



# Asamblea General

Distr. general  
23 de julio de 2020  
Español  
Original: inglés

---

**Septuagésimo quinto período de sesiones**  
Tema 16 a) del programa provisional\*  
**Cuestiones de política macroeconómica: comercio  
internacional y desarrollo**

## Comercio internacional y desarrollo

### Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe preparado por la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

---

\* [A/75/150](#).

20-09950 (S) 130820 260820



Se ruega reciclar



## **Informe sobre el comercio internacional y el desarrollo preparado por la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo**

### *Resumen*

En un período en el que ya se manifestaban las tensiones comerciales, el unilateralismo y la erosión de las instituciones, el sistema multilateral de comercio se ha visto puesto a prueba seriamente por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Las paradas repentinas de la actividad económica y el deterioro sin precedentes del comercio mundial están causando recesiones profundas en la mayoría de los países. En el peor de los casos, sin un apoyo internacional importante, muchos países en desarrollo y países menos adelantados que dependen de los ingresos procedentes de los productos básicos y el turismo y las remesas se enfrentan a un declive económico sostenido.

Es probable que la pandemia dé al traste con gran parte de los progresos económicos y sociales realizados en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. No obstante, con las intervenciones masivas de los Gobiernos y una probable gran reforma del sistema multilateral de comercio, existe la posibilidad de reorientar de manera acelerada el comercio mundial y las economías nacionales hacia una vía adaptada de crecimiento y desarrollo sostenible a largo plazo.

Este informe se presenta atendiendo a la solicitud formulada por la Asamblea General en su resolución [74/201](#).

## I. Tendencias comerciales

### A. Efectos de la COVID-19 en el comercio

1. Los trastornos económicos y sociales ocasionados por la COVID-19 provocaron una caída sin precedentes del comercio internacional en el primer semestre de 2020. Antes del inicio de la pandemia, se esperaba que el comercio mundial aumentara un 3 % en 2020; las estimaciones actuales apuntan a una disminución de alrededor del 20 %. Ello indica que la COVID-19 podría acarrear pérdidas en el comercio mundial de unos 6 billones de dólares, aproximadamente un 50 % más que la disminución del comercio registrada durante la recesión de 2008<sup>1</sup>.

2. Ninguna región se ha librado del descenso en el comercio internacional. En la región de Asia Oriental, sin embargo, la merma del comercio ha sido relativamente moderada, especialmente en comparación con la caída generalizada del comercio mundial observada en el segundo trimestre de 2020. Ello sugiere que las economías del Asia Oriental tienen una resiliencia relativamente superior e indica, además, la importancia que reviste el comercio internacional para ellas. En el segundo trimestre de 2020 también se produjo una caída precipitada del comercio internacional en los países desarrollados, y los mayores descensos ocurrieron en la región de América del Norte. Entre los países de África y América Latina, la disminución del comercio ha sido considerable, impulsada por el desplome de los precios de los productos básicos. El comercio entre los países en desarrollo, o comercio Sur-Sur, también decreció notablemente en el segundo trimestre de 2020<sup>2</sup>.

3. Se espera que el comercio internacional siga contrayéndose en el segundo semestre de 2020, y la magnitud de la contracción dependerá no solo de las nuevas perturbaciones económicas que pueda causar la pandemia de COVID-19, sino también del tipo y el alcance de las políticas que adopten los países para sostener sus economías. Las intervenciones de los Gobiernos para apoyar las economías nacionales suelen tener repercusiones importantes en el comercio internacional. El comercio disminuirá más bruscamente si los Gobiernos recurren a los aranceles y a otras medidas proteccionistas<sup>3</sup>.

4. Las perturbaciones económicas provocadas por la COVID-19 han afectado a algunos sectores mucho más que a otros, lo que refleja las diferencias sectoriales relacionadas con la demanda, la intensidad de mano de obra y las operaciones de las cadenas de valor mundiales. La COVID-19 está provocando un mayor descenso en el comercio internacional de los bienes y servicios que son relativamente más intensivos en mano de obra y donde la demanda de los consumidores puede aplazarse. En los sectores de la industria automotriz, textiles y confecciones y maquinarias diversas, entre los más afectados, la disminución fue de más del 10 % en el primer semestre de 2020. Por otra parte, el valor del comercio internacional en el sector agroalimentario se mantuvo estable. El comercio de equipo de oficina cayó bruscamente en el primer trimestre de 2020, pero se recuperó en el segundo trimestre, probablemente debido al aumento de la demanda con la práctica generalizada del teletrabajo durante los períodos de confinamiento. En cuanto a los servicios, el sector más afectado es el turismo, pues se prevé que en 2020 el número de turistas internacionales disminuya en alrededor del 70 %<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), "Global Trade Update" (junio de 2020).

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Organización Mundial del Turismo (OMT), "Las cifras de turistas internacionales podrían caer un 60-80 % en 2020, informa la OMT", comunicado de prensa, 7 de mayo de 2020.

5. Otro efecto de la pandemia de COVID-19 ha sido el aumento de la demanda de artículos y equipos médicos, como respiradores, termómetros, desinfectante de manos y mascarillas y prendas de protección. Si bien tras el inicio de la pandemia se produjo un repunte de las medidas relacionadas con algunos equipos médicos y productos alimenticios, como las restricciones a su exportación, el comercio internacional de esos productos ha aumentado mucho desde entonces. A este respecto, el comercio internacional está contribuyendo de manera positiva a satisfacer la demanda mundial de productos médicos relacionados con la COVID-19.

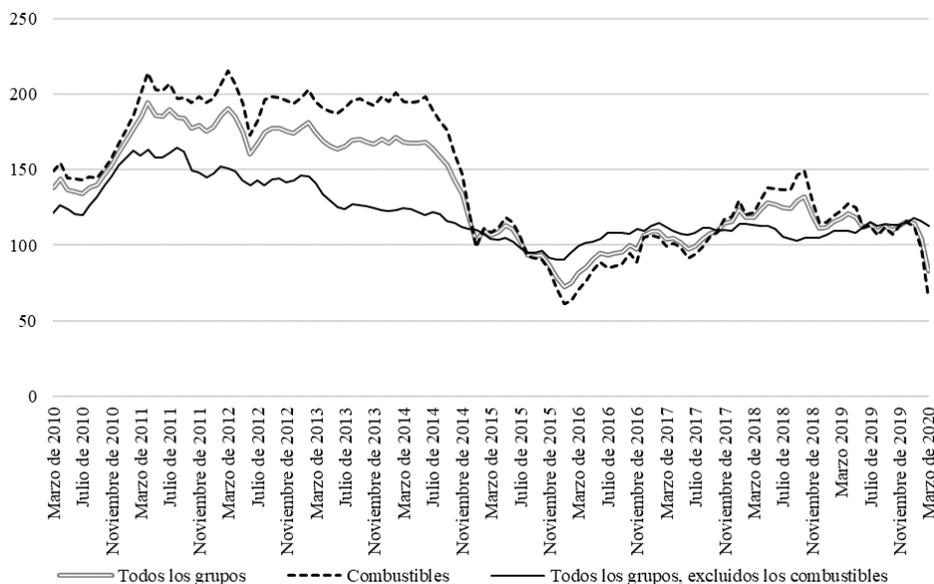
6. Antes de que se iniciara la pandemia, el índice de precios de los productos básicos en el mercado libre de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), para todos los grupos de productos básicos, había aumentado un 3,3 % en 2019, frente a una disminución del 9,7 % registrada el año anterior. El incremento reflejó la tendencia al alza de los precios de los productos básicos en la mayoría de los índices de subgrupos, en particular los metales preciosos y todos los alimentos, que aumentaron un 13,9 % y un 9,6 %, respectivamente. Este aumento compensó en gran medida la tendencia a la baja del índice de precios del subgrupo de combustibles. Dada la fuerte ponderación que tienen los combustibles en el índice de precios de los productos básicos en el mercado libre, conviene examinar la evolución de todos los grupos, excluido el índice de precios de los combustibles, que aumentó un 8,1 % en 2019 (véase la figura I).

