

C La repercusión en el comercio de las preocupaciones relativas a la seguridad

Una serie de crisis en los últimos años ha cambiado la percepción del comercio y la interdependencia. Lo que antes se consideraba fundamental para el progreso económico y la seguridad ahora se percibe a veces como una fuente de riesgo a la que debe ponerse límite. Además, las preocupaciones relativas a la seguridad ya no se expresan exclusivamente en relación con los conflictos, sino que abarcan el concepto, mucho más amplio, de seguridad económica. En consecuencia, las preocupaciones relativas a la seguridad permean la política comercial de manera más amplia. En este capítulo se pone de relieve que, pese a las perturbaciones en las cadenas de suministro mundiales, el comercio sigue siendo una fuente de seguridad, especialmente cuando se incorpora en un sistema multilateral basado en normas. Se aduce que la fragmentación debilitaría la seguridad y aumentaría la probabilidad de conflicto, mientras que la reglobalización es una vía más prometedora para reforzar la seguridad de cara al futuro.

ÍNDICE

1. Introducción	52
2. La evolución de la relación entre el comercio y la seguridad	52
3. Es improbable que la fragmentación aumente la seguridad	61
4. La reglobalización puede contribuir a un mundo más resiliente y, por tanto, más seguro	62
5. Conclusiones	66

PUNTOS DESTACADOS



El sistema multilateral de comercio se ve cada vez más afectado por el aumento de las preocupaciones relativas a la seguridad. Las diversas crisis que han tenido lugar en un breve período han creado conciencia de los crecientes riesgos relacionados con la geopolítica, la salud y el cambio climático. En consecuencia, los conceptos de seguridad engloban más cuestiones que la noción tradicional que se limitaba al conflicto, lo cual tiene consecuencias importantes para el sistema multilateral de comercio, como evidencia, por ejemplo, el aumento del número de preocupaciones comerciales relativas a la seguridad.



El comercio es fundamental para la seguridad económica, ya que propicia la diversificación. El comercio fue esencial en la respuesta a las fuertes fluctuaciones de la demanda durante la crisis de la COVID-19 y la adaptación de los importadores de alimentos a la guerra en Ucrania. En ambos casos hubo perturbaciones, pero los datos muestran que, con una apertura menor, los efectos habrían sido peores. Aunque la relación entre el comercio y los conflictos es compleja, las pruebas empíricas sugieren que el comercio desempeña una función de reducción de conflictos. El sistema multilateral basado en normas es fundamental para que el comercio desempeñe esta función positiva.



La fragmentación tiende a reducir la seguridad y aumentar la probabilidad de conflicto. Las políticas que contribuyen a la fragmentación son difíciles de aplicar y es improbable que alcancen sus objetivos. Las alianzas pueden ser volátiles y las crisis geopolíticas son difíciles de predecir. Aunque la reducción del número de interlocutores comerciales reduce la exposición a riesgos geopolíticos, aumenta la exposición a otros riesgos, como los de desastres naturales. Cuando se desconoce la fuente de conmociones futuras, la estrategia más segura es mantener un gran número de posibles proveedores en todo el mundo.



La reglobalización puede ayudar al comercio a seguir contribuyendo a la seguridad. Vencer los obstáculos al comercio existentes donde son elevados, como en la agricultura y los servicios, o en economías que están fuera de las cadenas de valor mundiales, facilitaría significativamente la diversificación. La OMC ofrece una plataforma para mantener intercambios y solucionar diferencias de manera pacífica, y puede ayudar a eliminar fuentes de obstáculos entre las economías, por ejemplo, aumentando la transparencia. Las iniciativas de reforma que están en curso pueden mejorar mucho la capacidad del sistema para hacer avanzar la seguridad mundial.

1. Introducción

En este capítulo se examina la vinculación entre seguridad y comercio internacional y cooperación. En primer lugar, se intenta resaltar – sin adoptar una postura con respecto a ninguna de las opiniones expresadas por los Miembros sobre estas cuestiones – la forma en que las preocupaciones relativas a la seguridad afectan cada vez más a la política comercial, ya que los Gobiernos adaptan su percepción del riesgo a una sucesión de conmociones. Seguidamente, en el capítulo se evalúan los datos sobre el papel del comercio en relación con la seguridad económica y los conflictos.

Después se muestra que la fragmentación tiende a debilitar la seguridad y aumentar la probabilidad de conflicto. Para concluir, se explica que la reglobalización es una vía más prometedora para reforzar la seguridad de cara al futuro. Hay demasiados sectores y economías que aún no pueden participar en el sistema multilateral de comercio, en muchos casos porque están plagados de grandes obstáculos al comercio. La solución de este problema podría impulsar la diversificación. La adaptación y ampliación de las normas de la OMC también podrían ayudar a sortear las restricciones comerciales durante las crisis y limitar la creciente superposición entre la política comercial y las cuestiones de seguridad.

En el capítulo se utilizan con frecuencia cuatro expresiones: seguridad, conflicto, seguridad económica y resiliencia. “Seguridad” se utiliza como un término general que comprende la seguridad económica y los conflictos. La expresión “seguridad económica” abarca cuestiones como la capacidad productiva de materias primas esenciales u otros insumos para la producción y el acceso a ellos. De manera más formal, para “seguridad económica” en el informe se toma la definición de “resiliencia” utilizada por la Organización Mundial del Comercio (OMC, 2021a), a saber: la capacidad de un sistema – por ejemplo, un hogar, una empresa o un Gobierno – para prevenir las conmociones, prepararse para ellas, hacerles frente y recuperarse posteriormente. En este informe, el término “resiliencia” se utilizará con un sentido más estricto en el contexto de la respuesta a las crisis, mientras que “seguridad económica” se aplicará de manera más general a la respuesta a las crisis y su prevención. El término “conflicto” se emplea cuando se hace referencia a la seguridad en el sentido más tradicional relativo a las disputas militares.

2. La evolución de la relación entre el comercio y la seguridad

Esta sección ilustra el aumento de las fricciones en el sistema multilateral de comercio derivadas del creciente interés en la seguridad. Seguidamente, se examinan los datos sobre la relación entre el comercio y la seguridad.

a) Cómo refleja la política comercial preocupaciones relativas a la seguridad cada vez mayores y más amplias

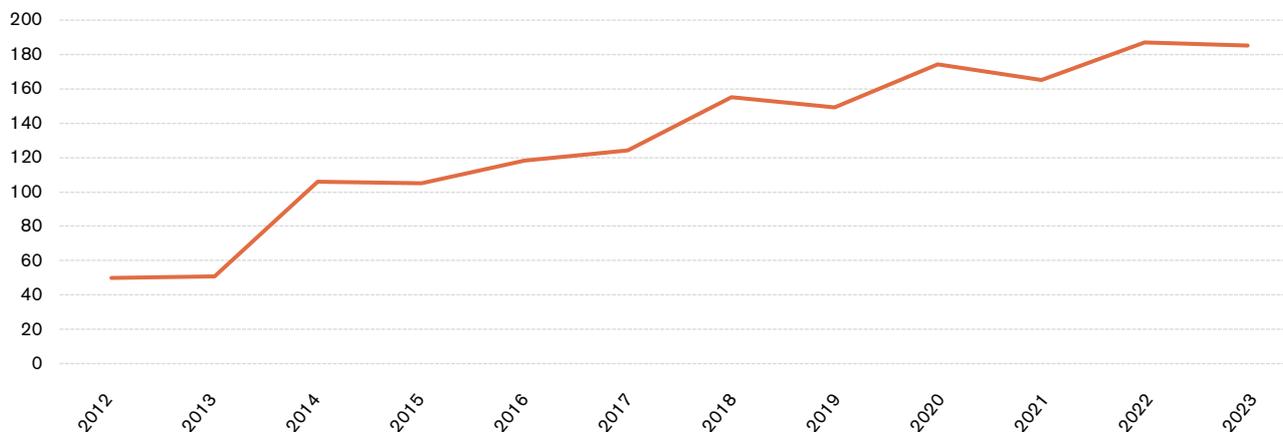
Hace tiempo que se ha reconocido el papel del comercio en la reducción del riesgo y la volatilidad a través de la diversificación. Por ejemplo, en la Decisión relativa a las medidas en favor de los países menos adelantados de 1993 adoptada en el marco de la Ronda Uruguay se hace referencia expresa al comercio como medio para ayudar a diversificar la producción y las exportaciones.¹ Un estudio reciente sugiere que el objetivo de reducir el riesgo derivado de la volatilidad de la demanda es un importante factor determinante de las pautas del comercio internacional y puede aumentar el nivel de bienestar generado por el comercio (Esposito, 2022).

Las preocupaciones relativas a la seguridad y la geopolítica también han sido siempre un aspecto importante del sistema multilateral de comercio. La creación del predecesor de la OMC, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), fue en parte una respuesta a los desastrosos efectos de dos guerras mundiales y la primera época de desglobalización, en que el comercio basado en bloques había empezado a dominar la cooperación multilateral. Como uno de los pilares del sistema internacional establecido tras la Segunda Guerra Mundial, el objetivo del GATT era promover la cooperación y abordar las causas subyacentes de la guerra conjuntamente con las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Mavroidis, 2008). Más recientemente, la adhesión a la OMC de varios Estados frágiles y afectados por conflictos está motivada, al menos en parte, por la expectativa de que el comercio puede promover la paz y la seguridad (OMC, 2017).

Sin embargo, el papel positivo del comercio en la seguridad se ve cada vez más eclipsado por la preocupación de depender en exceso de proveedores extranjeros, y esto tiene un efecto visible en la política comercial. De acuerdo con los datos presentados en el capítulo B, el número de restricciones cuantitativas en vigor notificadas en el marco del artículo XXI del GATT de 1994 (véase el gráfico C.1), las excepciones relativas a la seguridad, y el número de preocupaciones comerciales sobre medidas que hacen referencia a la “seguridad nacional” ha registrado un marcado aumento en los últimos años (véase el gráfico C.2). Esto sugiere que las preocupaciones relativas a la seguridad influyen cada vez más en la política comercial.²

Las medidas de política comercial adoptadas en relación con la seguridad pueden tomar formas muy diferentes, las cuales reflejan que la noción de seguridad se ha vuelto mucho más amplia. Los datos de vigilancia del comercio de la OMC muestran, por ejemplo, que tras el inicio de la guerra en Ucrania hubo un aumento de las restricciones a la exportación (OMC, 2023c), tendencia observada también durante la pandemia de COVID-19.

