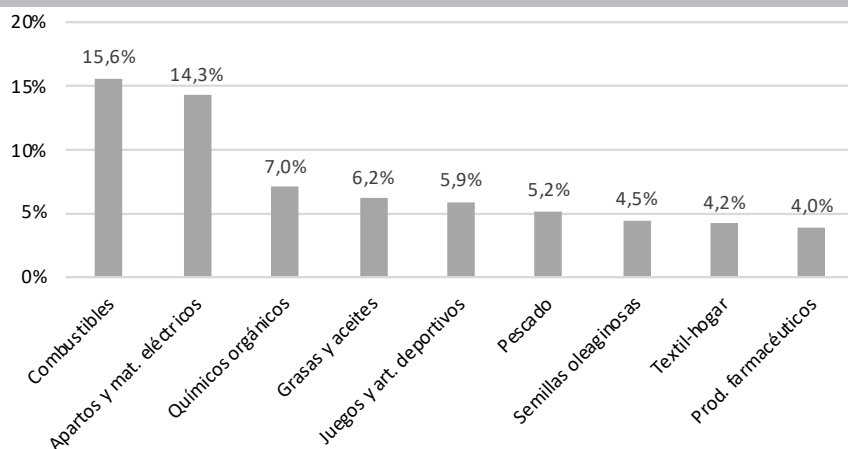
En definitiva, la economía española está muy integrada en la economía mundial. Esto supone que España aprovecha los beneficios de la internacionalización, pero también está expuesta a los *shocks* exteriores. Por eso, resulta conveniente estudiar más en detalle esta dependencia exterior a través del comercio.

Una buena referencia para analizar las vulnerabilidades en el comercio exterior debidas a la concentración geográfica de importaciones o exportaciones es el documento de la Comisión Europea «Strategic dependencies and capacities» (Comisión Europea, 2021). Este estudio lleva a cabo un análisis de las posibles vulnerabilidades en la importación de bienes en la UE. Para ello, se elaboran tres índices: uno que mide el grado de concentración de las importaciones de la UE con respecto a terceros países, otro para reflejar la importancia de esas importaciones respecto a la demanda total (ratio entre importaciones extracomunitarias e importaciones totales, tanto internas a la UE, como externas, lo que pretende ser una aproximación a la demanda total de cada producto) y otro para representar la sustituibilidad entre estas importaciones y la producción de la UE (proporción de importaciones extracomunitarias frente a las exportaciones totales, como mejor aproximación disponible a la producción interna).

Se plantean sendos umbrales para cada uno de estos tres indicadores, de forma que aquellos bienes importados que superen los tres umbrales serán considerados posibles fuentes de vulnerabilidad exterior. Se trata de bienes en los que la UE es muy dependiente de un número muy reducido de terceros países y sin capacidad para sustituir a estos proveedores por producción interna de la UE.

Partiendo de esta lista de bienes, la Comisión hace una selección de aquellos que son utilizados en los que denomina ecosistemas industriales críticos, que son aquellos relevantes para la seguridad, la salud, la digitalización y la transición ecológica. Así define una lista más reducida de bienes sensibles, donde la UE está expuesta a una elevada dependencia exterior. Esta metodología ha sido mejorada recientemente por la Comisión (Arjona *et al*, 2023). Aplicando este enfoque renovado, la Comisión identifica 204 bienes (sobre un total de 5.400 bienes, definidos usando el sistema armonizado con un nivel de des-

FIGURA 1
IMPORTACIONES POTENCIALMENTE VULNERABLES. SECTORES (% EN VALOR)



Fuente: elaboración propia a partir de García-Hernán (2023)

agregación a seis dígitos). Desde un punto de vista sectorial, el de productos químicos es el sector que incluye un mayor número de productos con dependencia, seguido de aparatos mecánicos y equipos eléctricos, metales básicos y productos minerales. Por países de origen, China es, con diferencia, el proveedor de un mayor número de bienes potencialmente vulnerables, seguida de Estados Unidos, Rusia y Suiza.

En García-Hernán (2023) se emplea esta metodología desarrollada por la Comisión para analizar la concentración de las importaciones y exportaciones de bienes de España. Se requiere alguna adaptación de los indicadores al aplicarse solo a una de las economías que forman el bloque comercial europeo (3). Además, se emplean datos más desagregados y más recientes (4) y, a diferencia del enfoque de la Comisión, en este análisis no se excluye ningún sector. Partiendo de un total de 9.500 bienes comercializados por España y descartando unos 1.400 por su reducido volumen de comercio (5), este estudio concluye que un 6,6% de los bienes importados superan los tres umbrales establecidos ($HHI > 0,4$, saldo comercial deficitario y más del 50% de las importaciones con origen extracomunitario), de forma que podrían ser considerados potencialmente vulnerables.

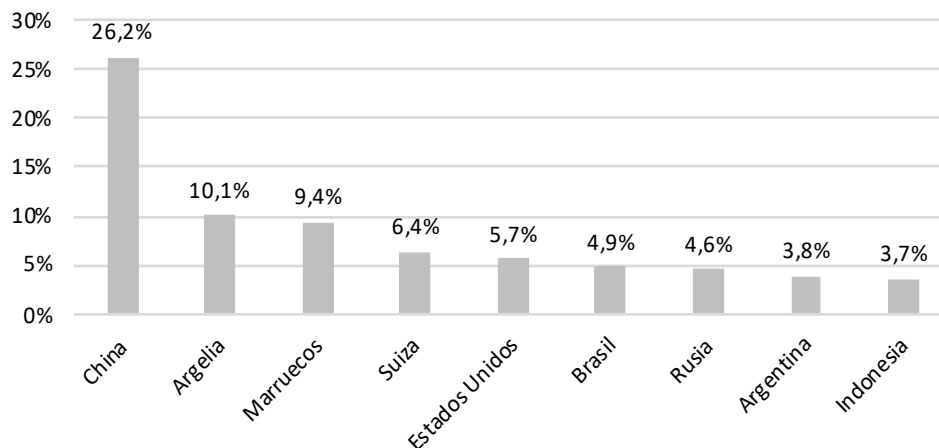
Desde una perspectiva sectorial (ver figura 1), la vulnerabilidad de nuestras importaciones se centra en los combustibles fósiles, seguidos muy de cerca por aparatos y material eléctrico y, a mayor distancia, por productos químicos orgánicos y grasas y aceites. A modo de ejemplo, algunos de los bienes importados que cumplen los tres indicadores en estos sectores son: gas natural en estado gaseoso y antracitas entre los combustibles, determinados tipos de motores eléctricos y paneles fotovoltaicos entre los aparatos y material eléctrico, químicos orgánicos, como los compuestos heterocíclicos o la vitamina C, y grasas, como el aceite de girasol.