7. En el primer trimestre de 2020, la marcada caída de los precios del petróleo crudo ejerció una presión a la baja sobre el índice de combustibles, lo que hizo que el índice de todos los grupos se redujera en un 28 %. Los precios del petróleo crudo disminuyeron casi un 50 % en el primer trimestre de 2020, pese a que en diciembre de 2019 la Federación de Rusia y la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) acordaron reducir la producción a fin de apuntalar los precios ante la previsión de una baja demanda mundial. La pronunciada caída se debió en gran medida al exceso de oferta, a la contracción considerable de la demanda debido a la pandemia de COVID-19 y al fin de las limitaciones a la producción de la Federación de Rusia y los miembros de la OPEP<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Tim Gould y Neil Atkinson, “The global oil industry is experiencing a shock like no other in its history”, Agencia Internacional de Energía, 1 de abril de 2020.

Figura I  
**Índice de precios de los productos básicos en el mercado libre de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo: todos los grupos, combustibles y todos los grupos, excluidos los combustibles (julio de 2015 = 100)**



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de UNCTADStat.

8. La disminución de los precios del crudo tiene repercusiones importantes para los países en desarrollo tanto exportadores como importadores de petróleo. Los exportadores de petróleo han experimentado una caída drástica de los ingresos en concepto de exportación, lo que ha ejercido una presión fiscal proporcional a su grado de dependencia de las exportaciones de petróleo e inevitablemente ha provocado recortes en el gasto o la inversión en los sectores sociales y la infraestructura.

9. La caída de los precios de los productos básicos también se traduce en una mayor carga de la deuda, un bajo nivel de inversión, el deterioro de las cuentas corrientes y la depreciación de la moneda. En cambio, los bajos precios del crudo pueden beneficiar a los países importadores de petróleo al reducir el costo de sus importaciones. Por otra parte, los bajos precios del petróleo, de mantenerse, pueden afectar las perspectivas de desarrollo de la energía renovable, pues los consumidores pueden tener menos incentivos para pasar de los combustibles fósiles baratos a las fuentes de energía renovable.

10. Según indica una evaluación inicial<sup>6</sup> de los efectos de la pandemia en las exportaciones totales de productos básicos a China en comparación con las tendencias de los tres últimos años, las exportaciones totales de productos básicos a China podrían disminuir en hasta 33.100 millones de dólares en 2020 con respecto a las cifras que se registrarían de no existir la pandemia. Aunque también se prevé un descenso de las exportaciones a China de productos básicos de países en desarrollo que dependen de ellos, se estima que el impacto será menor y que, en general, disminuyan entre 2.900 y 7.800 millones de dólares en 2020. Se prevé que las exportaciones de petróleo crudo y trigo de los países en desarrollo que dependen de

<sup>6</sup> Marco Fugazza, "Impact of the COVID-19 pandemic on commodities exports to China", documento de investigación de la UNCTAD núm. 44 (abril de 2020).

esos productos disminuyan, pero por otra parte se estima que las tasas de crecimiento anual de las exportaciones de frutas y nueces, soja, arroz y cobre superarán las que se registrarían en ausencia de la COVID-19.

### **Tendencias en el transporte y la facilitación del comercio**

11. El transporte y la logística internacionales están sufriendo grandes repercusiones debido a la pandemia. Las compañías navieras, las aerolíneas y los proveedores de transporte por carretera y ferrocarril ven caer en picado la demanda de sus servicios, sobre todo en el transporte de pasajeros. Entretanto, los trabajadores del transporte deben cruzar fronteras que pueden cerrarse como parte de las medidas nacionales de respuesta sanitaria. Las tripulaciones aéreas permanecen en tierra, los camioneros han quedado atascados en las fronteras y, al presentarse este informe, hasta 300.000 marinos necesitaban cada mes vuelos internacionales para realizar el cambio de las tripulaciones de los buques<sup>7</sup>.

12. El 80 % del volumen del comercio mundial se mueve por mar<sup>8</sup>. En la figura II se muestra el descenso en las llegadas semanales de buques durante los cinco primeros meses de 2020, frente al promedio del mismo período del año anterior. Todos los principales tipos de buques realizaron menos escalas en los puertos. Entre los buques de carga, los petroleros sufrieron la mayor disminución, mientras que los buques de pasajeros redujeron las escalas en los puertos en casi un 30 %.

13. Los Gobiernos y las empresas, incluidos los puertos, están impulsando reformas destinadas a mantener el flujo comercial y, al mismo tiempo, proteger a los funcionarios de fronteras, los trabajadores del transporte y la población en general<sup>9</sup>. La mayoría de esas reformas, además de tratar de resolver cuestiones específicas de la pandemia, proporcionarán a largo plazo beneficios económicos y facilitarán el comercio.

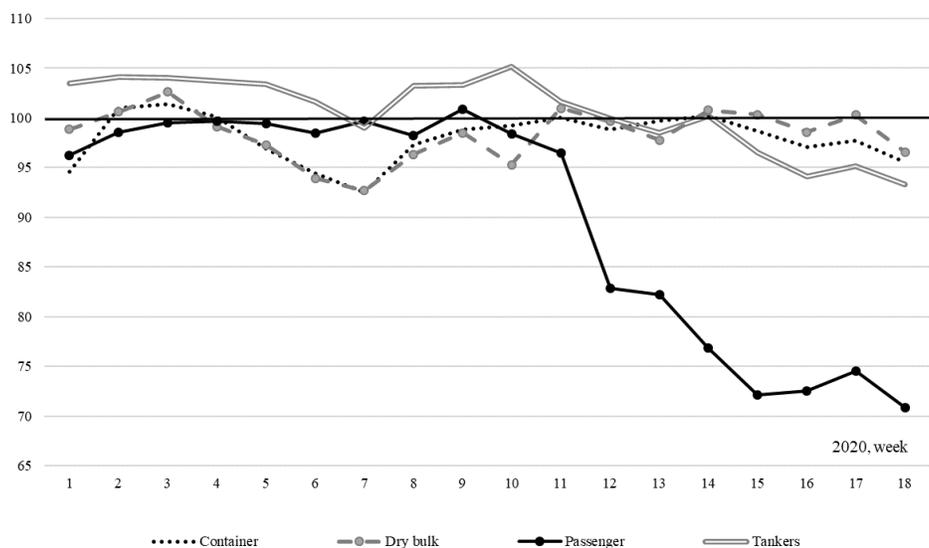
---

<sup>7</sup> UNCTAD, “Keep ships moving, ports open and trade flowing, urge UN entities”, 10 de junio de 2020.

<sup>8</sup> *Informe sobre el transporte marítimo 2017* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.17.II.D.10), pág. x.

<sup>9</sup> Mukhisa Kituyi, “Coronavirus: let’s keep ships moving, ports open and cross-border trade flowing”, 25 de marzo de 2020.

Figura II  
Escalas en puerto semanales, 2020, en comparación con las primeras 18 semanas de 2019, por determinados tipos de buques



Fuente: UNCTAD, con datos proporcionados por MarineTraffic.