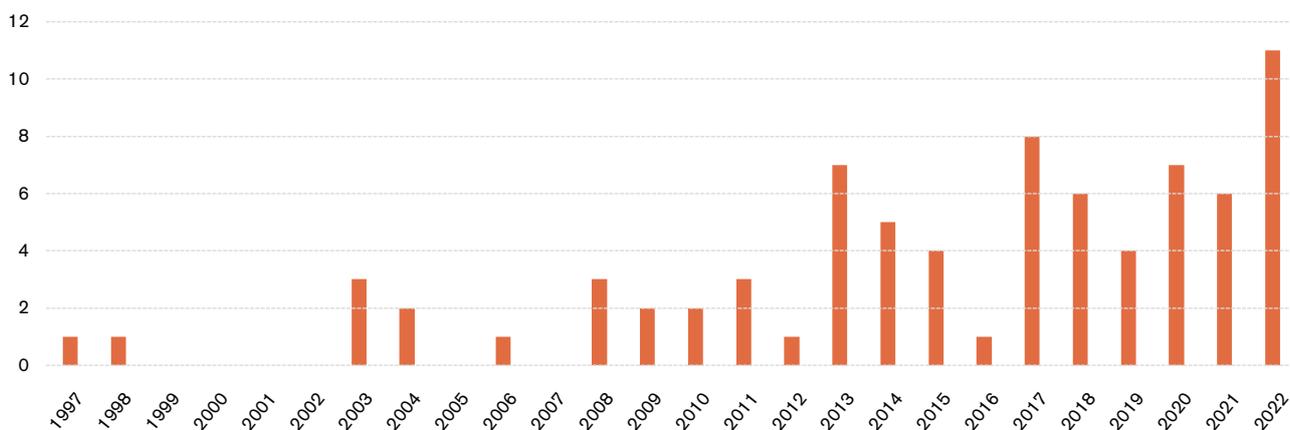
Gráfico C.1: Las restricciones cuantitativas en vigor notificadas en el marco del artículo XXI del GATT de 1994 están aumentando



Fuente: Base de Datos de la OMC sobre Restricciones Cuantitativas. Disponible en: <https://qr.wto.org/es#/home>.

Notas: El gráfico C.1 muestra la evolución del número de restricciones cuantitativas en vigor justificadas por los Miembros de la OMC al amparo del artículo XXI del GATT de 1994 entre 2012 y 2022.

Gráfico C.2: Las preocupaciones comerciales relacionadas con la seguridad nacional planteadas en los comités de la OMC están aumentando



Fuente: Base de Datos sobre PCE de la OMC. <https://tradeconcerns.wto.org/es>

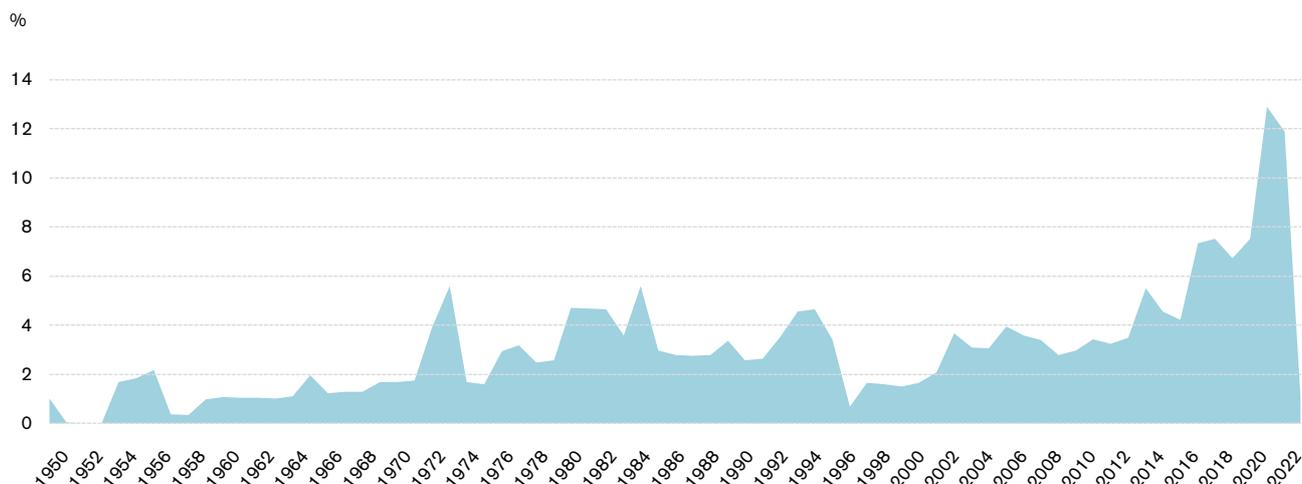
Notas: En el gráfico C.2 se indica el número de preocupaciones comerciales específicas (PCE) relativas a la seguridad nacional planteadas entre 1997 y 2022 en los Comités de Acceso a los Mercados y de Licencias de Importación y en los Comités de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y de Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC). Las preocupaciones comerciales planteadas ante el Consejo del Comercio de Mercancías (CCM) no se notifican en la Base de Datos sobre PCE.

Las restricciones a la exportación de materias primas esenciales se han quintuplicado con creces en el último decenio (OMC, 2023d). Las preocupaciones comerciales planteadas en los comités de la OMC demuestran que las excepciones relativas a la seguridad previstas en el GATT también se están invocando cada vez más para justificar la imposición de restricciones a la importación. Asimismo, ponen de manifiesto que las normas técnicas constituyen otra esfera en que las preocupaciones relativas a la seguridad nacional van en aumento. Un ejemplo es el debate sobre la implantación

de servicios de telefonía móvil 5G. Igualmente, se ha registrado un aumento de las sanciones y los controles de las exportaciones, especialmente en relación con las tecnologías avanzadas (Bown, 2023). Así lo confirman los datos de la Global Sanctions Database. El gráfico C.3 muestra que la proporción del comercio afectado por sanciones ha registrado un marcado aumento en los últimos años.

Las tendencias recientes también han dado lugar a la creación de nuevos mecanismos institucionalizados. Por

Gráfico C.3: La proporción del comercio afectado por sanciones está aumentando



Fuente: Global Sanctions Database: <http://globalsanctionsdatabase.com> (Felbermayr *et al.*, 2020) y Dirección de Estadística Comercial del FMI.

Notas: El gráfico C.3 muestra la proporción del comercio afectado por sanciones según la Global Sanction Database, que incluye los datos sobre las sanciones comerciales impuestas por una economía a otra por años. Solo hay información parcial sobre si las importaciones o exportaciones están afectadas y sobre la cobertura de las sanciones por productos. Fijando un límite superior, cuando no se dispone de información sectorial, se incluye todo el comercio anual entre dos economías. Se excluyen todas las sanciones cuyos objetivos se señalan como "otros", ya que la finalidad del gráfico es reflejar la tendencia del volumen de sanciones desde una perspectiva de seguridad.

ejemplo, la Unión Europea está a punto de aplicar un reglamento concebido para responder a situaciones en que un tercer país trata de presionar a la Unión Europea o a uno de sus Estados miembros para que realicen una determinada actuación mediante la aplicación o la amenaza de aplicación de medidas que afecten al comercio o la inversión contra ellos. La finalidad declarada de este reglamento es rebajar las medidas comerciales coercitivas y alentar su interrupción mediante el diálogo, y prevé la adopción de contramedidas "como último recurso" (UE, 2021b).

También puede observarse un giro en las políticas comerciales regionales, pues las nuevas formas de cooperación no consisten sistemáticamente en acuerdos comerciales vinculantes. Por ejemplo, la Unión Europea y los Estados Unidos han establecido el Consejo de Comercio y Tecnología (TTC) de la UE y los Estados Unidos. El TTC tiene por objeto fomentar la coordinación transatlántica en materia de cadenas de suministro de semiconductores y minerales esenciales, inteligencia artificial, desinformación, uso indebido de la tecnología que pone en peligro la seguridad y los derechos humanos, controles de las exportaciones y control de las inversiones (Estados Unidos, 2022). El Marco Económico del Indo-Pacífico (IPEF), cuyos miembros representan el 40% del PIB mundial, también abarca el comercio y la economía digital, las cadenas de suministro y la resiliencia, la energía limpia y la descarbonización, además de las esferas tributaria y anticorrupción. La Unión Europea ha negociado asociaciones digitales en la región del Indo-Pacífico mediante acuerdos no vinculantes como parte de una creación estratégica de alianzas (UE, 2021a).

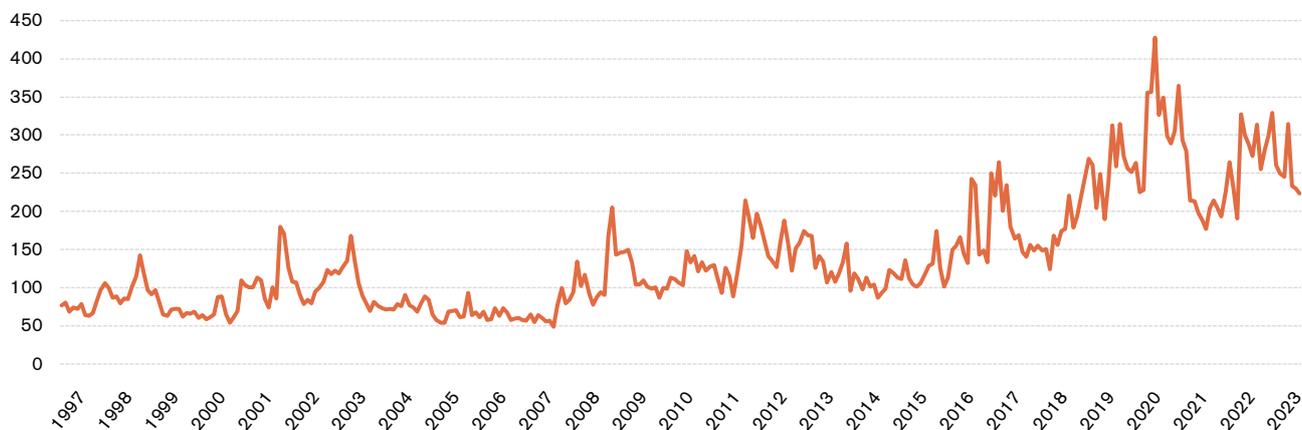
Hay varios factores interrelacionados que pueden explicar el cambio de orientación política de los Gobiernos. En primer lugar, los riesgos han aumentado. Una serie de conmociones – desde la crisis financiera mundial hasta la COVID-19 – refleja que el riesgo y la incertidumbre a nivel mundial están aumentando. Por consiguiente, las medidas relacionadas con la incertidumbre con respecto a las políticas económicas han ido en aumento desde 2008 aproximadamente (véase el gráfico C.4). Esta situación se ve agravada por un riesgo creciente de desastres naturales provocados por el cambio climático y un aumento de las crisis geopolíticas, la más importante la guerra en Ucrania (véase el gráfico C.5).