Desde un punto de vista geográfico (ver figura 2), el país de origen con un mayor peso como proveedor de bienes potencialmente vulnerables es China, seguida a distancia por Argelia, principalmente por el gas natural, y Marruecos, entre otros productos, por el cableado eléctrico.

Si comparamos estos resultados para España con los del estudio de la Comisión Europea para el conjunto de la UE, se aprecia que España presenta una menor dependencia de economías asiáticas (como Vietnam, Japón y Corea), y, en cambio, tiene una dependencia mayor del Norte de África (Argelia y Marruecos) y América Latina (Brasil y Argentina). La mayor exposición al Norte de África se explica por la cercanía geográfica y a América Latina por los lazos históricos, culturales y empresariales. La menor dependencia de Asia podría responder, al menos en parte, a que algunos de los bienes que otros Estados miembros importan desde Asia, son incorporados como inputs en el proceso productivo de bienes más elaborados, que luego se exportan a otros países europeos, entre ellos, España (esto ocurre, por ejemplo, con algunas materias primas minerales, con diversas semimanufacturas químicas o con circuitos integrados).

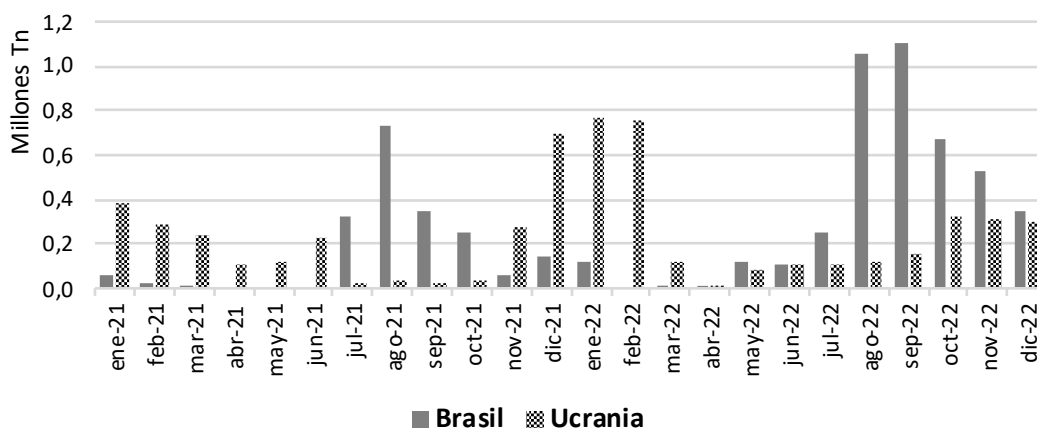
Además de estudiar las dependencias en la importación, también es interesante identificar aquellos productos de exportación con alta concentración geográfica en mercados extracomunitarios (6). Este análisis es útil para anticipar el posible impacto de la imposición de nuevas barreras comerciales por parte de terceros países, quizá asociadas a tensiones geopolíticas, o de la aparición de obstáculos logísticos en una ruta específica. Aplicando un procedimiento equivalente al que hemos visto para las importaciones, pero ahora a las exportaciones, resulta que un 2% de los bienes exportados por España son potencialmente vulnerables. Los principales mercados de destino de estos productos considerados vulnerables son China, Marruecos y Estados Unidos.

FIGURA 2
IMPORTACIONES POTENCIALMENTE VULNERABLES. PAÍS DE ORIGEN (% EN VALOR)



Fuente: elaboración propia a partir de García-Hernán (2023)

FIGURA 3
IMPORTACIONES DE MAÍZ



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Aduanas

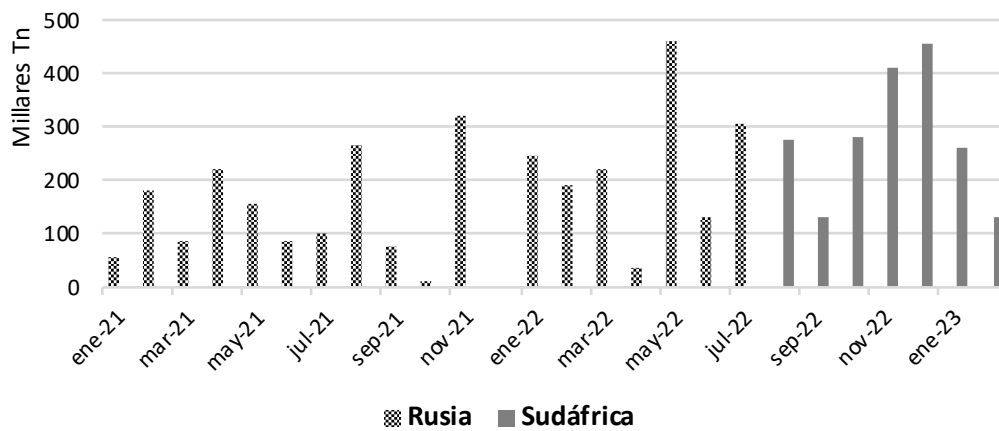
Desde una perspectiva sectorial, los capítulos que incluyen más exportaciones vulnerables, medidas en valor, son los de productos cárnicos, minerales y vehículos.

Es importante señalar que este análisis cuantitativo basado en las estadísticas de comercio es una primera aproximación para identificar productos potencialmente vulnerables. Para que estos resultados cuantitativos sirvan de orientación para la política económica y, en particular, para las medidas de política comercial, deben complementarse con un análisis cualitativo en profundidad. Entre otros aspectos, debe evaluarse cuáles de estos productos tienen realmente un carácter estratégico para nuestra economía y en qué medida pueden ser sustituidos por otros bienes con usos similares. También habrá que valorar la existencia de proveedores alternativos a nivel global y como

pueden verse condicionados por los costes de transporte, así como el riesgo de tensiones geopolíticas y comerciales con los distintos países.