14. La facilitación del comercio y un mayor control pueden reforzarse mutuamente. Prácticamente todas las medidas de facilitación del comercio del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC) contribuyen a que los procedimientos comerciales sean más rápidos y más transparentes y, al mismo tiempo, protejan mejor los intereses públicos. Entre las medidas de digitalización destinadas a facilitar el comercio y reducir a la vez los riesgos de contagio figuran aceptar copias digitales en lugar de documentos originales en papel, tramitar el despacho antes de la llegada y realizar pagos electrónicos. En el plan de acción de la UNCTAD para fortalecer la facilitación del comercio y el transporte internacionales en tiempos de pandemia se articula una serie de buenas prácticas a ese respecto<sup>10</sup>. Un agente indispensable para apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo en ese ámbito es el Sistema Aduanero Automatizado de la UNCTAD, que permite automatizar los procesos aduaneros, aplicar la gestión de riesgos y facilitar la cooperación entre organismos y asociados comerciales. El Sistema Aduanero Automatizado también emitió directrices concretas para luchar contra la pandemia sin dejar de facilitar el comercio<sup>11</sup>.

15. Dado que los gobiernos han intensificado la cooperación internacional y se han ocupado de adoptar nuevas reformas para facilitar el comercio durante la crisis de la COVID-19, los progresos alcanzados también deberían contribuir a reactivar el comercio internacional en el futuro.

<sup>10</sup> UNCTAD, “COVID-19: un plan de acción de 10 puntos para fortalecer el comercio internacional y la facilitación del transporte en tiempos de pandemia”, nota de políticas núm. 79 (abril de 2020).

<sup>11</sup> UNCTAD, Sistema Aduanero Automatizado, “Adapting the use of ASYCUDA World to the COVID-19 situation: guidelines to customs administrations” (Ginebra, 2020).

## B. Respuesta de los países

### Una mayor protección de los consumidores

16. Desde el inicio de la pandemia, muchos países adoptaron medidas de excepción para proteger a los consumidores de las prácticas engañosas, injustas y abusivas y mitigar los efectos negativos en el bienestar de los consumidores. Como parte de la lucha contra los precios abusivos y el acaparamiento de productos de consumo esenciales, como mascarillas, desinfectante de manos y productos domésticos básicos, al menos 20 países<sup>12</sup> informaron de que habían adoptado medidas ejecutorias y regulatorias. Algunos incluso fijaron precios de referencia máximos para los productos de consumo básicos<sup>13</sup> y toques de precios para los artículos de higiene personal y de limpieza<sup>14</sup>.

17. Los organismos de protección del consumidor emprendieron iniciativas contra las estafas y las afirmaciones fraudulentas, especialmente sobre productos milagrosos vendidos en línea<sup>15</sup>, para lo cual resultó importante contar con la cooperación de las plataformas en línea<sup>16</sup>. También defendieron con firmeza el derecho de los consumidores a recibir reembolsos por la cancelación de servicios<sup>17</sup>. A fin de proteger a los consumidores vulnerables y desfavorecidos, entre ellos los recién desempleados, algunos países suspendieron el pago de las facturas de servicios públicos y la interrupción de servicios por impago en sectores como la electricidad, el agua, el gas y la telefonía<sup>18</sup>. La UNCTAD ha exhortado a que se adopten medidas más firmes para proteger mejor a los consumidores<sup>19</sup> y a que las compañías aéreas respeten los derechos de los consumidores<sup>20</sup>.

### Iniciativas relacionadas con las políticas de competencia

18. Ante los trastornos ocurridos en las cadenas de suministro y los mercados durante la pandemia, los organismos reguladores de la competencia han ajustado la aplicación de las leyes de la competencia en aras del interés público. Muchos de esos organismos (por ejemplo, en Alemania, Australia, el Canadá, los Estados Unidos y el Reino Unido) permitieron temporalmente que competidores de sectores afectados, como el comercio minorista y el de productos farmacéuticos, concertaran acuerdos de coordinación y cooperación. Algunos países eximieron temporalmente a determinados sectores de la legislación antimonopolio (por ejemplo, la atención médica en Sudáfrica y el transporte aéreo en Noruega). En la Unión Europea y los Estados Unidos, se dejaron de aplicar las normativas de competencia a los esfuerzos

<sup>12</sup> Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, China, Colombia, España, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Francia, Grecia, India, Italia, Kenya, Nigeria, Paraguay, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Sudáfrica, Seychelles, Tailandia, Turquía y Uruguay.

<sup>13</sup> Argentina.

<sup>14</sup> Argentina, España y Francia.

<sup>15</sup> En Colombia, Italia y la República de Corea.

<sup>16</sup> Las autoridades de protección de los consumidores de todos los Estados miembros de la Unión Europea emitieron una posición común en la que pedían a las plataformas en línea que detectaran mejor las estafas y las prácticas desleales, las eliminaran e impidieran su reproducción.

<sup>17</sup> Véase Pamela Coke-Hamilton, "Airlines must respect consumers' rights", UNCTAD, 4 de junio de 2020.

<sup>18</sup> Argentina, Brasil, España, Francia y Portugal.

<sup>19</sup> Véase UNCTAD, "COVID-19: firmer action needed to better protect consumers", 8 de abril de 2020.

<sup>20</sup> Coke-Hamilton, "Airlines must respect consumers' rights".

conjuntos de investigación y desarrollo en el sector farmacéutico para obtener una vacuna contra la COVID-19<sup>21</sup>.

### **Restricciones al comercio**

19. Las tendencias a la restricción del comercio han venido en aumento desde la crisis financiera de 2008, y los países han recurrido ahora a medidas tanto arancelarias como no arancelarias para hacer frente a la escasez actual o prevista de productos básicos esenciales y a la elevada demanda entre la población. Destaca en particular el empleo de medidas no arancelarias, especialmente las restricciones de distinto tipo a la exportación<sup>22</sup>. Unos 80 países, incluidos los principales productores, restringieron temporalmente las exportaciones de suministros médicos, así como de algunos alimentos esenciales<sup>23</sup>.

20. Las exportaciones de equipo médico fueron sometidas a procedimientos regulatorios para asegurar que el equipo de protección exportado se ajustara a las normas nacionales y/o internacionales. Esos procedimientos suponían imponer requisitos adicionales de documentación, registro e inspección a los fabricantes y exportadores de equipo de protección. Se adoptaron tales medidas para asegurar la calidad del equipo que llegaría a los mercados, pero ello también creó una mayor escasez de equipo médico al prolongar los tiempos de producción o despacho.

21. Aunque el artículo XI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, relativo a la eliminación general de las restricciones cuantitativas, deja margen para aplicar restricciones a la exportación en condiciones especiales, estas pueden tener repercusiones graves, pues afectan a los países en desarrollo que dependen de las importaciones al limitar el acceso a bienes esenciales a precios asequibles, lo que repercute de manera desproporcionada en los más pobres y vulnerables.

22. Además, las restricciones a la exportación perturban las cadenas de producción mundiales al obstaculizar el flujo de materias primas y otros productos intermedios. Durante la pandemia, apenas un pequeño número de países notificó a la OMC sus medidas, y muchos de ellos aplicaron activamente medidas recíprocas. El aumento de la transparencia y la cooperación será fundamental para reforzar la confianza en el sistema de comercio internacional basado en normas.

23. Muchos países también restringieron la entrada de inversión extranjera directa en las industrias relacionadas con la salud, aplicando normas más estrictas y aumentando el número de medidas de evaluación. Con esas restricciones se proponían reducir su dependencia de las empresas extranjeras en cuanto a productos vitales y proteger a las industrias nacionales vulnerables a la toma de control corporativo.

24. Muchas de estas restricciones a la exportación ya se están levantando. Sin embargo, es probable que los gobiernos introduzcan nuevas medidas no arancelarias para apoyar la recuperación. Por ejemplo, en los planes de estímulo económico, muchos países ya se han comprometido a proporcionar subsidios y a flexibilizar los procedimientos de contratación pública<sup>24</sup>. La respuesta de algunos países a la COVID-19 puede reforzar la tendencia al aumento del proteccionismo en el entorno

---

<sup>21</sup> Para más información, véase UNCTAD, “Defending competition in the markets during COVID-19”, 8 de abril de 2020.