En segundo lugar, el discurso en torno al comercio y la cooperación internacional ha ido cambiando, como también se señala en el capítulo B. Esta tendencia no es independiente del aumento de riesgos, pero es anterior a la mayoría de las crisis recientes. Ha habido una reacción contra la globalización al menos desde mediados de la década de 2010, debido, en parte, a los efectos en el mercado laboral de las economías desarrolladas y a una disminución de la participación de la industria manufacturera en la producción (OMC, 2017). Además, el lento avance de las negociaciones comerciales multilaterales – salvo en algunas notables excepciones – desde principios de siglo ha llevado a algunos observadores a la percepción de que el multilateralismo es incapaz de hacer frente a nuevos desafíos y que, en la OMC, los litigios han reemplazado a las negociaciones (Elsig, Hoekman y Pauwelyn, 2017; Wolff, 2022).

Por último, se ha producido un giro en la estructura de poder mundial que ha tenido consecuencias en

Gráfico C.4: La incertidumbre con respecto a las políticas económicas está aumentando

Índice de incertidumbre con respecto a las políticas económicas a nivel mundial

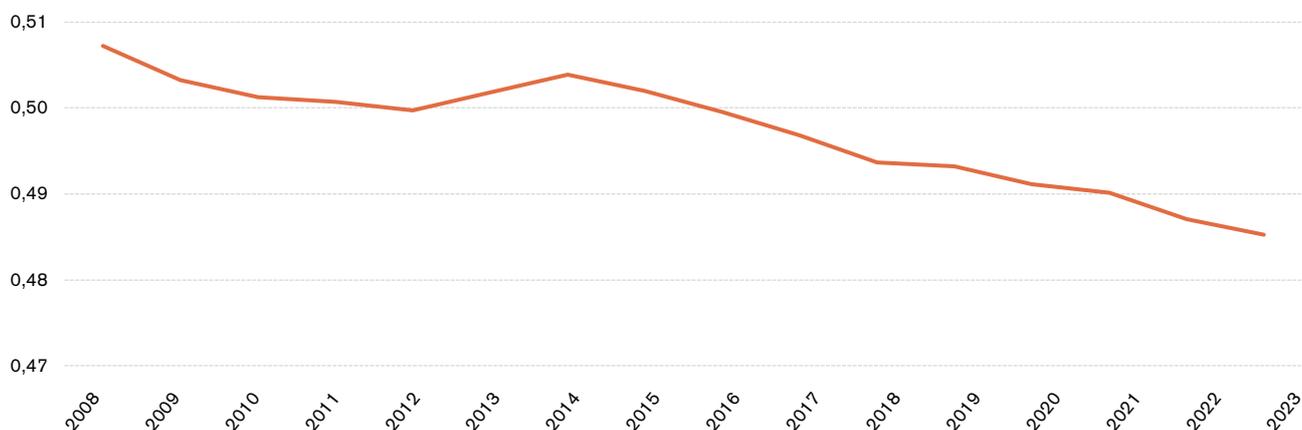


Fuente: Baker, Bloom y Davis (2016). Disponible en: <https://www.policyuncertainty.com/index.html>.

Notas: El índice de incertidumbre con respecto a las políticas económicas se calcula como el promedio ponderado en función del PIB de los valores mensuales de dicho índice correspondientes a los Estados Unidos, el Canadá, el Brasil, Chile, el Reino Unido, Alemania, Italia, España, Francia, los Países Bajos, Rusia, la India, China, la República de Corea, el Japón, Irlanda, Suecia y Australia, a partir de los datos sobre el PIB obtenidos de la Base de Datos de Perspectivas de la Economía Mundial del FMI. Los valores nacionales del índice proceden de www.PolicyUncertainty.com y de Baker, Bloom y Davis (2016). El índice nacional de incertidumbre con respecto a las políticas económicas de cada economía se ha normalizado respecto a una media de 100 entre 1997 y 2015 antes de calcular el índice de incertidumbre con respecto a las políticas económicas a nivel mundial.

Gráfico C.5: El mundo es cada vez menos pacífico

Índice de Paz Global invertido



Fuente: Instituto para la Economía y la Paz (2023). Disponible en: <https://www.visionofhumanity.org/public-release%20-data/>.

Notas: El índice de paz global (IPG) clasifica a 163 Estados y territorios independientes en función de su nivel de paz. Un aumento del índice indica una disminución del nivel de paz. Para facilitar la lectura, el índice se ha invertido. Este se basa en 23 indicadores que reflejan la ausencia de violencia o de temor a la violencia, normalizados en una escala de 1 a 5 (antes de la inversión).

la formulación de las políticas comerciales (Mattoo y Staiger, 2019). A raíz del crecimiento económico de varias economías emergentes y a la integración europea, el mundo se ha vuelto más multipolar y menos unipolar o bipolar. Según la teoría de las relaciones internacionales, los cambios importantes en la distribución de poder pueden desembocar en un período de inestabilidad y

conflicto, lo cual reduce la probabilidad de cooperación (Houweling y Siccama, 1988; Organski, 1958; Organski, 1980). Esto también trae consecuencias para la política comercial e industrial, pues las economías están más deseosas de asegurar la existencia de una base industrial capaz de producir en el país bienes que se consideran esenciales.



ARTÍCULO DE OPINIÓN

El futuro del comercio mundial

Por Pinelopi K. Goldberg

titular de la Cátedra Elihu de Economía y miembro del Centro de Crecimiento Económico de la Universidad de Yale,
y ex Economista Jefe del Banco Mundial

Desde que el crecimiento del comercio se ralentizó tras la crisis financiera de 2008-2009, el futuro del comercio ha sido objeto de debate. Hasta la fecha, los datos sobre el comercio y las corrientes de capital no apoyan la tesis de la “desglobalización”. Sin embargo, los cambios profundos en el entorno normativo durante los tres últimos años indican el comienzo de una nueva era.

Calificar estos cambios de intrascendentes equivale a decir que las políticas no importan. Pero las políticas son importantes, si no inmediatamente, decididamente a largo plazo. El crecimiento explosivo del comercio en las décadas de 1990 y de 2000 no habría sido posible sin la ola de liberalización del comercio que sacudió el mundo en esas décadas y el impulso del multilateralismo. Y a medida que algunas de las economías más grandes del mundo se repliegan sobre sí mismas, distanciándose de los principios del multilateralismo, el futuro del comercio se vuelve incierto.

Por supuesto, no es la primera vez en la historia que se ha adoptado el proteccionismo. Por lo general, el proteccionismo es el resultado de los esfuerzos de presión nacionales, un intento de proteger los intereses de algunos grupos (ya sean trabajadores poco cualificados amenazados por la competencia de las importaciones de países de bajos salarios o empresas/ramas de producción específicas) a expensas del consumidor medio. Sin embargo, esta vez no ha sido el sector privado quien ha exigido protección. En lugar de ello, el cambio se ha originado desde arriba, al decidir los Gobiernos dar prioridad a la seguridad nacional frente al bienestar económico.

Los historiadores de la economía debatirán probablemente durante años las verdaderas causas del reciente cambio en el panorama político. En algunas economías avanzadas, la política gubernamental y la opinión pública respecto de la globalización empezaron a cambiar en torno a 2015, con una creciente preocupación por las repercusiones de las importaciones y la inmigración de los países de bajos salarios en el mercado laboral.

Sin embargo, estos acontecimientos no bastaron para invertir las tendencias de la globalización, que se remontaban a décadas atrás. La pandemia de COVID-19 planteó interrogantes sobre la fragilidad de las cadenas de suministro mundiales y generó la demanda de “relocalizar” la producción internamente.

No obstante, a pesar de las afirmaciones en contra, el comercio aumentó la resiliencia de las economías a la pandemia. Tras una disminución temporal en 2020, el comercio aumentó considerablemente. Ni el denominado “*shock* de China” ni la pandemia de COVID-19 pusieron fin al crecimiento del comercio mundial. Fue solo con el estallido de la guerra en Ucrania en febrero de 2022, que dejó al descubierto la dependencia energética de Europa respecto de Rusia, cuando las demandas de relocalización y “deslocalización entre aliados” en nombre de la seguridad nacional dieron lugar a cambios de política drásticos, muy en particular las amplias restricciones impuestas por los Estados Unidos a las exportaciones de semiconductores a China introducidas en octubre de 2022.

¿Es la demanda de “resiliencia” frente al riesgo geopolítico lo que realmente se esconde detrás de los últimos acontecimientos? ¿O fue el estallido de la guerra en Ucrania el detonante de un cambio de política que era inevitable, dados los retos que China, y quizá algunas economías emergentes en el futuro, plantean a las economías actualmente prósperas?

No importa cuál es la respuesta, el mundo ha entrado en una nueva fase e iremos aprendiendo gradualmente en los próximos años lo que esto significa para la economía mundial.

Descargo de responsabilidad

Los artículos de opinión son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente las opiniones o los puntos de vista de los Miembros de la OMC ni de la Secretaría de la OMC.