La Comisión, en su análisis cualitativo, descarta la mayoría de bienes del sector agroalimentario y textil, por ejemplo. El motivo es que se trata de bienes de consumo que, en general, tomados individualmente son relativamente sustituibles por otros similares. Por ejemplo, no parece que deba considerarse estratégica la importación de salmón, canela o papaya, por mencionar algunas importaciones españolas muy concentradas. Sin embargo, la aparición de problemas de suministro de otros alimentos de uso más generalizado sí puede tener un impacto económico y social importante, como pudimos comprobar con el aceite de girasol o el maíz a partir de la invasión de Ucrania.

FIGURA 4
IMPORTACIONES DE CARBÓN



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Aduanas

Precisamente, la triste experiencia reciente con la guerra en Ucrania es un buen ejemplo de la importancia de contar con suministradores estables y diversificados para nuestras importaciones estratégicas. La evolución durante 2022 de las importaciones de maíz y de hulla son una clara muestra de cómo los importadores españoles se han adaptado a las adversas circunstancias provocadas por la guerra, buscando nuevos suministradores en otros países. En cuanto al maíz (figura 3), que se importaba principalmente de Ucrania, se observa cómo aumentaron notablemente las importaciones de maíz brasileño a partir de primavera de 2022, coincidiendo con el bloqueo de los puertos ucranianos. El caso del carbón (figura 4) es incluso más claro. Se aprecia claramente cómo la importación de carbón ruso se interrumpe en agosto, cuando entraron en vigor las sanciones de la UE a este producto. Justo entonces, España empezó a importar carbón procedente de Sudáfrica.

Los dos ejemplos que hemos visto, son una buena muestra de cómo el hecho de estar integrados en la economía mundial, manteniendo buenas relaciones comerciales con una mayoría de países, en muchos casos respaldadas por acuerdos de libre comercio, facilita la diversificación de suministradores, reduciendo así la vulnerabilidad de nuestra economía. No obstante, esto no significa que estos ajustes no resulten costosos para las empresas y para la economía en conjunto. El fuerte encarecimiento de los productos energéticos y de muchos alimentos a partir de la invasión de Ucrania nos recuerda que estas disrupciones en el comercio mundial tienen un impacto económico muy negativo.

Por eso, la concentración de importaciones y exportaciones y las vulnerabilidades que puede provocar, debe ser una de las cuestiones a considerar al evaluar el interés para España y para la Unión Europea de los acuerdos comercial con terceros países. Este

factor gana aún más importancia en un contexto de tensiones comerciales y geopolíticas como el que vivimos en la actualidad.

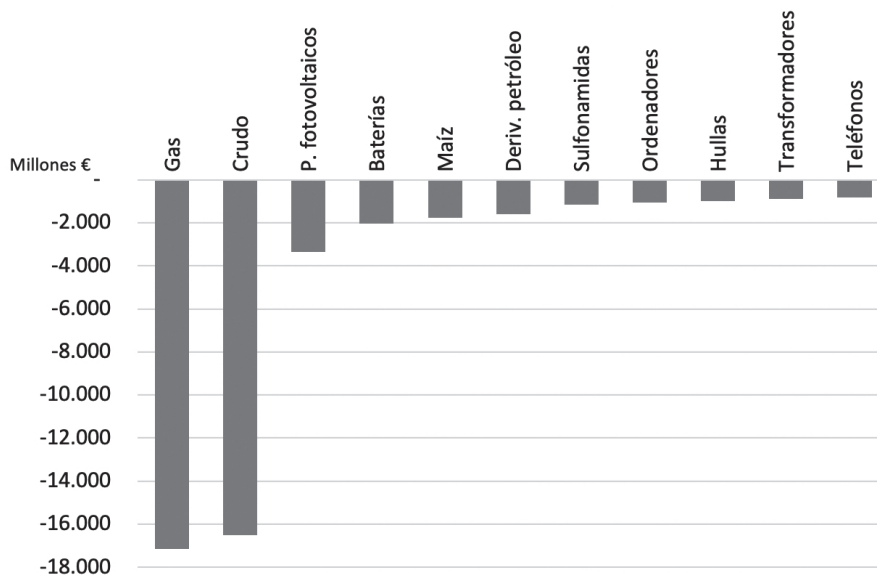
Una limitación del análisis por productos que se ha presentado es que solo se aplica al comercio de bienes y no es posible extenderlo a los servicios, por la falta de datos suficientemente desagregados. Un análisis preliminar en el ámbito de los servicios, con datos agregados, permite comprobar que también existen algunos servicios estratégicos en los que España y la Unión Europea tienen una elevada dependencia exterior. Sin embargo, desde una perspectiva geográfica, esta exposición es diferente a la de los bienes, ya que se concentra en nuestros socios comerciales más desarrollados. En consecuencia, podemos considerar que el riesgo de disrupción del comercio de servicios por motivos geopolíticos es inferior al de los bienes.

DEPENDENCIA Y DOBLE TRANSICIÓN ▼

Hasta ahora hemos visto cómo, con un análisis de datos de comercio muy desagregados, pueden identificarse aquellos bienes concretos que están potencialmente expuestos a riesgos, ya que su suministro está muy concentrado en un número reducido de proveedores de fuera de la UE. A continuación, con datos menos desagregados (TARIC a cuatro dígitos) veremos cómo varias de estas dependencias afectan a productos estratégicos en el ámbito de la doble transición, digital y energética. Indudablemente, esta es un área de gran interés para España y Europa y con un enorme potencial de crecimiento en los próximos años.