<sup>22</sup> Por ejemplo, las prohibiciones de exportación y los procedimientos para el trámite de licencias no automáticas.

<sup>23</sup> OMC, “Information note on export prohibitions and restrictions”, 23 de abril de 2020.

<sup>24</sup> Fondo Monetario Internacional, “Policy responses to COVID-19”; puede consultarse en [www.imf.org/external/index.htm](http://www.imf.org/external/index.htm).

de las políticas de comercio e inversión<sup>25</sup>. La comunidad internacional debe prestar atención a esta tendencia a fin de que las medidas unilaterales no reduzcan la capacidad de otros países para luchar contra la pandemia.

### **C. Posibles cambios en el comercio de productos y en las modalidades de comercio como consecuencia de la COVID-19**

#### **Vulnerabilidad de las cadenas de valor mundiales, reubicación de la producción y automatización**

25. En las últimas décadas, gran parte de la producción manufacturera mundial se ha organizado en cadenas de valor mundiales. La pandemia de COVID-19 ha trastornado seriamente la industria manufacturera en muchos de los centros concentradores de las cadenas de valor mundiales, como China, los Estados Unidos y la Unión Europea, y ha creado una combinación sin precedentes de perturbaciones de la oferta y la demanda.

26. Con los daños que ha causado a las operaciones de muchas cadenas de suministros transfronterizos, la pandemia repercutirá de cierta manera en las redes de producción futuras, pues es posible que las cadenas de suministro que comprenden múltiples etapas y pasan por distintos países y que actualmente dominan la producción tengan que ajustarse para crear un sistema social y económico más sostenible.

27. Uno de los efectos duraderos puede ser el paso acelerado a la automatización de los sistemas de producción. Es posible que, para contrarrestar la inestabilidad de las empresas ante las crisis y las conmociones externas, surjan cadenas de suministro menos complejas y más eficientes con nuevos niveles de resiliencia intrínseca. Nike, por ejemplo, lleva muchos años hablando de digitalizar su cadena de suministro, introducir 1.200 máquinas automatizadas y reubicarse en los Estados Unidos, lo que permitiría reducir los gastos de envío y los derechos de importación en el futuro<sup>26</sup>.

28. Es probable que aumente la localización de la producción en algunos sectores, en particular el de los productos farmacéuticos. Antes de la pandemia, muchos países dependían en gran medida del comercio de ingredientes farmacéuticos activos, hasta tal punto que el 80 % del suministro mundial de ingredientes farmacéuticos activos se importaba de China y la India. En 2019, China por sí sola exportó 10,12 millones de toneladas de ingredientes farmacéuticos activos a 189 países<sup>27</sup>.

29. Sin embargo, reformar las cadenas de suministro mundiales requiere cautela, debido a las implicaciones sociales y en términos de sostenibilidad (por ejemplo, la explotación insostenible de los recursos y el desempleo causado por la automatización). Es preciso evaluar cuidadosamente las posibles compensaciones entre la resiliencia frente las perturbaciones y la eficiencia económica. Además, con la localización sustantiva o regionalización de las cadenas de suministro se corre el riesgo de reducir las posibilidades de acceso de los países en desarrollo a los mercados internacionales y se podría obstaculizar el desarrollo socioeconómico de esos países mediante estrategias impulsadas por las exportaciones. Por consiguiente, es fundamental reforzar los enfoques multilaterales de la formulación de políticas para

<sup>25</sup> *Informe sobre las inversiones en el mundo 2017: La inversión y la economía digital* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.17.II.D.3), pág. 147 (de la versión en inglés).

<sup>26</sup> Richard Wilding, "Coronavirus is changing global supply chains in unexpected ways", Brinknews, 19 de abril de 2020.

<sup>27</sup> Pharmaletter, "Indian government moves on APIs, as Chinese supplies are returning", 1 de abril de 2020.

que los países puedan encontrar el equilibrio correcto entre la globalización y la autosuficiencia.

### **Riesgos para la seguridad alimentaria**

30. Los efectos de la COVID-19 en la seguridad alimentaria no pueden apreciarse plenamente si se observan únicamente los indicadores de mercado tradicionales, como la producción, las exportaciones y los precios. A juzgar por estos tres indicadores, la situación de los mercados de alimentos parece ser en general sólida. Las condiciones de mercado del trigo, el maíz y el arroz, tres cereales que representan la mayor parte de los alimentos que se comercian en todo el mundo, se consideran favorables en relación con la temporada anterior<sup>28</sup>. Se prevé que las condiciones sean aún mejores en la temporada 2020/21. En lo que respecta a los precios, el índice de precios de todos los alimentos de la UNCTAD disminuyó en un 5 % entre enero y marzo de 2020.

31. Sin embargo, los indicadores mencionados no tienen en cuenta los efectos de la COVID-19 en los ingresos de muchos países en desarrollo y grupos vulnerables de los países desarrollados. A nivel de los hogares, el confinamiento mermó los ingresos de las familias que dependen de los ingresos del trabajo diario y redujo su capacidad de acceso a los alimentos. Incluso en los países desarrollados, las largas filas de personas que esperaban recibir ayuda alimentaria en ciudades como Ginebra<sup>29</sup> y Nueva York<sup>30</sup> causaron una fuerte impresión.

32. La conmoción macroeconómica a nivel de los ingresos es probablemente la vía más importante a través de la cual la COVID-19 afectará la seguridad alimentaria. El derrumbe de los ingresos provenientes del turismo en muchos países en desarrollo y la drástica caída de los precios del petróleo son dos factores que inciden en la seguridad alimentaria en esos países. La depreciación de las monedas de los países en desarrollo también ha encarecido las importaciones de alimentos. En Angola, el precio de las importaciones de trigo en dólares de los Estados Unidos disminuyó un 4 %, pero aumentó un 12 % en kwanzas entre el 2 de enero y el 21 de mayo de 2020. En Kenya, el precio del arroz 5 % partido importado del Pakistán aumentó tanto en dólares como en chelines, en un 22 % y un 29 %, respectivamente. Se prevé asimismo que la recesión económica mundial y, en particular, la contracción económica de China, afectarán negativamente las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo, lo que profundizará la inseguridad alimentaria en los países que dependen de las importaciones de alimentos.

33. De cara al futuro, en el caso de los alimentos, se debería alentar la producción a nivel nacional o la utilización de cadenas de valor regionales más cortas. Esas medidas no sólo ayudarán a que la seguridad alimentaria no dependa demasiado de los inestables mercados internacionales, sino que también reducirán la huella de carbono asociada a muchas de las actuales cadenas de valor mundiales de los alimentos.

### **Cambios en el panorama de los servicios**

34. El impacto económico de la pandemia es extraordinario, pues ha perturbado masivamente los sectores de servicios, considerados bastante resilientes durante las crisis recientes (como la crisis financiera de 2008 y la crisis de la deuda soberana de

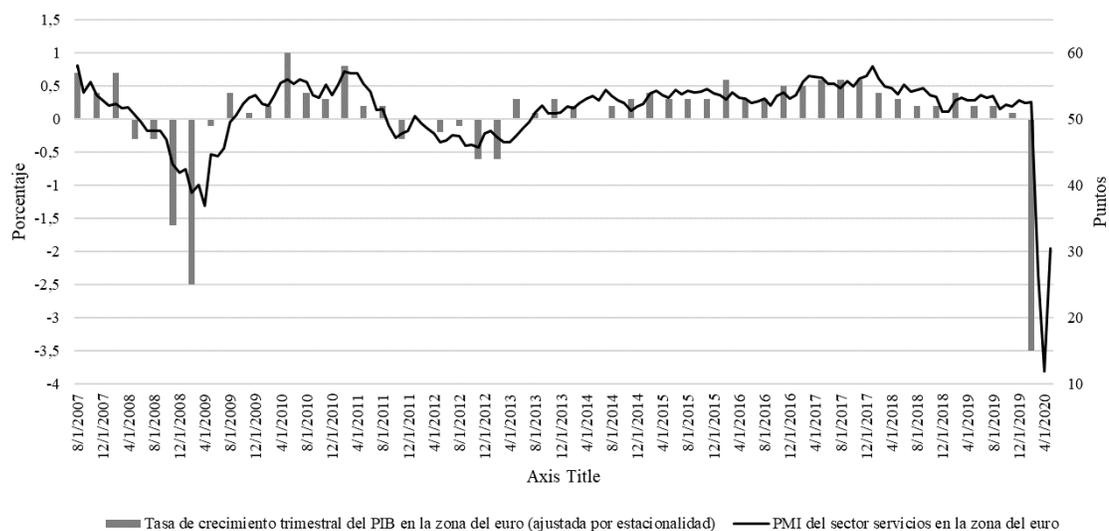
<sup>28</sup> Sistema de Información sobre los Mercados Agrícolas, "Market Monitor", núm. 78 (mayo de 2020).