En términos más generales, la política comercial movida por la seguridad puede entenderse como una política destinada a minimizar el riesgo de que el nivel de bienestar disminuya mucho en caso de conmociones adversas. Técnicamente, la política comercial destinada a aumentar la seguridad podría caracterizarse por una función de utilidad con un parámetro de aversión a los grandes riesgos. Sin embargo, con independencia de las razones en que se basa el giro de política – un aumento del riesgo, del riesgo percibido o de la aversión al riesgo – es probable que muchas de las medidas actuales centradas en la seguridad provoquen una disminución de la eficiencia y un aumento de los costos. En las secciones C.3 y C.4 se analiza cuál de los dos enfoques (unilateral o cooperativo) es más adecuado para aumentar la seguridad sin acarrear grandes costos de eficiencia.

b) Los datos sobre el comercio y la seguridad

(i) El comercio es fundamental para la seguridad económica

En teoría, la relación entre el comercio y la seguridad económica es ambigua. El comercio puede contribuir a propagar las conmociones al exponer a las economías a riesgos exteriores. El comercio puede ser incluso una fuente de conmociones, como demostró el bloqueo del canal de Suez por un buque portacontenedores de grandes dimensiones. En efecto, se estima que el costo para el crecimiento del comercio fue de 0,2 a 0,4 puntos porcentuales (Allianz Research, 2021). No obstante, por otro lado, el comercio contribuye a una mayor seguridad económica ayudando a las economías a prepararse mejor ante las conmociones, afrontarlas y recuperarse de ellas. El comercio aumenta los recursos disponibles para invertir en seguridad elevando los ingresos. Facilita el suministro eficiente de servicios esenciales, como los servicios meteorológicos, los seguros, las telecomunicaciones, y los servicios de logística y de salud. El comercio facilita a las economías la tarea de afrontar las conmociones, ofreciendo fuentes de abastecimiento alternativas si hay escasez en el mercado interno y mercados alternativos si sobreviene una caída de la demanda interna (OMC, 2021a). Más allá de las crisis, el efecto de diversificación del comercio reduce la dependencia asimétrica y reduce la probabilidad de que los proveedores dominantes utilicen el comercio como arma.

En efecto, el comercio ha sido una fuente de seguridad económica. Como ilustra el capítulo B, el comercio tiende a recuperarse rápidamente de las conmociones. Las investigaciones empíricas muestran sistemáticamente que los efectos beneficiosos del comercio para la resiliencia dominan sobre los efectos perjudiciales. En los 50 últimos años, el aumento de la apertura del comercio ha hecho disminuir la volatilidad macroeconómica en la mayor parte de las economías (Caselli *et al.*, 2020). Según un estudio, la participación en las CVM ha reducido la volatilidad de la demanda en más del 90% de las economías y sectores de todo el mundo, ya que las

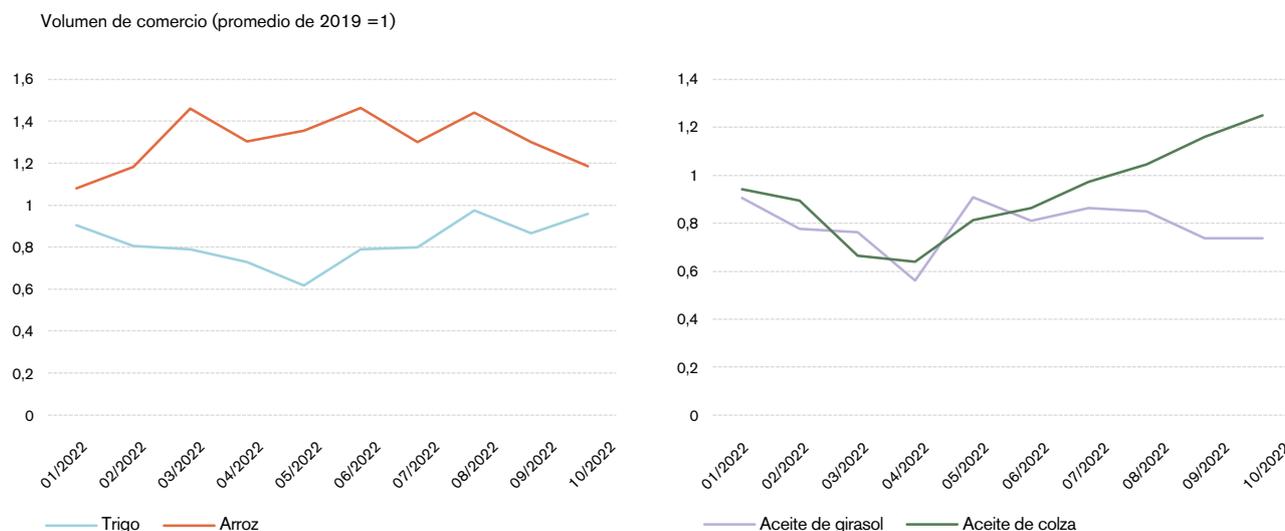
conmociones internas idiosincrásicas se ven mitigadas por una mayor diferenciación en el mercado (Mancini, Taglioni y Borin, 2022). En otro estudio se constata que, teniendo en cuenta su repercusión positiva en el riesgo, la diversificación aumenta las mejoras del bienestar generadas por el comercio en un 17% (Esposito, 2022).

El efecto positivo del comercio en la resiliencia ha quedado demostrado en las crisis recientes, en particular en la pandemia de COVID-19 y la guerra en Ucrania. Aunque hubo perturbaciones en ambos casos, y contratiempos en la distribución de vacunas al inicio de la pandemia, estos habrían sido mucho mayores sin el comercio. Los datos demuestran que las CVM ayudaron a amortiguar el golpe de los confinamientos en el contexto de la COVID-19 dando acceso a insumos extranjeros. Las pérdidas de ingresos habrían sido superiores si las economías hubieran sido autónomas durante la pandemia (Bonadio *et al.*, 2021). El comercio también fue esencial para responder al fuerte aumento de la demanda de vacunas, productos médicos y productos electrónicos. El comercio de productos médicos registró una tasa de crecimiento anual del 14,4% entre 2019 y 2021. En 2020, las exportaciones mundiales de productos de protección personal por sí solas se incrementaron un 44,6% (OMC, 2022). Las exportaciones de dosis de vacunas contra la COVID-19 pasaron de casi cero en 2020 a 4.400 millones en 2021 (Banco Mundial y OMC, 2022).

Desde el inicio de la guerra en Ucrania, el comercio ha sido un elemento importante de la adaptación de las economías importadoras netas de productos alimenticios. Según las estimaciones, la fuerte caída de las exportaciones de cereales de Ucrania a varias economías africanas se vio compensada por el aumento de las exportaciones de otros proveedores de cereales importantes, entre ellos, la Argentina, los Estados Unidos y Francia. Además, las subidas de los precios se mantuvieron por debajo de lo previsto, gracias a que el comercio facilitó la sustitución de proveedores y productos. Por ejemplo, inicialmente, las importaciones de arroz sustituyeron a las importaciones de trigo, y las importaciones de aceite de colza pasaron a ocupar el lugar de las de aceite de girasol hasta que los mercados se ajustaron a la situación (véase el gráfico C.6 y OMC (2023a)).

El comercio también ha sido una parte esencial de la respuesta a otras crisis, como la escasez de preparados para lactantes en los Estados Unidos. El cierre temporal de una importante planta de producción de preparados para lactantes en los Estados Unidos dio lugar a una brusca caída de la oferta interna, que representa el 99% del mercado. Las medidas de emergencia adoptadas como respuesta facilitaron la importación de preparados para lactantes, sujeta a fuertes restricciones (Congressional Research Service, 2022). En 2022, las importaciones se multiplicaron por 17 con respecto al periodo anterior a la escasez en 2019 y representaron el 17% de la demanda interna en comparación con

Gráfico C.6: La sustitución comercial de productos mitigó el déficit de cobertura de las exportaciones



Fuente: Organización Mundial del Comercio (2023a).

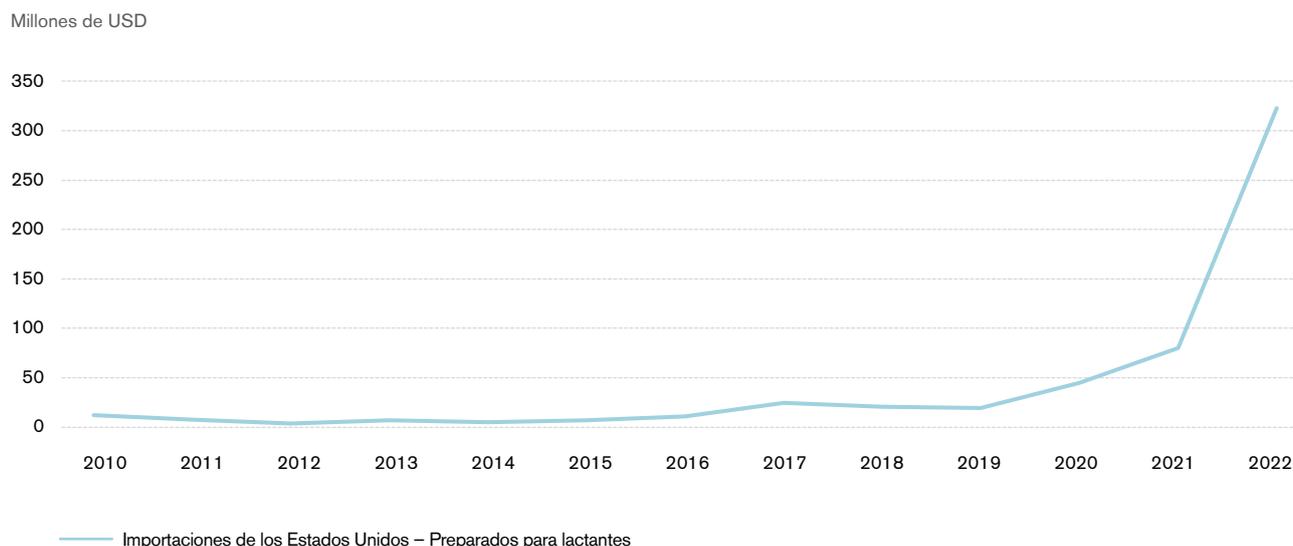
Notas: La estimación del comercio se basa en las estadísticas aduaneras nacionales recopiladas por Trade Data Monitor. Los índices de volumen se calculan mediante la deflación de los índices de valor en función de los índices de valor unitario.

el 1% en 2019 (véase el gráfico C.7). Esto mitigó considerablemente la escasez de oferta.

El sistema multilateral de comercio consagrado en la OMC es crucial para aprovechar los efectos de resiliencia del comercio internacional. El sistema permite a las economías obtener insumos de casi cualquier parte del mundo en condiciones transparentes y comparables. La guerra en Ucrania muestra que esto permite la rápida

adaptación de las corrientes comerciales cuando se producen conmociones imprevistas. En ese sentido, los datos relativos a empresas francesas durante la pandemia de COVID-19 indican que incluso la diversificación *ex post* de las fuentes de insumos hizo que los confinamientos en el extranjero tuvieran una repercusión relativamente moderada (Lafrogne-Joussier, Martin y Mejean, 2022). Además, la incidencia de la COVID-19 afectó menos a las exportaciones cuando los

Gráfico C.7: Las importaciones fueron esenciales para responder a la escasez de preparados para lactantes en los Estados Unidos



Fuente: OMC, a partir de datos del Censo de los Estados Unidos.