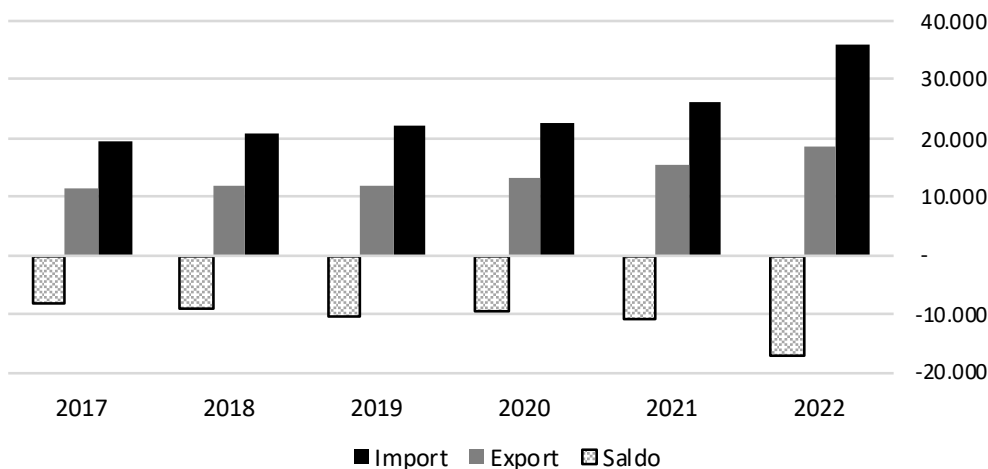
Es evidente que uno de los sectores dónde España tiene una enorme dependencia exterior es en el energético y el incremento de los precios de los combustibles fue uno de los factores que más contribuyó al aumento del déficit comercial español

FIGURA 5
VARIACIÓN DEL SALDO COMERCIAL 2018/2022



Fuente: elaboración propia con datos de Aduanas.

FIGURA 6
COMERCIO Y DOBLE TRANSICIÓN



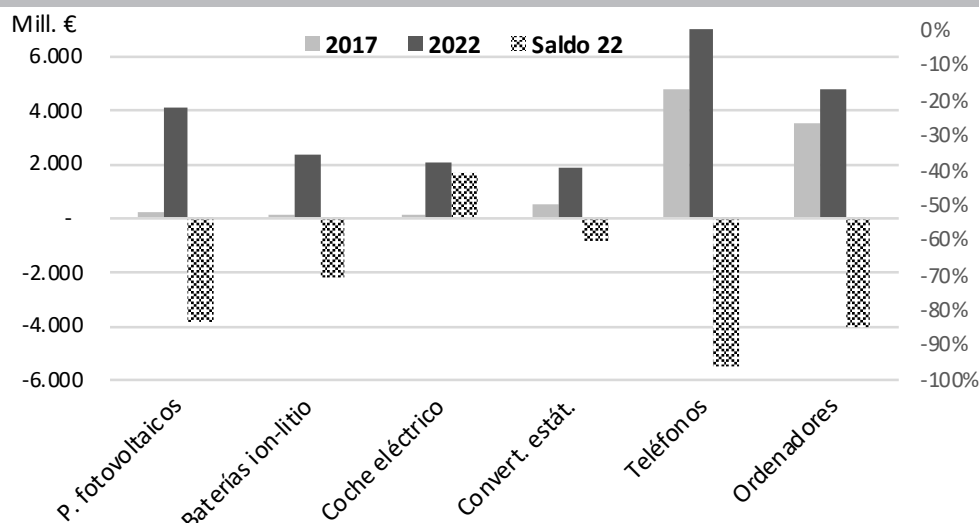
Fuente: elaboración propia con datos de Aduanas.

en 2022. Es cierto que el suministro de muchos de estos combustibles tradicionales está relativamente diversificado y, por tanto, las importaciones de crudo, de muchos derivados del petróleo y de gas natural licuado no superan el umbral de concentración ($HHI > 0,4$) planteado en el apartado anterior y, por tanto, no aparecen en la lista de productos potencialmente vulnerables. Los únicos combustibles económicamente importantes que cumplen los tres indicadores de dependencia propuestos son el gas natural importado en estado gaseoso (es decir, suministrado a través de un gasoducto), el propano y el fuel de petróleo. En cuanto al gas natural, en 2022 se ha comprobado que la UE ha podido sustituir, en

buena medida, el gas que se suministraba desde Rusia a través de gasoducto, por gas natural licuado suministrado por barco. Sin embargo, la sustituibilidad entre ambas fuentes es limitada en el corto plazo. Por ello, la UE ha tenido que pagar una elevada factura para importar gas licuado de otros países.

Si prestamos atención a aquellas partidas dónde más ha crecido el déficit comercial español (figura 5) en los últimos años (7), podemos comprobar que destacan los combustibles fósiles, que cuantitativamente son claramente los más relevantes. Sin embargo, también se aprecian otras partidas dónde ha crecido significativamente nuestro déficit, como

FIGURA 7
IMPORTACIONES DE BIENES RELACIONADOS CON LA DOBLE TRANSICIÓN



Fuente: elaboración propia con datos de Aduanas.

son los paneles fotovoltaicos, las baterías de iones de litio y los transformadores eléctricos, que son imprescindibles para la transición energética y otras como ordenadores, teléfonos móviles y equipos de telecomunicaciones, tan necesarios para impulsar la digitalización.

Para dimensionar el alcance del comercio de bienes vinculado a la doble transición hemos definido una selección de 360 productos (8) a partir de las listas de bienes relacionados con el medio ambiente de la OCDE y el Banco Mundial, así como de un estudio encargado en 2022 por el Parlamento Europeo sobre la transición verde y digital. El comercio de estos bienes ha crecido notablemente en España en los últimos cinco años. Se observa que han aumentado con mucha más intensidad las importaciones de estos bienes, que en 2022 ascendieron a casi 36.000 millones de euros arrojando un déficit para España de algo más de 17.000 millones de euros (figura 6).