<sup>29</sup> Patrick Kingsley, "A mile-long line for free food in Geneva, one of world's richest cities", *The New York Times*, 30 de mayo de 2020.

<sup>30</sup> Jack Healy, "It's people, people, people' as lines stretch across America", *The New York Times*, 12 de abril de 2020.

la zona del euro de 2011 a 2013). En la zona del euro, por ejemplo, el Índice de Gestor de Compras del sector servicios se contrajo desde más de 50 puntos a principios de 2020 hasta 28,4 puntos en marzo (véase la figura III).

Figura III  
**Índice de gestor de compras y producto interno bruto en la zona del euro**



Fuente: Thomson Reuters.

Abreviaciones: PIB, producto interno bruto; PMI, Índice de Gestor de Compras.

35. Casi todos los países introdujeron restricciones a la entrada de no residentes, y la circulación de las personas dentro de los países se limitó notablemente. Las restricciones a los vuelos o a la llegada de buques a puertos afectarán mucho no solo el comercio, sino también las remesas, al limitar las oportunidades de los trabajadores migrantes. Se preveía que en los países de ingresos bajos y medianos las remesas<sup>31</sup> superarían a la inversión extranjera directa en 2019 hasta alcanzar los 550.000 millones de dólares; sin embargo, al parecer en 2020 ambas disminuirán considerablemente<sup>32</sup>. Se estima que en 2020 la inversión extranjera directa disminuirá en el 40 % y las remesas, en el 28 %<sup>33, 34</sup>. Los países dependientes de las remesas que envían los ciudadanos que prestan servicios personales en el extranjero, como Filipinas, se verán especialmente afectados. También se afectarán seriamente otros países donde las remesas representan una elevada proporción del producto interno bruto (PIB), por ejemplo, Kirguistán (35 %), Tonga (33 %) y Tayikistán (31 %)<sup>35</sup>. En el caso de los países en desarrollo que dependen de la inversión extranjera directa, las remesas y el turismo, la situación se complicará notablemente.

<sup>31</sup> Excluida China.

<sup>32</sup> Dilip Ratha, "Remittances on track to become the largest source of external financing in developing countries", blogs del Banco Mundial, 8 de abril de 2019.

<sup>33</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, "Foreign direct investment flows in the time of COVID-19" (mayo de 2020).

<sup>34</sup> Banco Mundial, "El Banco Mundial prevé la mayor caída de remesas de la historia reciente", comunicado de prensa, 22 de abril de 2020.

<sup>35</sup> Niall McCarthy, "The countries most relevant on remittances [Infographic]", *Forbes*, 26 de abril de 2020.

36. Según la Organización Mundial del Turismo (OMT), la pandemia de COVID-19 causará una contracción del sector turístico de entre el 60 % y el 80 % en 2020<sup>36</sup>. Es importante señalar que, aunque se espera que muchos sectores económicos se recuperen una vez que se levanten las medidas restrictivas, el turismo internacional sufrirá efectos más duraderos debido a una menor confianza de los consumidores y a la ampliación de las restricciones a la circulación internacional.

37. Los países que dependen en gran medida del turismo extranjero se enfrentan a graves dificultades financieras. Entre ellos, los más vulnerables son los pequeños Estados insulares en desarrollo donde el sector del turismo representa casi el 30 % del PIB colectivo<sup>37</sup> e incluso hasta el 50 % en el caso de Maldivas, Seychelles, Saint Kitts y Nevis y Granada. Además, el acceso a los mercados de capital mundiales es cada vez más difícil y la deuda externa media de los pequeños Estados insulares en desarrollo representa el 72,4 % del PIB, indicador que llega hasta el 200 % en Seychelles y las Bahamas. Sin asistencia internacional, las consecuencias económicas de la pandemia serán devastadoras para muchos de esos Estados.

38. Aunque los ministros de finanzas y los gobernadores de los bancos centrales de los países del Grupo de los 20 han acordado suspender el reembolso de los créditos bilaterales oficiales por los países más pobres del mundo, seguirá siendo necesario que paguen la deuda privada<sup>38</sup>. Además, muchos de los pequeños Estados insulares en desarrollo dependientes del turismo son países de ingresos medianos y no reúnen las condiciones para acogerse a la mayoría de los programas de alivio de la deuda existentes. El acceso a las medidas de moratoria de la deuda debería ampliarse a esos países.

39. La competitividad de los servicios turísticos debe basarse más en normas internacionales que puedan ser reconocidas por clientes de todo el mundo como prueba de la salud y la seguridad sanitaria de los servicios ofrecidos. En 2017, la Organización Internacional de Normalización disponía de alrededor de 700 normas para los servicios (TD/B/C.I/MEM.4/15, párr. 12), lo que confirma que sigue siendo pertinente utilizar las normas como instrumento de competitividad en los servicios.

40. La competitividad internacional de los servicios turísticos mejoraría si se fortalecieran sus encadenamientos regresivos con la economía local. Definir las características turísticas competitivas de cada lugar permitirá que cada economía proporcione servicios turísticos con una propuesta de valor única, y que aumente al mismo tiempo las posibilidades de que la economía local participe en el comercio internacional. Costa Rica, por ejemplo, ha asociado sus servicios turísticos a sus características oceánicas y naturales nacionales<sup>39</sup>. Esta asociación contribuye a que se considere la protección del medio ambiente no solo como parte del desarrollo sostenible, sino también como un eje de competitividad económica a través de la economía verde y azul.

### **Auge de las tecnologías digitales**

41. La crisis de la COVID-19 ha hecho que se adopten y apliquen más rápidamente soluciones, herramientas y servicios digitales, acelerando la transición hacia una economía impulsada por las tecnologías digitales. Es probable que los cambios de

<sup>36</sup> OMT, “Las cifras de turistas internacionales podrían caer un 60-80 % en 2020”.

<sup>37</sup> Consejo Mundial de Viajes y Turismo, base de datos Data Gateway.

<sup>38</sup> Reunión (virtual) de ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales del Grupo de los 20, comunicado, 15 de abril de 2020.

<sup>39</sup> “Ocean governance in Costa Rica: an overview on the legal and institutional framework in ocean affairs” (UNCTAD/DITC/TED/INF/2018/4).

comportamiento asociados a esos cambios tengan efectos duraderos después de que se recupere la actividad económica.

42. Las tecnologías digitales se han utilizado como una herramienta vital para mantener la continuidad de la actividad económica y la vida. Las medidas tomadas para contener la pandemia hicieron que las empresas y los Gobiernos comenzaran gradualmente a realizar sus actividades y ofrecer sus servicios en línea para limitar la interacción física y el contagio. La digitalización ha permitido a los consumidores pasar cada vez más de la venta al por menor y la prestación de servicios con presencia física al comercio electrónico. También ha permitido que proliferen los servicios vinculados a la telemedicina, el teletrabajo y la educación en línea.