Notas: Aproximación de las importaciones de preparados para lactantes basada en los datos sobre las importaciones de “preparaciones para la alimentación de lactantes” del código 1901.10 del SA.

insumos intermedios utilizados en la producción estaban más diversificados (Bas, Fernandes y Paunov, 2023).

(ii) El comercio tiende a reducir la probabilidad de conflicto

Al igual que la seguridad económica, el comercio puede, en teoría, aumentar o reducir la probabilidad de conflicto. La bibliografía sobre esta materia identifica tres mecanismos principales a través de los cuales el comercio eleva la probabilidad de conflicto. En primer lugar, el comercio genera dependencia económica (Carr, 1939; Hirschman, 1945). Esa dependencia puede limitar la gama de medidas disponibles para los responsables de la formulación de políticas y exponer a las economías al efecto de los cambios en las normas o políticas de otros Gobiernos. En segundo lugar, las relaciones comerciales pueden ser una fuente de conflicto, como evidenciaron la segunda guerra anglo-holandesa o el bloqueo continental de Napoleón, cuyos objetivos eran controlar, respectivamente, las rutas comerciales marítimas mundiales y el mercado europeo. En tercer lugar, el comercio hace aumentar la producción económica y, por tanto, los recursos que pueden utilizarse para conflictos (Aron, 1962; Morgenthau, 1948).

Estos efectos de inducción de conflictos que tiene el comercio son contrarrestados por, al menos, cuatro mecanismos mediante los cuales el comercio reduce la probabilidad de conflicto. En primer lugar, el comercio eleva los costos de oportunidad de conflicto (Oneal y Russett, 1997). Si dos economías con una relación comercial significativa se declararan la guerra, ambas partes sufrirían desde el punto de vista económico. Esta vía ha cobrado especial importancia tras el auge de las CVM, que se traduce en una compleja relación de dependencia entre las economías difícil de romper. Un estudio sobre los teléfonos móviles muestra que la modularización extrema de los insumos ha dado lugar a una clara interdependencia cuya ruptura resultaría sumamente costosa (Thun, 2023). Un influyente estudio que cuantifica los beneficios del comercio subraya que si se tienen en cuenta los vínculos entre los insumos y la producción que reflejan las CVM, las mejoras del bienestar generadas por el comercio aumentan significativamente (Costinot y Rodríguez-Clare, 2014). A su vez, los costos de oportunidad de conflicto han aumentado mucho para las economías que participan en CVM en comparación con una situación en que la mayor parte del comercio se lleva a cabo con bienes finales o materias primas.

En segundo lugar, el comercio promueve una actitud abierta y de entendimiento mutuo. El comercio puede contribuir a mejorar la comunicación y fomentar el contacto entre los agentes públicos y privados de diferentes economías (Dorussen and Ward, 2010).³ En tercer lugar, el comercio traslada recursos en las economías a grupos interesados en relaciones pacíficas y estables (Bentham, 1781; Cobden, 1867). En cuarto lugar, el comercio proporciona instrumentos no violentos durante las crisis. Las medidas tales como la imposición

de obstáculos a la importación, las restricciones a la exportación y, en última instancia, la interrupción del comercio pueden suplir de manera eficiente las lagunas de la información asimétrica. Es decir, los Gobiernos pueden emplear señales costosas para transmitir a sus homólogos su determinación sin recurrir a la fuerza.

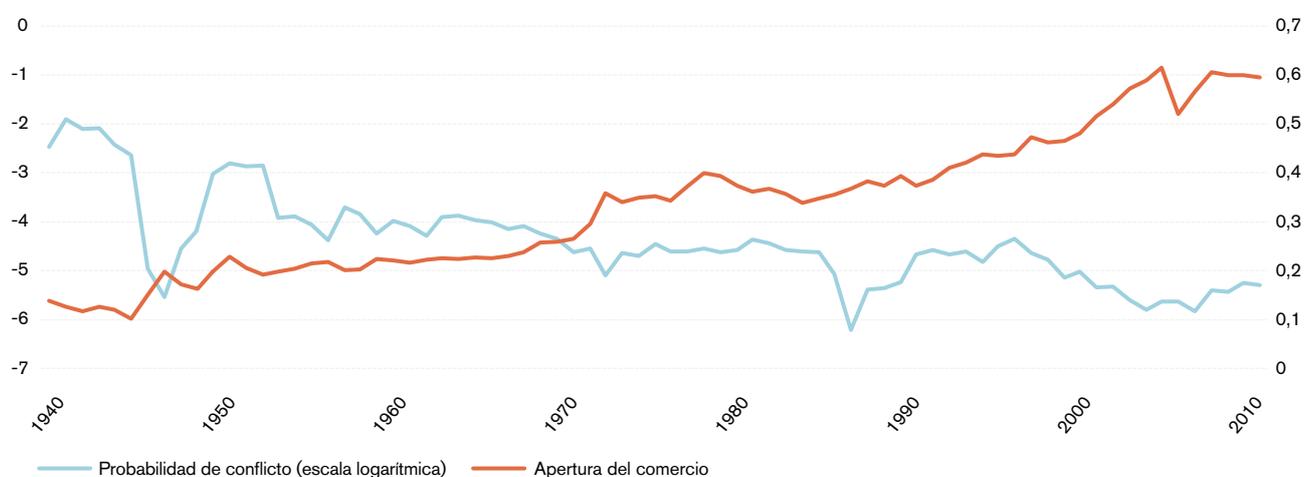
Los trabajos empíricos respaldan la función pacificadora del comercio, aunque ciertamente este no puede evitar conflictos del todo. Los argumentos sobre el papel del comercio en los conflictos son numerosos, y señalan, por ejemplo, que, por una parte, los altos niveles de interconexión no evitaron la Primera Guerra Mundial (Barbieri, 1996; Mearsheimer, 2001)⁴ y que, por otra parte, el proteccionismo y la disminución de la interdependencia comercial en la década de 1930 tuvieron lugar justo antes de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, la mayoría de los estudios empíricos concluyen que el efecto de reducción de conflictos del comercio tiende a ser más fuerte. El gráfico C.8 presenta datos que apuntan en esa dirección y muestra que ha habido una relación inversa entre la apertura del comercio y la probabilidad de conflicto desde la Segunda Guerra Mundial.

Los trabajos pioneros centrados en el comercio bilateral concluyeron que, si se duplica el comercio entre dos economías, la probabilidad de conflicto se reduce, en promedio, un 20% (Polachek, 1980), conclusión alcanzada por numerosos estudios (Hegre, 2000; Oneal *et al.*, 1996; Oneal y Russett, 1997). Si se observa la apertura del comercio a nivel nacional, se constata que la interdependencia multilateral reduce la probabilidad de conflicto (Barbieri y Peters, 2003; Gartzke y Li, 2003a, 2003b; Oneal, 2003). La conclusión alcanzada en trabajos más recientes es que tanto la interdependencia bilateral como multilateral ejercen un efecto de promoción de la paz. Una mayor independencia comercial bilateral resulta pacificadora para las economías contiguas, mientras que la apertura del comercio mundial promueve la paz entre las economías a mayor distancia (Lee y Pyun, 2016; Yakovlev y Spleen, 2022).⁵

Aunque algunos estudios cuestionan estas conclusiones (por ejemplo, Barbieri y Levy, 1999; Beck, Katz y Tucker, 1998; Kim y Rousseau, 2005; Martin, Mayer y Thoenig, 2008), la mayoría de ellos se han refutado o matizado en publicaciones posteriores. Por ejemplo, algunos de los trabajos no incluían la distancia y el tamaño del país como variables de control. Cuando se incluyen esas variables, el comercio bilateral tiene una repercusión negativa y significativa en la probabilidad de conflicto (Hegre, Oneal y Russett, 2010; Martin, Mayer y Thoenig, 2008). Otros resultados se basan en una forma particular de medir la interdependencia, que solo indica indirectamente el grado de dependencia de un país respecto de otro (Gartzke y Li 2003; 2005).

Es importante señalar que el comercio y las instituciones multilaterales amplifican en gran medida el efecto de reducción de conflictos del comercio. Hay pruebas de

Gráfico C.8: Existe una fuerte correlación entre la apertura del comercio y la disminución de la probabilidad de conflicto



Fuente: Feenstra, Inklaar y Timmer (2015) y Klasing y Milionis (2014) para la apertura del comercio, y Maoz *et al.* (2019) y Proyecto “Correlates of War” (2017) para la probabilidad de conflicto.

Notas: Por “apertura del comercio” se entiende la suma de las importaciones y exportaciones mundiales dividida por el PIB mundial. Por “probabilidad de conflicto” se entiende la aparición de disputas interestatales militarizadas diádicas, excluidas las amenazas de uso de la fuerza y los niveles más bajos de hostilidad, dividida por el número de países.

que el comercio multilateral y la participación en redes comerciales en particular reducen la probabilidad de conflicto (Maoz, 2006, 2009). Por ejemplo, un comercio más diversificado reduce el riesgo de hostilidades y disputas violentas entre Estados (Kleinberg *et al.* 2012), ya que el comercio multilateral reduce la dependencia explotable entre economías. Además, el comercio multilateral podría limitar mucho la función de generación de conflictos de las asimetrías, principal vía teórica a través de la cual el comercio incitaría al conflicto. Las economías que participan en redes comerciales están menos expuestas a los efectos de inducción de conflictos de la dependencia asimétrica, ya que las relaciones individuales tienen menos importancia y, por tanto, dejan menos margen a las coacciones externas.

Además, el comercio multilateral motiva a terceros a mediar entre las partes en conflicto. Los conflictos perjudican los vínculos comerciales con terceros y crean externalidades negativas para los interlocutores comerciales que comparten vínculos económicos pertinentes con las partes beligerantes (Lupu y Traag, 2013). La interdependencia también ofrece a terceros los medios para fortalecer “vínculos de emisión de señales” creíbles, como amenazas o sanciones (Kinne, 2014). Debido a los cambios estructurales en el sistema de comercio desde el final de la Segunda Guerra Mundial, los vínculos indirectos pueden estar perdiendo importancia, y la participación general en el comercio mundial, concebida como la “participación general en la red de comercio internacional”, parece ser más relevante para el fomento de la paz que las conexiones comerciales individuales con terceros.