A continuación, seleccionamos algunos de los bienes cuantitativamente más relevantes de esta lista para ver cómo han evolucionado sus importaciones en los últimos cinco años y se comprueba (figura 7), que han aumentado en todos ellos, pero con diferencias apreciables entre los bienes asociados a la transición verde y los vinculados a la digitalización. Los primeros (paneles fotovoltaicos, baterías de iones de litio, vehículos eléctricos y convertidores estáticos) apenas tenían presencia en nuestro comercio en 2017, pero nuestras importaciones se han elevado de forma espectacular desde entonces. Por su parte, los teléfonos y equipos de telecomunicaciones y los ordenadores y componentes ya tenían un peso significativo en 2017 y sus importaciones, aunque también han crecido, lo han hecho a un ritmo más moderado. Se observa que España tie-

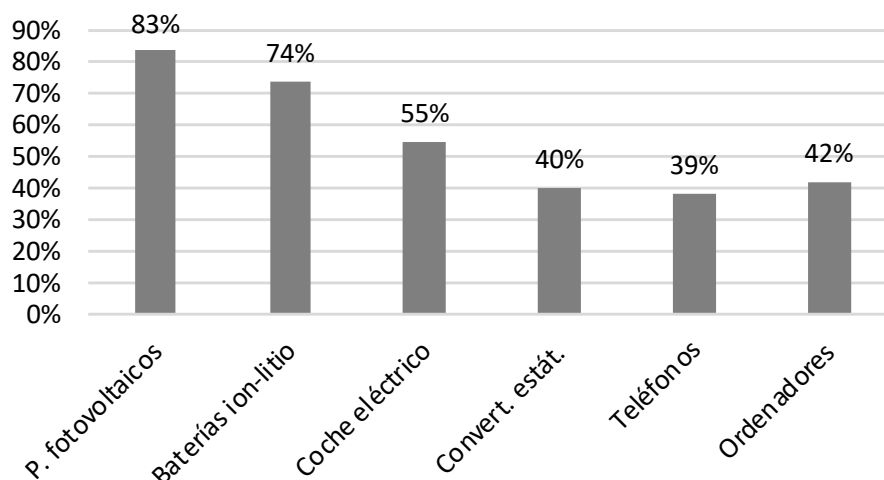
ne un déficit comercial considerable en todos estos bienes, excepto en el vehículo eléctrico. No se ha representado en el gráfico, pero España también tiene un saldo exterior superavitario en el comercio de equipos relacionados con la energía eólica. Igualmente, España es muy competitiva en servicios relacionados con las energías renovables, incluyendo la ingeniería, construcción y operación de parques eólicos y solares.

Una vez que hemos identificado varios bienes esenciales para la doble transición, que tienen cada vez más importancia en nuestros intercambios exteriores y en muchos de los cuales España presenta una dependencia exterior elevada, cobra interés analizar si nuestros suministradores se concentran en algún país en especial. Con las cifras de comercio de 2022 es fácil comprobar que España tiene una dependencia notable de empresas chinas (figura 8), que alcanza su máxima expresión en los paneles fotovoltaicos (83% de nuestras importaciones tienen origen en China) y las baterías de iones de litio (74%).

Si replicáramos este análisis para el comercio exterior del conjunto de la UE, los resultados serían muy similares y las conclusiones, las mismas. La Unión Europea tiene una elevada dependencia de proveedores chinos en muchos productos asociados a la doble transición.

Como hemos visto, la dependencia exterior de España, desde un punto de vista del valor del comercio afectado, actualmente se concentra en los hidrocarburos. La transición energética contribuirá a reducir considerablemente esta fuente de dependencia exterior tradicional, permitiendo generar a nivel nacional buena parte de la energía necesaria a partir de fuentes renovables. Sin embargo, están surgiendo nuevas dependencias exteriores en los equipos

FIGURA 8
PESO DE LAS IMPORTACIONES PROCEDENTES DE CHINA



Fuente: elaboración propia con datos de Aduanas.

necesarios para esa transición. La exposición española y europea está particularmente concentrada en China, que es el gran productor mundial de estos bienes. España y la UE aspiran a competir con China y otros países en la producción de algunos de estos productos. Hemos visto que España está relativamente bien posicionada para exportar coches eléctricos y equipos para energía eólica. No obstante, aún tendrá que hacer un gran esfuerzo inversor para lograr producir baterías a gran escala, de forma que nuestra economía pueda retener una parte esencial del valor añadido de los vehículos eléctricos.

Por otra parte, la doble transición también hará que cobre mucha mayor importancia la dependencia exterior europea en relación a las denominadas materias primas fundamentales. Se trata de materiales imprescindibles para la doble transición, cuya extracción y procesamiento se realizan de forma muy mayoritaria fuera de la UE. En la actualidad el valor de estas importaciones es limitado, pero se espera que su demanda crezca exponencialmente en los próximos años y, si surgieran problemas de abastecimiento, podrían poner en riesgo los objetivos en materia de la doble transición.

El último estudio de la Comisión Europea sobre Materias Primas Fundamentales (Comisión, 2023) identifica 34 materias primas críticas, que tienen una elevada relevancia económica y están sujetas a riesgo de suministro. Las importaciones europeas de algunos de estos materiales están especialmente concentradas. Por ejemplo, el 100% de las tierras raras pesadas, el 85% de las ligeras y el 97% del magnesio provienen de China, el 99% del boro procede de Turquía y el 79% del litio, de Chile.

Algunos de estos materiales son también necesarios para el proceso de digitalización, pero, si hay un tipo de bienes que se ha revelado imprescindible en este

ámbito es el de los semiconductores y, en especial, los circuitos integrados. Por un lado, durante la recuperación tras los peores momentos de la pandemia, la economía mundial sufrió la escasez de circuitos integrados. Muchos sectores, incluyendo diversos dispositivos electrónicos y automoción, tuvieron que reducir su producción por el insuficiente suministro de este input esencial. Por otra parte, las restricciones impuestas por Estados Unidos a la exportación de semiconductores con tecnología punta a China dejan claro que se trata de un sector clave para la competitividad tecnológica. La producción de circuitos integrados de última generación está concentrada en tan solo tres empresas a nivel mundial: una de Taiwán (actualmente la única capaz de producir semiconductores de 7 nanómetros o menos de forma masiva), otra de Corea y una tercera de Estados Unidos. Esto hace que la producción de semiconductores esté muy expuesta a riesgos geopolíticos.