43. Algunas plataformas digitales han prosperado a medida que los consumidores buscan entretenimiento, oportunidades de compra y nuevas formas de conectarse durante la crisis. En cambio, algunas otras plataformas digitales, especialmente las relacionadas con el turismo y la movilidad, se han visto muy afectadas por la crisis.

44. Cada vez más países en desarrollo estudian el comercio electrónico y otras soluciones digitales que puedan contribuir a aumentar la capacidad de recuperación local ante futuras crisis. Una reorientación sustancial hacia el comercio electrónico puede beneficiar a las empresas tanto pequeñas como grandes. En el Senegal, por ejemplo, las empresas han comenzado a operar en línea para seguir funcionando, y el Gobierno ha facilitado y creado una plataforma de comercio electrónico que permite el acceso fácil a los sitios web de las pequeñas y medianas empresas que venden productos esenciales<sup>40</sup>.

45. Sin embargo, no todos están suficientemente preparados para adoptar la digitalización. La crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto que hay un desequilibrio en la asimilación de las tecnologías digitales. Las desigualdades en la preparación digital dificultan la capacidad de grandes partes del mundo para aprovechar el comercio electrónico y la economía digital. El rápido crecimiento de los servicios digitales no compensaría la pérdida de ingresos por servicios personales que experimentan muchos países en desarrollo. En todo el mundo, esas pérdidas afectan sobre todo a las mujeres y los trabajadores poco cualificados y menos remunerados ya que los servicios personales absorben a una gran parte de esos trabajadores, muchos de los cuales son mujeres<sup>41</sup>. Además, es probable que el rápido cambio hacia la digitalización fortalezca las posiciones en el mercado de unas pocas plataformas megadigitales.

46. Esta digitalización acelerada implica que debe prestarse mayor atención a reducir las brechas digital y en el comercio electrónico, para que más países se beneficien del proceso. Es necesario redoblar los esfuerzos por establecer nuevas políticas y reglamentos que garanticen una distribución equitativa de los beneficios de la disrupción digital. Como ha sucedido con la crisis del coronavirus y otros problemas de desarrollo interconectados, el mundo necesitará una respuesta multilateral coordinada para hacer frente al desafío de la digitalización<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> UNCTAD, “Senegal’s e-commerce sector helps country cope with COVID-19”, 24 de abril de 2020.

<sup>41</sup> Naciones Unidas, “Policy brief: the impact of COVID-19 on women” (abril de 2020).

<sup>42</sup> “The COVID-19 crisis: accentuating the need to bridge digital divides” (UNCTAD/DTL/INF/2020/1).

## **II. Desafíos que enfrenta el sistema multilateral de comercio debido a la COVID-19 y su reacción ante la pandemia**

### **A. Efectos de la COVID-19 en el sistema de comercio multilateral**

47. La pandemia y sus consecuencias económicas sorprendieron al sistema multilateral de comercio, que en gran parte no estaba preparado. La eficacia de la cooperación comercial multilateral se puso a prueba cuando los países pusieron en marcha medidas unilaterales de mitigación de la crisis con efectos transfronterizos. Las disciplinas comerciales multilaterales resultaron más bien ineficaces para desalentar esas actuaciones. La crisis también afectó al sistema multilateral de comercio en medio de un estancamiento sistémico causado por las constantes tensiones comerciales. Además de los cambios fundamentales que se han producido en la forma de realizar las actividades comerciales, económicas y sociales, la “nueva normalidad” posterior a la COVID-19 requerirá nuevas orientaciones y modalidades de cooperación comercial multilateral para atender mejor los imperativos de la salud pública, la seguridad y la sostenibilidad.

48. La cooperación comercial multilateral se ha visto amenazada por una serie de medidas descoordinadas que restringen y distorsionan el comercio (por ejemplo, prohibiciones de exportación de determinados equipos médicos y bienes esenciales, medidas generales de contención y confinamiento, y medidas de rescate financiero y de apoyo de la liquidez a corto plazo).

49. En los países en desarrollo se han dejado sentir algunos de los efectos económicos más profundos a través de una serie de medidas de suspensión de la actividad económica, restricciones de viaje y restricciones de transporte y comercio. Si bien esas medidas han primado, con razón, sobre la política comercial, sus consecuencias para el comercio han sido catastróficas. El cese repentino de las llegadas de turistas, por ejemplo, ha tenido profundas repercusiones en las economías de las pequeñas islas que dependen del turismo. Dado que las remesas representan una parte sustancial de la financiación externa, e incluso del PIB de varios países pequeños, esas medidas han afectado seriamente la financiación para el desarrollo.

50. Esas mismas restricciones han trastornado la gestión de suministros según el modelo “justo a tiempo” en las cadenas de valor mundiales y han afectado a los países en desarrollo integrados en esas cadenas. Los cierres de fronteras y puertos y la alteración del transporte de carga por vía aérea y marítima han retrasado exportaciones esenciales de los países en desarrollo hacia esos mercados.

51. Las medidas urgentes de rescate financiero y de apoyo de la liquidez a corto plazo adoptadas por los Gobiernos favorecieron no solo a particulares y microempresas y pequeñas y medianas empresas, sino también a grandes empresas, como las del transporte aéreo, la industria pesada y la industria automotriz, y podrían a largo plazo distorsionar la competencia a nivel nacional e internacional. A la larga, será importante reducir al mínimo los efectos adversos de esas medidas en los países en desarrollo y la distorsión del comercio que ocasionan.

### **B. Medidas que puede adoptar el sistema multilateral de comercio para atenuar el impacto en el comercio mundial**

52. La pandemia mundial llegó pisándole los talones a los problemas geopolíticos que había enfrentado el sistema multilateral de comercio basado en normas. El aumento de las tensiones comerciales entre las mayores economías del mundo desde 2018 había provocado una escalada de los niveles arancelarios, que siguen siendo

elevados a pesar de los acuerdos provisionales y continúan afectando el comercio bilateral y mundial. Por encima de todo, las medidas unilaterales cuestionaron el carácter basado en normas del sistema de comercio y las tensiones y controversias constantes comprometieron las posibilidades de cooperación comercial multilateral. El desacuerdo sobre los procedimientos de solución de diferencias de la OMC ha causado una parálisis en su Órgano de Apelación, ya que desde diciembre de 2019 el número de jueces de apelación no permite formar *quorum*. Esta serie de acontecimientos ha llevado al sistema multilateral de comercio a un estancamiento, lo que ha dado lugar a llamamientos a reformar la OMC para que sea más pertinente y eficaz.

53. Debido a la crisis de la COVID-19, se ha aplazado la Duodécima Conferencia Ministerial de la OMC, retrasando así el avance de las negociaciones en curso, ya que la reunión habría constituido un momento importante para programas de trabajo en curso, como las disciplinas para eliminar los subsidios perjudiciales para la pesca.

54. Con ese telón de fondo, la crisis mundial ha reafirmado, ante todo, los argumentos a favor de la cooperación multilateral y de los esfuerzos por aumentar la viabilidad de las instituciones y la implicación de los países. Una actuación coordinada será decisiva para mantener los mercados mundiales abiertos y anticiparse a las medidas proteccionistas o nacionalistas. En el contexto actual, resulta indispensable mantener los suministros a escala mundial en momentos de escasez de equipo médico vital y otros bienes y servicios esenciales. En mayo de 2020, por ejemplo, los ministros de comercio e inversión de los países del Grupo de los 20 subrayaron la importancia de las medidas coordinadas, tanto para aliviar el impacto de la COVID-19 a corto plazo como para llevar a cabo la necesaria reforma de la OMC y del sistema multilateral de comercio a largo plazo.