Las organizaciones internacionales y los acuerdos pueden ayudar a consolidar la paz. Según un estudio, los acuerdos comerciales regionales pueden promover las relaciones pacíficas mediante un probable aumento de los costos de oportunidad de guerra (Martin, Mayer y Thoenig, 2012). Al asegurar la previsibilidad y transparencia del comercio, las instituciones internacionales, ya sean regionales o multilaterales, como la OMC, estabilizan las relaciones internacionales. El sistema actual ha ayudado a evitar la guerra entre las principales potencias en los últimos 70 años y ofrece a los Gobiernos una importante plataforma de cooperación. Mientras que las instituciones suelen carecer de mecanismos de exigencia del cumplimiento, la participación colectiva promueve la estabilidad del sistema mediante diversos cauces, por ejemplo, a través de la mediación entre partes en conflicto, la reducción de la incertidumbre mediante la transmisión de información, la generación de un discurso de identificación mutua y la configuración de normas.

Las pruebas empíricas revelan que la pertenencia común a organizaciones internacionales reduce la propensión de los Gobiernos a los conflictos violentos a un nivel bilateral mediante estas vías (Bakaki, 2018; Russett, Oneal y Davis, 1998), en particular, entre los que participan conjuntamente en más ámbitos a un nivel sistémico (Böhmeit, 2009; Dorussen y Ward, 2008; Oneal, Russett y Berbaum, 2003). Según otros trabajos, ningún resultado empírico corrobora la tesis de la promoción de la paz, pero aun así en ellos se observa un efecto pacificador en la duración de los conflictos en la segunda mitad del siglo XX (Shannon, Morey y Boehmke, 2010).

3. Es improbable que la fragmentación aumente la seguridad

La fragmentación acarrearía costos para la economía mundial, empeoraría la situación de las economías de ingreso bajo y, en efecto, perjudicaría la seguridad. Este efecto negativo estaría impulsado por cuatro cauces principales.

En primer lugar, la fragmentación traería consigo un costo sustancial que reduce los recursos disponibles para invertir en seguridad. A medida que aumentan los riesgos geopolíticos y los riesgos relacionados con el cambio climático, también lo hace la necesidad de invertir en la reducción del riesgo de desastres. Se estima que las pérdidas económicas directas ocasionadas por desastres aumentaron de un promedio de unos 70.000 millones de dólares EE.UU. a principios de la década de 1990 a 170.000 millones de dólares EE.UU. en la década de 2010 (Consejo Internacional de Ciencias, 2023). Sin embargo, la financiación para la reducción del riesgo de desastres ya es limitada. Entre 2011 y 2022, solo el 5% de la asistencia oficial para el desarrollo prestada a las economías en desarrollo para fines relacionados con desastres se destinó a la preparación para hacer frente a los desastres y mitigar sus efectos; el resto se asignó a las labores de socorro y reconstrucción posteriores al desastre (Benson, 2023).

La fragmentación reduce los ingresos mundiales al reducir el comercio. La fragmentación limita la especialización y, por tanto, los beneficios del comercio generados por la ventaja comparativa, la mayor disponibilidad de diferentes variedades de productos, el reparto de los costos fijos entre las economías y la difusión de ideas y tecnologías. En el capítulo D se examina la forma en que la fragmentación del comercio en la economía mundial reduciría la producción mundial, en particular en las economías en desarrollo. La fragmentación también afectaría al bienestar, ya que disminuirían las migraciones relacionadas con el empleo y las corrientes de inversión. En una hipótesis estilizada, la disminución mundial de la producción derivada de una caída de las corrientes de inversión extranjera directa (IED) del 50% entre un bloque oriental y un bloque occidental (con un conjunto de regiones no alineadas) es del 2% aproximadamente (FMI, 2023). Además, esa fragmentación elevaría el nivel de incertidumbre de las políticas comerciales y, por tanto, aumentaría los costos de bienestar (Caldara *et al.*, 2020; Osnago, Piermartini y Rocha, 2015).

La limitación de la fragmentación a un conjunto de bienes estratégicos seleccionados no reduciría necesariamente las pérdidas de bienestar. En total, el 90% de las mejoras de bienestar generadas por el comercio derivan de la capacidad de comerciar con el 10% de los bienes más esenciales para el bienestar, es decir, aquellos para los que es difícil encontrar fuentes de suministro alternativas o sustitutivas (Ossa, 2015). Además, al hacer

estos cálculos no se tienen en cuenta los costos de la desintegración desordenada de las CVM, que serían especialmente elevados en los sectores estratégicos donde es más probable que prevalezcan altos niveles de concentración al nivel de los productos, costos irre recuperables importantes y una especificidad de las relaciones. Por ejemplo, la producción de teléfonos inteligentes se caracteriza por tener muchas etapas, así como un alto nivel de especialización vertical y concentración en cada fase de producción (Thun *et al.*, 2022). En términos más generales, los datos de los Estados Unidos indican que las cadenas de valor están concentradas, y solo una pequeña parte de las empresas importa el mismo producto de más de un país de origen (Antras *et al.*, 2023). El desmantelamiento de esas cadenas de valor sería costoso y reduciría la eficiencia, ya que en cualquier otro sistema se incurre en costos fijos en múltiples ocasiones y los costos irre recuperables que conlleva la creación de cadenas de valor son elevados.

En segundo lugar, y en relación con lo anterior, la fragmentación empeoraría la situación de las economías de ingreso bajo pese a que son las más afectadas por los desastres y las preocupaciones relativas a la seguridad. Como también se examina en el capítulo D, las regiones de ingreso bajo serían las peor paradas debido a que dejarían de beneficiarse de los importantes efectos indirectos de la difusión de tecnologías (Goes y Bekkers, 2022) y al hecho de que son las más beneficiadas por las entradas de IED (FMI, 2023). Además, la situación de las regiones de ingreso bajo empeoraría, ya que dejarían de tener un acceso a los mercados garantizado por un sistema multilateral de comercio que funcione adecuadamente con compromisos basados en normas para todas las regiones. En un contexto de fragmentación, los grandes importadores podrían explotar su poder de mercado para obtener una mejor relación de intercambio a expensas de los exportadores (Bagwell y Staiger, 1999). Estos efectos podrían reducir la seguridad mundial, ya que limitarían los recursos para invertir en resiliencia donde son más eficientes.

En tercer lugar, la fragmentación reduciría el número de posibles proveedores y, por lo tanto, limitaría la flexibilidad de las empresas durante las crisis. Este efecto resulta especialmente costoso en un entorno de crecientes conmociones de origen incierto. Dificulta la diversificación de las exportaciones e importaciones *ex ante* y *ex post* y, por lo tanto, aumenta la volatilidad macroeconómica. Aunque la vulnerabilidad a las conmociones exteriores disminuiría si las cadenas de valor dejaran de estructurarse a nivel internacional (Eppinger *et al.*, 2021), la vulnerabilidad a las conmociones internas aumentaría, y este efecto es el que predomina (Bonadio *et al.*, 2021). Dado que los costos del comercio son elevados para la mayoría de las economías, la proporción de productos intermedios de origen nacional ya es demasiado alta para poder explotar de manera óptima la dispersión de riesgos. Por consiguiente, la relocalización elevaría la

volatilidad económica al seguir aumentando la proporción de bienes de origen nacional, en particular, en el caso de las conmociones económicas no correlacionadas entre las economías (FMI, 2022).

En cuarto lugar, la fragmentación debilita los mecanismos mediante los cuales el comercio reduce la probabilidad de conflicto. La fragmentación limita la interdependencia entre las economías y la dependencia de la cooperación internacional basada en normas, que, tal como se explica en la sección C.1, son fundamentales para que el comercio apoye la seguridad. Todos los cauces expuestos *supra* sufrirían las consecuencias de la fragmentación. Los costos de oportunidad de conflicto disminuirían, la influencia y los recursos se desviarían de los grupos de intereses que apoyan las relaciones pacíficas, y los intercambios periódicos entre las economías que hacen avanzar el entendimiento mutuo se reducirían. Además, el número y la pertinencia de los instrumentos y plataformas para distender cuestiones de interés común disminuirían. Por último, en el pasado la fragmentación ha sido un preludio de los conflictos militares. Por ejemplo, antes de la segunda guerra mundial, la política comercial del Reino Unido puede explicar en su mayor parte el giro del país hacia la Preferencia Imperial, que contribuyó a las tensiones geopolíticas (de Bromhead *et al.*, 2019; Jacks y Novy, 2020).

Aparte de estos efectos, ciertas formas de fragmentación pueden no ofrecer el grado de seguridad que esperan sus proponentes. Este es el caso, por ejemplo, de la deslocalización entre aliados, que se basa en el alineamiento geopolítico de los interlocutores comerciales. El motivo es que el alineamiento geopolítico de los Gobiernos a veces es volátil. Así lo demuestra un simple análisis basado en los patrones de votación de las Naciones Unidas y su evolución entre 2006 y 2015 en comparación con el período comprendido entre 1972 y 1981, ya que se constatan cambios notables a lo largo del tiempo. La afiliación geopolítica del período anterior solo explica el 40% de la afiliación en el período posterior. Esta tendencia podría incluso acelerarse en el caso de algunos Gobiernos, ya que la intensificación de la polarización política (Recuadroell, Gentzkow y Shapiro, 2020) ahonda las posibles diferencias en el alineamiento geopolítico entre un ciclo electoral y el siguiente.

En resumen, abordar la seguridad mediante la fragmentación generaría grandes costos económicos, que serían especialmente elevados para las regiones de ingreso bajo más vulnerables. Lo que es más importante, es improbable que pueda responderse de ese modo a los desafíos de seguridad a que se enfrenta el mundo. La resiliencia económica quedaría mermada, y un mundo desintegrado podría aumentar la probabilidad de conflicto. En cambio, la reglobalización podría ser un enfoque más adecuado, como se explica en la próxima sección.