En el ámbito de la digitalización son especialmente importantes los servicios, pero no hay disponibles estadísticas con una calidad y alcance comparables a las del comercio de bienes. En cualquier caso, en materia de servicios digitales España y la UE también tienen dependencias exteriores evidentes, en este caso, concentradas en Estados Unidos. Un ejemplo claro es el de la infraestructura en la nube, donde tan solo cuatro empresas (tres de Estados Unidos y una de China) controlan dos tercios del mercado mundial. Es oportuno señalar también, que España sí es competitiva en servicios relacionados con las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, aunque dentro de estos, no se trate de los servicios tecnológicamente más avanzados.

En definitiva, España y la UE tienen una gran dependencia exterior de productos y tecnologías necesarias para la doble transición. En cuanto a los bienes, su importación está, en bastantes casos, concentra-

da en China. Esto hace necesario buscar un equilibrio entre dos objetivos potencialmente contradictorios, como son: la promoción de la producción interna para favorecer el desarrollo de industrias europeas competitivas (de baterías, de equipos para energías renovables o de semiconductores avanzados, entre otros), disminuyendo la dependencia externa, y la reducción de emisiones contaminantes con el menor coste posible y a un ritmo compatible con los objetivos del Pacto Verde europeo.

RESPUESTA DE EMPRESAS Y GOBIERNOS ↓

Después de los shocks provocados por la pandemia y los efectos de las tensiones geopolíticas, las empresas activas internacionalmente y los Gobiernos son más conscientes de las vulnerabilidades que afectan a las cadenas de suministro internacionales. En la medida en que perciban estos cambios como duraderos, irán adaptando sus actuaciones a la nueva situación.

La internacionalización empresarial y, más en particular, el desarrollo de CVG largas y complejas es un proceso lento, que requiere grandes inversiones y el desarrollo de relaciones de mutua confianza entre las empresas. Del mismo modo, la posible reestructuración de la CGV existentes, en caso de producirse, previsiblemente será un proceso gradual.

Dado el escaso tiempo transcurrido desde la pandemia y la invasión de Ucrania y el correspondiente agravamiento de las tensiones geopolíticas, la evidencia sobre la reacción empresarial todavía es limitada. No obstante, los resultados de varias encuestas internacionales sugieren que la respuesta inicial de las empresas internacionalizadas se ha centrado en aumentar sus niveles de existencias y, en menor medida, en diversificar su red de proveedores, siendo menor la incidencia de los planes para relocalizar inversiones. Según una encuesta del BERD en quince países en el marco de su Informe de Transición 2022/23 (9), las respuestas más frecuentes frente a la inestabilidad en las cadenas de suministro ha sido el aumento de existencias (55% de empresas) y la diversificación de suministradores (49%), mientras que solo el 19% de las empresas preveían relocalizar producción. De acuerdo con el China Business Report 2022 (10), solo el 17% de las empresas de capital estadounidense presentes en China contemplaban la posibilidad de cesar sus operaciones en este país en los próximos tres años y, de aquellas que sí la contemplaban, solo el 19% preveían trasladar esas inversiones a su país de origen (Estados Unidos). No obstante, un tercio de las empresas admitía haber redirigido hacia terceros países inversiones inicialmente previstas para China y lo habían hecho fundamentalmente preocupadas por la relación entre China y Estados Unidos.

En España, la Encuesta de Coyuntura de la Exportación (11) nos indica que un 30% de los exportadores regulares de bienes insertos en alguna CVG consi-

dera que su cadena no ha experimentado grandes cambios desde 2020. En aquellos casos en que sí detectan cambios, estos han consistido principalmente en un aumento de los stocks (27%) y una mayor diversificación de proveedores (24%). Un 12% hace referencia a la salida de los países más inestables y un 6% al acortamiento de su CGV.

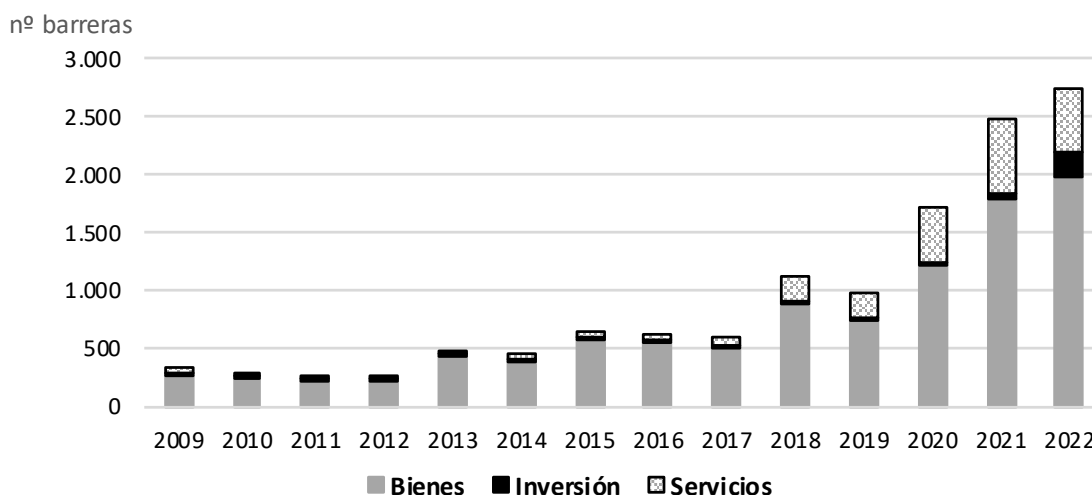
A la vista de estas encuestas, todo indica que, como cabía esperar, la respuesta de las empresas internacionalizadas al nuevo entorno más inestable está siendo gradual, centrándose inicialmente en aquellas actuaciones menos costosas y que permiten reducir sus riesgos a corto plazo, como son el incremento de sus existencias y la búsqueda de proveedores adicionales. La relocalización de inversiones es un proceso más lento y mucho más costoso, por eso solo será acometido si las tensiones geopolíticas son percibidas como un fenómeno duradero o si estas tensiones se agravan. En todo caso, son decisiones que normalmente se aplicarán sobre los nuevos flujos de inversión, como se ve en los resultados del mencionado China Business Report, pero no sobre el stock de inversiones realizadas en el pasado. En FMI (2023) se presenta evidencia de la fragmentación de la inversión directa en los últimos años. En concreto, encuentra que Asia y, muy especialmente China, han perdido peso como destinos de inversión directa desde 2019, coincidiendo con el aumento de tensiones entre Estados Unidos y China. La caída de nuevas inversiones afecta más claramente a los sectores intensivos en tecnología y, singularmente, a aquellos relacionados con los semiconductores.