55. La COVID-19 también ha puesto de manifiesto las limitaciones de las disciplinas comerciales existentes para hacer frente con eficacia a una crisis mundial de salud pública. Las consideraciones de salud pública se reconocen desde hace tiempo, especialmente desde que la Conferencia Ministerial de la OMC aprobó en 2001 la Declaración relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública, pero las disposiciones del Acuerdo se referían a las enfermedades infecciosas, como el VIH/sida, el paludismo y la tuberculosis, que afectaban a zonas contenidas geográficamente, sobre todo de los países en desarrollo. Si bien las medidas de protección de la vida y la salud humanas suelen tener precedencia sobre las reglamentaciones comerciales<sup>43</sup>, en ningún acuerdo comercial se ha tenido en cuenta de manera realista la eventualidad de una pandemia de alcance verdaderamente mundial, que afecte incluso a los países desarrollados que cuentan con sistemas nacionales de salud sólidos.

56. Se consideró en general que enfrentar las consecuencias adversas de las restricciones a la exportación era una prioridad a corto plazo. Se hicieron llamamientos para: a) velar por que las restricciones a la exportación fueran, en caso necesario, selectivas, proporcionadas, transparentes y temporales; b) abstenerse de introducir restricciones a la exportación de productos agrícolas y evitar la acumulación innecesaria de alimentos; y c) considerar la posibilidad de eximir a la ayuda humanitaria relacionada con la COVID-19 de toda restricción a la exportación de suministros médicos esenciales<sup>44</sup>. Se estima que estas medidas son fundamentales para aliviar la escasez de bienes y servicios esenciales, junto con ciertas medidas de facilitación del comercio relativas a las importaciones, como los compromisos de mantener el statu quo y la reducción de los aranceles aplicados, los procedimientos

<sup>43</sup> Por ejemplo, con arreglo al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, art. XX j).

<sup>44</sup> Reunión ministerial del Grupo de los 20 sobre comercio e inversión: declaración ministerial, anexo, 14 de mayo de 2020.

aduaneros acelerados y la facilitación de las evaluaciones de la conformidad y las aprobaciones para la importación y la comercialización.

57. A medida que se aceleren los esfuerzos por desarrollar medios de diagnóstico, tratamientos y vacunas eficaces para la COVID-19, se podrá prestar mayor atención a formas innovadoras de colaboración científica y asociaciones entre los sectores público y privado para desarrollar las vacunas y medicamentos necesarios y lograr que todos tengan acceso a ellos. Se puede promover un nuevo modelo de investigación y desarrollo para que los Gobiernos y las empresas farmacéuticas ofrezcan los nuevos inventos como un bien público mundial, incluso mediante la mancomunación voluntaria de licencias de patentes que permita la fabricación generalizada y a bajo costo de toda vacuna que se desarrolle, a fin de facilitar el acceso equitativo y una distribución justa<sup>45</sup>. Se podría ayudar a los países en desarrollo que lo necesiten a conseguir acceso a las vacunas antivirales, cuando estén disponibles, incluso estudiando las flexibilidades reconocidas en los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio con respecto a la concesión obligatoria de licencias de patentes a los países que no tienen capacidad de fabricación en el sector farmacéutico.

58. A la larga, reconstruir el sistema multilateral de comercio mediante una reforma de la OMC que ofrezca resultados negociados es importante porque puede contribuir a la recuperación posterior a la crisis y al desarrollo a largo plazo. Una de las principales razones que motivaron el aumento de las medidas unilaterales fue el descontento con los escasos progresos realizados a nivel multilateral en la liberalización del comercio y la apertura de los mercados, la formulación de normas sobre cuestiones relativas al comercio moderno y las reformas de las políticas comerciales orientadas al mercado.

59. El proceso de reformas será sin duda un desafío, pues hay diferencias sustanciales de opinión entre los distintos países. Sin embargo, se corre el riesgo de que la parálisis actual lleve a un estancamiento prolongado. La definición de soluciones viables que satisfagan las diversas necesidades y prioridades de los países será un elemento fundamental de la reforma que permitirá crear un sistema multilateral de comercio universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo (véase la meta 17.10 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible). La pandemia ha complejizado aún más el debate sobre la reforma de la OMC al añadir una nueva dimensión de salud pública al comercio.

60. Una de las posibles esferas de reforma tiene que ver con las flexibilidades de desarrollo y el principio del trato especial y diferenciado de los países en desarrollo. Este principio trataría de promover la “graduación” de los países en desarrollo sustituyendo la práctica actual según la cual el país en desarrollo declara su condición con arreglo a criterios objetivos, como el nivel de ingresos per cápita y la participación en el comercio mundial. Sin embargo, algunos consideran que toda selección de indicadores o umbrales es arbitraria y no refleja la naturaleza multifacética del desarrollo. La crisis de la COVID-19 también parece resaltar las vulnerabilidades de algunas economías de altos ingresos fuertemente dependientes de los combustibles minerales o los ingresos del turismo y de las economías de países populosos con altos índices de pobreza, que se han visto profundamente afectadas por la pandemia.

61. Otra vía de reforma se refiere al empleo de un enfoque “plurilateral” y abierto en las negociaciones, como la iniciativa relativa a la declaración conjunta sobre el comercio electrónico, en la que participan más de 80 países que representan más del

---

<sup>45</sup> Organización Mundial de la Salud, resolución WHA73.1 de la Asamblea Mundial de la Salud, titulada “Respuesta a la COVID-19”.

90 % del comercio mundial. Los partidarios de este enfoque consideran que es una nueva forma de trabajar y es decisiva para fortalecer la función negociadora del sistema multilateral de comercio, mientras que otros plantean que distrae de los procesos multilaterales en curso sobre el mismo tema. Ante el gran potencial de crecimiento de los servicios en línea y del comercio electrónico demostrado durante la pandemia, es probable que el comercio electrónico concentre una mayor atención en el debate de políticas posterior a la COVID-19, junto con la necesidad de colmar la brecha digital en los países en desarrollo.

62. La esfera de reforma que requiere una atención urgente es el mecanismo de solución de diferencias de la OMC, que se ha considerado en general muy satisfactorio y ha sido la piedra angular del sistema multilateral de comercio basado en normas. Sin embargo, la preocupación por que el Órgano de Apelación disminuyera los derechos y las obligaciones de los miembros de la OMC en ámbitos como los subsidios, las medidas antidumping y las salvaguardias condujo finalmente a un bloqueo<sup>46</sup>. En espera de llegar a una solución permanente, un grupo de países y un territorio han tomado la iniciativa de establecer un procedimiento arbitral de apelación provisional<sup>47</sup>, para tratar de asegurar procedimientos de apelación en la solución de controversias que afectan a las partes en los acuerdos.

### C. Perturbación de los mercados y amenazas a la competencia

63. Se prevé que después de la COVID-19 aumente la concentración del mercado. Las empresas dominantes, especialmente las plataformas en línea, reforzarán sus posiciones. Se espera que aumente la actividad de fusiones y adquisiciones debido al aumento previsto del número de empresas más pequeñas y de empresas emergentes afectadas por las medidas de confinamiento.

64. Teniendo en cuenta las importantes repercusiones económicas de la COVID-19, muchos Gobiernos de todo el mundo han ofrecido ayuda estatal para apoyar a sus industrias afectadas por los cierres y asegurar el empleo<sup>48</sup>. En muchos países se han tomado medidas económicas para apoyar a las pequeñas y medianas empresas que tuvieron que cerrar durante el período de confinamiento. Los organismos reguladores de la competencia pueden contribuir de manera decisiva a promover medidas y políticas favorables a la competencia y convencer a sus Gobiernos de que mantengan un equilibrio adecuado entre la necesidad urgente de afrontar la crisis y el objetivo de preservar la competencia efectiva y la igualdad de condiciones en la economía a largo plazo.