4. La reglobalización puede contribuir a un mundo más resiliente y, por tanto, más seguro

Las preocupaciones relativas a la seguridad van a seguir aquí en un futuro cercano. Sin embargo, sigue habiendo un amplio margen para que la cooperación internacional promueva la seguridad mediante la reglobalización. En primer lugar, la ampliación del sistema multilateral de comercio a nuevos actores y nuevas esferas puede facilitar la diversificación y la “flexibilidad” que el sistema ofrece durante las crisis. En segundo lugar, una mayor cooperación en materia de restricciones al comercio durante las crisis puede limitar sus efectos negativos. En tercer lugar, la cooperación en el marco de la OMC, en lugar de las políticas unilaterales, puede ayudar a reducir la superposición entre la seguridad y el comercio. Esto podría requerir la adaptación del sistema multilateral de comercio a un nuevo entorno comercial. La capacidad de la OMC para responder a las nuevas preocupaciones relativas a la seguridad puede mejorarse tanto a nivel de sus normas sustantivas como de sus funciones.

a) La diversificación del comercio y la ampliación del sistema multilateral de comercio contribuyen a la seguridad económica

El sistema multilateral de comercio es fundamental para la seguridad económica. Los principios jurídicos en que se basa el sistema multilateral de comercio, como la cláusula de la nación más favorecida o el trato nacional, limitan el riesgo de discriminación entre los exportadores y entre los exportadores y los productores nacionales. Facilitan una diversificación del comercio viable y duradera basada en la ventaja comparativa, que es una herramienta eficaz para evitar la dependencia excesiva respecto de proveedores particulares. Además, la prohibición de las restricciones cuantitativas limita el riesgo de que se impongan derechos o contingentes de exportación de manera discriminatoria, pero permite abordar preocupaciones legítimas, como la escasez interna o la protección del medio ambiente.

Abordar los obstáculos al comercio donde estos siguen siendo elevados podría impulsar el papel del comercio en la seguridad económica. En el capítulo B se han puesto de relieve dos conclusiones importantes a este respecto. En primer lugar, las corrientes comerciales de determinados productos se han ido concentrando cada vez más, lo cual limita el papel del comercio en la seguridad. En segundo lugar, los costos del comercio que afrontan las economías de ingreso bajo son mucho más elevados que en las economías avanzadas, incluso para quienes podrían suministrar productos cuyo comercio está concentrado. Al eliminar los obstáculos al comercio con que tropiezan estas economías, la concentración del comercio se reduciría de manera natural y óptima

mediante el desplazamiento de la producción a lugares con una ventaja comparativa.

Aunque los aranceles a que se enfrentan las economías de ingreso bajo ya son bajos, aún hay margen para abordar las medidas no arancelarias, así como la capacidad y la infraestructura de estas economías para ampliar el comercio. En este sentido, el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) sirve de modelo. Facilita la exportación, el tránsito y la importación de mercancías, en particular en el caso de los bienes esenciales en tiempos de crisis. Datos recientes indican que los más beneficiados fueron los PMA, cuyas exportaciones se duplicaron con creces con respecto al promedio mundial como resultado del Acuerdo (Beverelli *et al.*, 2023).

La Iniciativa relacionada con la Declaración Conjunta sobre la Facilitación de las Inversiones para el Desarrollo (FID) también supone un paso importante en el proceso de diversificación del sistema de comercio. Las estimaciones del AFC son positivas para la FID, ya que el Acuerdo tendría por objeto igualmente facilitar el comercio mediante la reducción de los trámites burocráticos y el aumento de la transparencia de los reglamentos, pero centrándose en las medidas de inversión. Dado que los reglamentos suelen ser más restrictivos en las economías en desarrollo, la Iniciativa relacionada con la Declaración Conjunta sobre la FID podría impulsar la participación de las economías en desarrollo y los PMA en el sistema de comercio, tal como ha hecho el AFC. A este respecto, el hecho de que los negociadores anunciaran la conclusión de las negociaciones sobre el texto del Acuerdo el 6 de julio resulta muy prometedor.

En términos más generales, los esfuerzos de reforma en marcha destinados a mejorar la actividad y el funcionamiento de los comités y los consejos de la OMC pueden ser una vía importante para la diversificación del sistema de comercio. Aunque es menos visible que las negociaciones o las diferencias, la labor en los comités y los consejos es importante para engrasar los engranajes del sistema de comercio. La labor añade transparencia y aborda los obstáculos a la información relativa a las medidas de los Miembros que afectan al comercio. En ese sentido, los comités y los consejos reducen de manera efectiva los costos del comercio asociados con las medidas no arancelarias, lo cual, a su vez, es fundamental para que el comercio sea más accesible y, por tanto, más diversificado y resiliente. Por ejemplo, los datos relativos a Indonesia indican que las medidas no arancelarias pueden retrasar la respuesta de las empresas a las conmociones y dar lugar a mayores reducciones de los volúmenes de exportación durante las crisis (Cali *et al.*, 2023; Ghose y Montfaucon, 2023).

Del mismo modo, ciertas disposiciones de los Acuerdos de la OMC ayudan a los Miembros en desarrollo y menos adelantados a superar los obstáculos al comercio. Los programas conjuntos con otras organizaciones internacionales y Miembros contribuyentes – como la

iniciativa de Ayuda para el Comercio, el Marco Integrado mejorado (MIM) o el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (STDF) adscrito a la OMC – permiten a los Miembros en desarrollo y menos adelantados adaptarse a ciertas exigencias del comercio moderno, como las normas técnicas o las prescripciones sanitarias, brindándoles así la oportunidad de aumentar su participación en el comercio mundial.

Otra esfera en que la ampliación del marco multilateral contribuiría a la seguridad económica es el comercio electrónico. El comercio digital podría ayudar a diversificar las pautas de producción y exportación de las economías, especialmente en el caso de las economías sin litoral que se enfrentan a grandes obstáculos físicos al comercio (OMC, 2018). En la OMC, se están celebrando negociaciones para facilitar el comercio digital en el marco de una iniciativa relacionada con una declaración conjunta entre los Miembros que representan más del 90% del comercio electrónico mundial. Como ocurre con todas las iniciativas relacionadas con declaraciones conjuntas, la participación en las negociaciones sobre el comercio electrónico está abierta a todos los Miembros de la OMC. En diciembre de 2022, se elaboró un texto de negociación refundido. El comercio digital también se beneficia de la moratoria de la OMC a la imposición de derechos de aduana sobre las transmisiones electrónicas, que lleva en vigor desde 1998 y que se prorrogó en la Duodécima Conferencia Ministerial de la OMC. Aunque el comercio electrónico también puede suscitar nuevas preocupaciones por la seguridad, como una mayor exposición a la ciberdelincuencia, un marco uniforme puede promover el desarrollo de tecnologías para la defensa frente a los ciberdelitos a través de economías de escala (Chen, 2022).

El desarrollo del comercio de servicios y, en particular, la relajación de prescripciones de reglamentación sustantivas y de procedimiento para facilitar el comercio de servicios profesionales, incluidos los servicios médicos o de ingeniería, reforzarían la seguridad económica frente a conmociones naturales o crisis sanitarias permitiendo a profesionales extranjeros prestar servicios en las zonas afectadas. A este respecto, la conclusión con éxito en 2021 de las negociaciones sobre la Iniciativa relacionada con la Declaración Conjunta para aumentar la transparencia, previsibilidad y eficiencia de los procedimientos de autorización para los proveedores extranjeros de servicios contribuirá a facilitar un mayor comercio de servicios profesionales (OMC, 2021).

b) La limitación de las restricciones al comercio contribuye a asegurar el suministro de bienes esenciales

Las organizaciones internacionales, como actores neutrales, desempeñan un papel importante en el suministro de alimentos, y la OMC trabaja en estrecha colaboración con otras entidades internacionales para que el comercio contribuya a la mejora de la seguridad

alimentaria. En particular, la OMC participa en el Grupo de Respuesta a la Crisis Global sobre Alimentos, Energía y Finanzas, establecido por el Secretario General de las Naciones Unidas en marzo de 2022 para ayudar a los responsables de la formulación de políticas a encontrar soluciones mundiales y sistémicas a la crisis alimentaria, energética y financiera tridimensional sin precedentes desencadenada por la combinación de la guerra en Ucrania con las crisis preexistentes. En el marco de su iniciativa “Diálogos sobre el Comercio”, la OMC también organiza periódicamente “Diálogos sobre el Comercio de Alimentos”, donde se reúnen expertos de Gobiernos, organizaciones no gubernamentales, empresas, instituciones académicas, grupos de reflexión y fundaciones para fomentar un debate sobre la función del comercio en la seguridad alimentaria.

El contexto actual de crecientes tensiones económicas y geopolíticas podría justificar un refuerzo de las disciplinas relativas las medidas que restringen el comercio. Estas disciplinas podrían incluir compromisos sobre la aplicación de las restricciones a la exportación, como en la Declaración Ministerial sobre la Respuesta de Emergencia a la Inseguridad Alimentaria (OMC, 2022), en cuyo marco los Miembros resolvieron que cualquier medida de urgencia introducida para abordar preocupaciones de seguridad alimentaria debe minimizar las distorsiones del comercio en la mayor medida posible, debe ser temporal, selectiva y transparente, y debe notificarse y aplicarse de conformidad con las normas de la OMC. Además, sería conveniente que los Miembros de la OMC que impongan esas medidas consideraran su posible efecto, especialmente en las economías menos adelantadas y las economías en desarrollo importadoras netas de productos alimenticios.

Las normas más avanzadas podrían adoptarse en forma de compromisos de no imponer ninguna restricción o derecho a la exportación sobre una serie de bienes considerados esenciales. Podrían basarse en el modelo de la Decisión de la CM12 de no imponer prohibiciones ni restricciones a la exportación de productos alimenticios adquiridos con fines humanitarios no comerciales por el Programa Mundial de Alimentos, que, no obstante, no impide la adopción por cualquier Miembro de la OMC de medidas para garantizar su seguridad alimentaria nacional de conformidad con las disposiciones pertinentes de los Acuerdos de la OMC. Esos compromisos podrían ampliarse a las licencias no automáticas y los impuestos a la exportación. Dicho esto, aunque hay claros candidatos a integrar esa lista (por ejemplo, alimentos, energía, medicamentos y tecnologías verdes), podría resultar difícil alcanzar un acuerdo sobre los bienes y servicios exactos que deberían quedar abarcados. Otra posibilidad sería que los Miembros elaboraran su propia lista de productos respecto de los cuales se comprometerían unilateralmente a no aplicar restricciones al comercio.