Muchos Gobiernos han reaccionado con rapidez frente al nuevo escenario. En primer lugar, están haciendo un esfuerzo para identificar las vulnerabilidades potenciales y contribuir a una mayor transparencia de las cadenas de valor globales. Este era uno de los objetivos del Decreto Presidencial sobre cadenas de suministro publicado en Estados Unidos en 2021 y que se centró en los semiconductores, baterías, materiales críticos y productos farmacéuticos. En la UE, también desde 2021, la Comisión viene analizando las dependencias estratégicas, incluyendo un estudio en profundidad de sectores como los principios activos, semiconductores, paneles fotovoltaicos, baterías, hidrógeno verde, materias primas críticas, servicios en la nube, ciberseguridad y determinados tipos de software.

Además de estudiar las dependencias existentes, se están adoptando medidas concretas con el objetivo de reducir las vulnerabilidades en algunos de los sectores considerados estratégicos.

En Estados Unidos, destacan dos leyes recientes: la Ley de CHIPS y Ciencia, que incluye amplios incentivos para quienes inviertan en el sector de los semiconductores en Estados Unidos, y la Ley para la reducción de la inflación, con el objetivo de impulsar la transición energética, pero con un marcado sesgo en favor de la producción nacional. Esta

FIGURA 9
BARRERAS COMERCIALES



Fuente: FMI (2023) con datos de Global Trade Alert.

norma introduce generosas ayudas para la inversión en energías renovables y deducciones fiscales para la compra de vehículos eléctricos, siempre que cumplan determinados umbrales de fabricación y aprovisionamiento de inputs en Estados Unidos o en alguno de los socios con los que tiene acuerdos comerciales y excluirá específicamente a los vehículos con componente de baterías y materiales críticos procedentes de China.

Mientras tanto, en la UE se han presentado sendas propuestas para una Ley Europea de Chips y una Ley Europea de Materias Primas Fundamentales, que también plantean objetivos de producción europea y de diversificación de proveedores de semiconductores y materias primas críticas. Para ello se contemplan incentivos públicos, pero mucho más modestos que en Estados Unidos. Estas iniciativas se enmarcan en la denominada autonomía estratégica abierta que pretende dotar a la Unión Europea de los instrumentos necesarios para defender sus intereses a nivel internacional, sin renunciar a seguir estando abierta al exterior y a cooperar en ámbitos multilaterales siempre que sea posible.

Otras economías desarrolladas, como Corea, Reino Unido o Canadá han aprobado igualmente normas y planes de apoyo a su industria nacional en estos ámbitos. Frente a estas, destacan los ambiciosos programas de apoyo público a la producción nacional que se vienen desarrollando en China desde hace años con el fin de alcanzar una posición de liderazgo en algunas de estas tecnologías.

La respuesta de las autoridades para hacer frente a la vulnerabilidad exterior ha proporcionado un nuevo impulso a la política industrial y la transición verde, pero en muchas ocasiones incluye un sesgo proteccionista que, indudablemente tendrá asociado un coste económico. En este contexto, las barreras

comerciales perjudiciales han crecido considerablemente en los últimos cinco años (figura 9). Entre estas medidas destacan los subsidios, pero también restricciones a la exportación y a la inversión y requisitos de contenido local. Algunos de los productos más afectados han sido el hierro y acero, quipos de telecomunicaciones, vehículos, cereales y productos químicos. Los dos países que más restricciones han impuesto en este periodo han sido Estados Unidos y China.

Ante este escenario internacional complejo, es importante hacer un análisis adecuado de la situación del comercio de los distintos productos y valorar cuales serían las medidas públicas más apropiadas en cada caso para reforzar la resiliencia de las cadenas de suministro. Dos estudios recientes de la OCDE (Schwellnus *et al*, 2023) presentan resultados muy relevantes para ayudar a ordenar este debate. Por un lado, concluyen que la concentración geográfica de los proveedores es un factor que tiende a amplificar el impacto negativo de los shocks externos. El otro condicionante fundamental del impacto de los shocks es la importancia estratégica del sector afectado. Luego clasifican las CGV en función de si cumplen o no estos dos criterios y encuentran que menos del 4% de los productos comerciados internacionalmente cumplen ambos criterios, presentando por tanto una vulnerabilidad elevada.

Por último, hacen recomendaciones sobre el tipo de medidas públicas a adoptar para reforzar la resiliencia de la cadena de suministro en cada caso. En general, para mejorar la resiliencia exterior de la economía es conveniente invertir más en la capacitación de los trabajadores y en la mejora de la gestión empresarial. Ambos factores dotarán a la economía de una mayor capacidad para adaptarse a cualquier shock externo. Por otra parte, las medidas

fiscales de apoyo selectivo a los trabajadores afectados por un shock han demostrado ser efectivas durante la pandemia.

Al margen de estas medidas generales, la primera recomendación en todos los casos de concentración de la oferta es intentar aumentar la diversificación geográfica, siempre que sea posible. En este contexto, la cooperación con otros socios comerciales y, en particular, el establecimiento de acuerdos comerciales de amplio alcance son la mejor forma de dotar de mayor estabilidad a las cadenas de suministro. Más a largo plazo, la innovación tecnológica puede ofrecer alternativas a aquellos productos con elevada dependencia (por ejemplo, el hidrógeno verde como alternativa a los combustibles fósiles). Tan solo en algunos de los productos más vulnerables, con importancia estratégica y una oferta global muy concentrada, se justificaría desde una perspectiva económica la adopción de otro tipo de medidas orientadas a incentivar la relocalización de las cadenas y el apoyo a la producción interna para reducir la dependencia exterior. En la práctica, con frecuencia se defienden este tipo de medidas basándose en criterios no económicos, como puede ser la seguridad nacional.