Sobre la base de una información más exhaustiva recopilada y compartida a través de los mecanismos

de transparencia de la OMC, los Miembros estarían en condiciones de comprometerse individualmente a mantener controlado el nivel de acumulación de existencias. Los Miembros también podrían establecer procedimientos que facilitarían los envíos de alimentos durante las crisis, según lo dispuesto en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC). Asimismo, se podrían acordar otras disposiciones para evitar perturbaciones en el envío de alimentos en tiempos de conflicto (OMC, 2022e).

c) Las funciones de la OMC pueden mejorarse para reducir los riesgos de superposición entre la seguridad y la política comercial

(i) El proceso deliberativo de la OMC puede mejorarse en lo que respecta a las cuestiones relativas a la seguridad

El debate en torno a la interpretación de las excepciones relativas a la seguridad de la OMC, en particular si su invocación puede impugnarse, y en qué circunstancias, mediante el recurso a la solución de diferencias de la OMC, ha dado lugar a propuestas para reforzar el proceso deliberativo de la OMC y ampliarlo a las cuestiones relativas a la seguridad (Hoekman, 2022; OMC, 2022a). Las propuestas de un proceso deliberativo reforzado en la OMC se basan en gran medida en el proceso existente de presentación de “preocupaciones comerciales específicas” (PCE) ante el Comité OTC, el Comité MSF y el Comité de Acceso a los Mercados de la OMC. Estas propuestas se basan en la opinión de que, en esos comités, las medidas comerciales que supuestamente afectan a los intereses de algunos Miembros se examinan a un nivel técnico y las cuestiones se resuelven mediante el diálogo y el intercambio de información.

Los comités mencionados no son los únicos foros disponibles para el diálogo sobre políticas. El Consejo del Comercio de Mercancías (CCM) tiene un papel cada vez más importante en esta esfera. El número de preocupaciones comerciales planteadas ante el CCM aumentó a un nivel sin precedentes en 2022, en parte debido a las sanciones impuestas por algunos Miembros en el contexto de la guerra en Ucrania (véase la sección C.2). El artículo XXI del GATT de 1994 y las preocupaciones relativas a la seguridad nacional se utilizaron a menudo para justificar las restricciones al comercio, y una parte significativa de las preocupaciones comerciales examinadas en el CCM fueron resultado de las tensiones geopolíticas.

(ii) La transparencia puede reforzarse para limitar el efecto de las conmociones económicas

Para examinar las excepciones relativas a la seguridad de manera más eficaz, el proceso deliberativo mencionado y el funcionamiento de la OMC en general se beneficiarían mucho de la mejora de los instrumentos de transparencia previstos en los Acuerdos de la OMC. A este respecto, el ejercicio de vigilancia del comercio de la OMC, las

prescripciones de notificación pertinentes de la OMC y los exámenes por homólogos realizados por Miembros de la OMC (como en el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales) podrían desempeñar un papel aún mayor en una economía mundial cada vez más expuesta a diferentes tipos de conmociones. No obstante, hay que mejorar la tasa de cumplimiento de las prescripciones de notificación. Por ejemplo, solo se notificó a la OMC el 14% del número total de restricciones a la exportación iniciadas tras el comienzo de la guerra en Ucrania (OMC, 2023c).

La agricultura es un ejemplo especialmente bueno de la importancia de la transparencia para responder a las preocupaciones relativas a la seguridad económica y limitar la aparición de interferencias en el comercio. Una mayor transparencia en el ámbito de la agricultura permitiría a los interlocutores comerciales obtener la información adicional necesaria para tener una idea más cabal del nivel actual de existencias; así, se podrían exportar más excedentes de producción a las economías que los necesiten. De este modo, el comercio se mantendría en marcha en tiempos de crisis y se reforzaría la seguridad alimentaria, reduciendo a un tiempo las restricciones a la exportación o la acumulación excesiva de existencias. Con respecto a los productos agropecuarios esenciales, la OMC participa en el Sistema de información sobre el mercado agrícola (SIMA, 2023). El SIMA es un mecanismo establecido por los Ministros de Agricultura del G20 para aumentar la transparencia del mercado respecto de los cultivos esenciales y promover el diálogo sobre políticas a raíz de las subidas mundiales de los precios de los alimentos en 2007-2008 y 2010. Su alcance se está ampliando para abarcar más productos agropecuarios esenciales.

(iii) Hay opciones disponibles para desligar la seguridad nacional de la política comercial

Para limitar la tensión entre la seguridad y la cooperación internacional en materia de comercio, se ha propuesto introducir una forma de “reequilibrio”. Por medio de este mecanismo, los Gobiernos podrían restablecer el equilibrio de los derechos y obligaciones tras la adopción de una medida comercial relacionada con la seguridad por otro Gobierno Miembro mediante la negociación de concesiones equivalentes (Lester y Lew, 2022). Si las partes no pudieran llegar a un acuerdo sobre una compensación adecuada, el Gobierno afectado podría suspender unilateralmente concesiones equivalentes. Los proponentes de esta idea consideran que podría llevarse a cabo sin recurrir previamente a la solución de diferencias o mientras se está examinando una diferencia. A su juicio, esto permitiría restablecer de inmediato el equilibrio de los derechos y obligaciones entre los Miembros afectados, mientras que un procedimiento de solución de diferencias podría llevar varios años. Otra opción planteada sería que los Miembros adoptaran una interpretación acordada sobre la utilización de las excepciones relativas a la seguridad, de conformidad con el artículo IX.2 del Acuerdo de Marrakech por el

que se establece la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo sobre la OMC). Sin embargo, este enfoque requeriría primero un consenso entre los Miembros sobre la naturaleza y la justificación de las excepciones relativas a la seguridad.

Otro enfoque propone ampliar la cobertura de las excepciones relativas a la seguridad de la OMC – por ejemplo, para abarcar la ciberseguridad o la infraestructura crítica (Lester y Lew, 2022) – o ampliar la cobertura de las cláusulas de excepciones generales para incluir diversos tipos de medidas comerciales que, de otro modo, los Miembros no podrían justificar o estarían tentados de justificar al amparo de condiciones de las excepciones relativas a la seguridad que pueden considerarse menos exigentes. Los Miembros podrían acordar casos en que sería aceptable hacer un uso específico de la política comercial para perseguir objetivos no comerciales, como en los acuerdos relativos a sectores específicos. Una modificación de las cláusulas de excepciones generales de la OMC que figuran en el GATT y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) podría ampliar la lista actual de objetivos no comerciales aceptables y las condiciones para invocarlas, manteniendo a un tiempo el equilibrio entre el comercio y la seguridad (Hoekman, 2022).

Otra opción propuesta por los analistas es que los Miembros acuerden excluir por completo las excepciones relativas a la seguridad del alcance de la solución de diferencias y, en lugar de ello, sometan las situaciones en que se invocan las excepciones relativas a la seguridad a un mecanismo de consulta no vinculante (Hoekman, 2022). Este mecanismo podría reforzarse combinándolo con la posibilidad de que los Miembros afectados por una medida para la que se han invocado razones de seguridad “reequilibren” los derechos y obligaciones mediante la suspensión de obligaciones sustancialmente equivalentes con respecto al Miembro de que se trate (Benton-Heath, 2020).

Desligar la seguridad nacional de la política comercial también podría contribuir a la seguridad económica mediante la reactivación del sistema de solución de diferencias de la OMC. Durante cerca de 25 años, el Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) ha permitido resolver cientos de diferencias comerciales de manera pacífica. En una época cada vez más dominada por las preocupaciones relativas a la seguridad y la diplomacia basada en el poder, un mecanismo de solución de diferencias es más necesario que nunca para preservar los derechos y obligaciones de todos los Miembros. A este respecto, en la Duodécima Conferencia Ministerial de la OMC, los Miembros se comprometieron a celebrar debates con miras a tener un “sistema de solución de diferencias plenamente operativo y que funcione debidamente” accesible a todos los Miembros para 2024 (OMC, 2022b).

5. Conclusiones

Hay muchos indicios de que la seguridad, especialmente en su sentido más amplio de seguridad económica, cobra cada vez más importancia en las políticas comerciales a nivel nacional, regional y multilateral. La integración de la seguridad en la política comercial puede desembocar en mayores obstáculos al comercio, y existe el riesgo de que esto pueda llevar a una fragmentación de la economía mundial, al recurrir las economías a la relocalización y la deslocalización entre aliados. Sin embargo, la fragmentación reduciría el bienestar mundial, ya que las economías dejarían de percibir los beneficios que genera el comercio a través de la ventaja comparativa, una mayor variedad de productos, el reparto de los costos fijos y la difusión de ideas y tecnologías.

Lo que es más importante a efectos del presente capítulo, la fragmentación tampoco lograría aumentar la seguridad. La interdependencia comercial, las políticas comerciales abiertas y la cooperación entre las economías a través de las organizaciones internacionales pueden reducir la probabilidad de conflicto y aumentar la seguridad económica. Por lo tanto, la fragmentación es una respuesta ineficaz a los desafíos de seguridad a que se enfrenta el mundo. En cambio, la reglobalización y, por tanto, la diversificación geográfica, la expansión del comercio a nuevas esferas, y la continuación y ampliación de la cooperación comercial multilateral pueden contribuir a aumentar la seguridad.

Notas

1. Decisión Ministerial sobre las medidas en favor de los países menos adelantados, adoptada por el Comité de Negociaciones Comerciales de la Ronda Uruguay el 15 de diciembre de 1993 y anexa al Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales.
2. El número de Miembros que notificaron restricciones cuantitativas aumentó sustancialmente en 2020; por lo tanto, esto también contribuye al hecho de que en la Base de Datos sobre Restricciones Cuantitativas figuren más medidas relacionadas con el artículo XXI del GATT de 1994.
3. Según la famosa afirmación de Montesquieu, las virtudes del comercio residen en hacer los “modales del hombre más amables”, promover una actitud tolerante hacia el pluralismo y educar a las personas en el hábito de la reciprocidad y la equidad.
4. No debe exagerarse el fracaso de la interdependencia en 1914, ya que la guerra se evitó en varias ocasiones antes del inicio de las hostilidades y empezó entre los poderes menos integrados (Gartzke y Lupu, 2012).
5. Otros trabajos empíricos muestran que la fuerza del efecto pacificador del comercio depende de las circunstancias y, también, del tipo de comercio.