CONCLUSION

La resiliencia de las cadenas de suministro es una preocupación creciente en la economía mundial. En estas circunstancias, es fundamental analizar en profundidad las características de cada CGV antes de adoptar medidas específicas con el objetivo de reducir la dependencia exterior. Puede existir la tentación de apoyar de forma generalizada la relocalización de inversiones exteriores, introduciendo generosos incentivos para la producción nacional. Sin embargo, el análisis de los bienes comerciados sugiere que son muy pocos los casos en los que se trata de productos realmente estratégicos y con una oferta global muy concentrada, que son los requisitos que podrían justificar, desde un punto de vista económico, políticas de este tipo. Por otra parte, los incentivos a la producción interna en algunos de estos sectores pueden resultar muy costosos, tanto para el Estado, como para el sector privado. Con frecuencia, se requieren grandes inversiones y los obstáculos a la importación harán que aumenten los costes para empresas y consumidores nacionales. Por ejemplo, si Europa impusiera barreras a los paneles solares chinos, que dominan el mercado, es indudable que se retrasaría y encarecería la necesaria transición hacia las energías renovables.

Además, en el pasado, han sido numerosas las experiencias de política industrial fallida, donde a pesar de adoptar incentivos costosos en algún sector, no ha sido posible desarrollar una producción nacional competitiva. En algunos productos, la ventaja competitiva adquirida por otras economías es tan alta que parece difícil llegar a ser competitivos. En

estos casos, seguramente sería preferible centrar los esfuerzos en la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías alternativas, que puedan imponerse en el futuro y fomentar la producción de otros bienes donde la brecha competitiva sea menor. En otros casos, como la extracción y procesado de materias primas críticas, para impulsar la producción interna sería necesario cumplir los exigentes requisitos medioambientales europeos y lograr la aceptación social requerida para impulsar proyectos de la escala necesaria para atender una parte considerable de la demanda europea.

Frente a las medidas proteccionistas y los incentivos generalizados a la producción nacional, que deben limitarse a aquellos productos donde esté verdaderamente justificado, la política comercial puede ser un instrumento muy útil y de aplicación más amplia para reforzar las relaciones comerciales con terceros países, diversificando y dotando de más estabilidad a la red de proveedores de bienes estratégicos, reduciendo así la vulnerabilidad exterior de la economía sin renunciar a los beneficios que proporciona la integración internacional. La UE tiene una gran oportunidad a corto plazo con la modernización de los acuerdos comerciales con Chile y México y la firma del acuerdo con Mercosur. Además de las oportunidades que generará un mejor acceso a estos mercados, estos acuerdos contribuirán a diversificar los suministros de algunos productos de importancia estratégica para España y Europa (García-Hernán, 2023). La próxima presidencia española del Consejo proporcionará un impulso, esperemos que definitivo, a estos acuerdos. La UE debe aspirar, también, a mantener buenas relaciones con sus principales socios comerciales y, a medio plazo, buscar acuerdos comerciales con otras grandes economías como, por ejemplo, Estados Unidos o la India. Todo ello, sin renunciar a apoyar la agenda multilateral cuando se den las circunstancias adecuadas.

NOTAS

- (1) Datos para 2018 de la base de datos Trade in Value-Added (TiVA), de la OCDE.
- (2) Encuesta de Coyuntura de la Exportación, III trimestre de 2022 https://comercio.gob.es/ImportacionExportacion/Informes_Estadisticas/Paginas/Historico-encuesta-conyuntura.aspx
- (3) La principal adaptación se produce en el tercer indicador de la Comisión que, al aplicarse a un único Estado miembro, se sustituye por un indicador de la cobertura (exportaciones/importaciones). En el caso de las importaciones, se requiere que esta ratio sea inferior a 1, de forma que sea un bien en el que España tiene un déficit comercial.
- (4) Se emplean datos de comercio declarado, del departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Tributaria, desagregados según TARIC a 8 dígitos, para el periodo 2017-2021.
- (5) Inferior a un millón de euros en cinco años.
- (6) Excluyendo el avituallamiento de buques y aeronaves.

- (7) Tomamos como referencia el periodo entre 2018 y 2022.
- (8) Con un nivel de desagregación TARIC a 6 dígitos.
- (9) <https://2022.tr-ebrd.com/global-supply-chains-in-turbulence/>
- (10) <https://www.amcham-shanghai.org/en/article/amcham-shanghai-releases-2022-china-business-report>.
- (11) Encuesta de Coyuntura de la Exportación, III trimestre de 2022 https://comercio.gob.es/ImportacionExportacion/Informes_Estadisticas/Paginas/Historico-encuesta-conyuntura.aspx

REFERENCIAS ↓

Arjona, R., Connell, W., & Herghelegiu, C. (2023). Una metodología actualizada para detectar las dependencias estratégicas de la UE. *ICE, Revista De Economía*, (930). <https://doi.org/10.32796/ice.2023.930.7565>

Baldwin, R., (2022) The Peak Globalisation Myth. Voxeu. <https://cepr.org/voxeu/columns/peak-globalisation-myth-part-1>

Comisión Europea, (2021). Commission Staff Working Document, Strategic Dependencies and Capacities, SWD

2021/352 final. <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/strategic-dependencies-capacities.pdf>

Comisión Europea, (2023). Study on the Critical Raw Materials for the EU 2023 - final report. https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/study-critical-raw-materials-eu-2023-final-report_en

FMI, (2023). World Economic Outlook. Capítulo 4. Abril, 2023. Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023>

García-Hernán Ordóñez, O. (2023). Dependencia exterior y acuerdos comerciales con América Latina. *ICE, Revista De Economía*, (930). <https://doi.org/10.32796/ice.2023.930.7573>

Javorcik, B., Kitzmüller, L., Schweiger, H., Yildirim, M. (2022). Economic costs of friend-shoring. CEPR Discussion Paper DP17764. December 2022. <https://cepr.org/publications/dp17764>

Schwellnus, C., Haramboure, A., Samek, L. (2023). Resilient global supply chains and implications for public policy. VoxEU. Resilient global supply chains and implications for public policy | CEPR

Web DataComex de la Secretaría de Estado de Comercio. <https://datacomex.comercio.es/>