65. No cabe duda de que esta evolución del mercado requerirá que los organismos reguladores de la competencia apliquen las normas de manera rigurosa. Será importante también que estos organismos intensifiquen los esfuerzos, que ya venían realizando antes de la pandemia, para hacer frente a las prácticas anticompetitivas de las empresas dominantes, sobre todo en la economía digital a medida que se acelera la digitalización. Los organismos reguladores de la competencia necesitarán más que nunca de cooperación internacional, especialmente en los casos y las fusiones en que

---

<sup>46</sup> Véase, por ejemplo, Representante de los Estados Unidos para Asuntos Comerciales, *Report on the Appellate Body of the World Trade Organization* (Informe sobre el Órgano de Apelación de la Organización Mundial del Comercio) (febrero de 2020).

<sup>47</sup> Las partes en el acuerdo son Australia, el Brasil, el Canadá, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Islandia, México, Nueva Zelanda, Noruega, el Pakistán, Singapur, Suiza, Ucrania, la Unión Europea, el Uruguay y Hong Kong (China).

<sup>48</sup> Véanse, por ejemplo, las decisiones sobre ayuda estatal relacionada con el coronavirus adoptadas por los Estados miembros de la Unión Europea, que pueden consultarse en [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/covid\\_19.html](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html).

participen empresas multinacionales. Las políticas rectoras y los procedimientos de la UNCTAD en materia de cooperación internacional con arreglo al Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas<sup>49</sup>, que fueron examinados y acordados por los Estados Miembros en el 18º período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia, celebrado en 2019, facilitan tanto el diálogo como la cooperación internacional entre los organismos reguladores de la competencia.

### III. Impacto de la contracción del comercio y efectos secundarios en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

#### Impacto en la dimensión económica

66. La crisis de la COVID-19 es más que una crisis de salud: es también una crisis del empleo y de la subsistencia que ha frenado el progreso en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>50</sup>. Las medidas de cierre y confinamiento y otras medidas de mitigación interrumpieron las actividades económicas mundiales, y la pandemia puede provocar pérdidas de ingresos laborales de entre 860.000 millones y 3,4 billones de dólares<sup>51</sup>. La crisis afectó más a las personas con empleos precarios, peor pagados, a tiempo parcial e informales, con poca o ninguna seguridad de ingresos y protección social, y a las microempresas y pequeñas y medianas empresas<sup>52</sup>.

67. Las medidas de mitigación de la crisis adoptadas por las principales economías provocaron una paralización económica, lo que a su vez agotó los ingresos externos de muchos países en desarrollo en esferas como el turismo, las remesas y la exportación de mercancías (primarias y manufacturadas). La suspensión de la actividad económica, los cierres de puertos y la reducción de la carga aérea internacional han venido diezmando a las industrias de exportación de muchos países en desarrollo. Por ejemplo, con todas las floristerías europeas cerradas en marzo y abril, el sector hortícola de Kenia perdió 2,5 millones de dólares diarios<sup>53</sup>.

68. El desplome de los ingresos de exportación afecta la capacidad de los países menos adelantados para cumplir la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de manera explícita al reducir los ingresos de los productores y trabajadores de los países menos adelantados e implícita al reducir sus ingresos públicos y su capacidad de financiación para el desarrollo. En muchos países menos adelantados los impuestos al comercio internacional (en forma de derechos de importación y exportación e impuestos sobre las transacciones cambiarias) representan una proporción mayor de los ingresos fiscales totales que en los países

<sup>49</sup> Véase [https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ccpb\\_comp1\\_%20Guiding\\_Policies\\_Procedures.pdf](https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ccpb_comp1_%20Guiding_Policies_Procedures.pdf).

<sup>50</sup> Naciones Unidas, “Marco de la ONU para la respuesta socioeconómica inmediata ante el COVID-19” (abril de 2020).

<sup>51</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo: estimaciones actualizadas y análisis”, segunda edición (abril de 2020).

<sup>52</sup> Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), “Gender-responsive prevention and management of the COVID-19 pandemic: from emergency response to recovery and resilience”, 27 de marzo de 2020.

<sup>53</sup> Euniah Mbabazi, “Kenya’s flower industry suffers lack of freight”, *Kenyan Wall Street*, 14 de abril de 2020.

desarrollados u otros países en desarrollo (por ejemplo, más del 10 % en Burkina Faso, Malí y Vanuatu, y hasta el 30 % en Bangladesh, Lesotho y las Islas Salomón)<sup>54</sup>.

69. La evaporación temporal de los ingresos externos afecta negativamente los progresos en la dimensión económica de la Agenda 2030. Por ejemplo, la meta 17.11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible consiste en aumentar significativamente las exportaciones de los países en desarrollo, en particular con miras a duplicar para 2020 la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales. Según la UNCTAD, incluso antes de que se iniciara la pandemia estaba claro que este objetivo no se cumpliría<sup>55</sup>. En el momento de presentar este informe se desconoce si la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales ha aumentado aunque sea temporalmente, en el contexto de una caída del 3 % del comercio mundial en el primer trimestre de 2020 y un nuevo descenso estimado para el segundo trimestre<sup>56</sup>.

### **Impacto en la dimensión social**

70. La pandemia ha exacerbado las desigualdades, pues ha expuesto a los grupos vulnerables, en particular, a la recesión económica y la crisis social y amenaza con revertir los progresos realizados en la dimensión social de la agenda de desarrollo sostenible. Al igual que las conmociones anteriores, la pandemia de COVID-19 no es neutra en cuanto al género.

71. Varios sectores económicos en los que hay una elevada presencia de mujeres se han visto muy afectados por la crisis económica, y su recuperación puede llevar mucho tiempo. El sector de las confecciones, por ejemplo, ha experimentado graves trastornos con la reducción drástica de la demanda mundial de prendas de vestir. En Bangladesh, donde las mujeres constituyen el 80 % de los trabajadores del sector, las cancelaciones de pedidos han dado lugar a despidos y al impago de salarios. En abril y mayo de 2020 fueron despedidos 18.000 trabajadores de la industria textil<sup>57</sup>. Esta situación arrastra a los trabajadores, en particular a las mujeres que tienen un acceso limitado a las posibilidades de empleo, hacia la pobreza extrema.

72. Las mujeres también constituyen el grueso de los trabajadores poco calificados y ocasionales en el sector del turismo, sobre todo en los subsectores del alojamiento y la alimentación, que se han visto especialmente afectados por las medidas de distanciamiento físico y las restricciones a los viajes a escala mundial<sup>58</sup>.

73. En todo el mundo, aunque representan menos del 40 % de todas las personas empleadas, las mujeres constituyen el 57 % de las personas que trabajan a tiempo parcial<sup>59</sup>. Dado que los trabajos a tiempo parcial desaparecen más rápidamente durante las crisis económicas, las mujeres tienen más probabilidades de ser despedidas que los hombres. Los trabajadores cuyas condiciones de empleo son inciertas no tienen acceso a las prestaciones de la seguridad social, como la licencia de enfermedad y la licencia de maternidad con goce de sueldo, el seguro médico y el subsidio de desempleo, por lo que quedan excluidos de las medidas de rescate

<sup>54</sup> *Least Developed Countries Report 2019* (Informe sobre los países menos adelantados 2019) (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.19.II.D.12), cap. 4.

<sup>55</sup> UNCTAD, *SDG Pulse: multilateralism for trade and development* (2020).

<sup>56</sup> Comité de Coordinación de las Actividades Estadísticas, *How COVID-19 is Changing the World: A Statistical Perspective* (mayo de 2020).

<sup>57</sup> Clean Clothes Campaign, “Live-blog: how the Coronavirus affects garment workers in supply chains”.

<sup>58</sup> Simonetta Zarrilli y Nursel Aydinler-Avsar, “COVID-19 puts women working in SIDS tourism industry at risk”, UNCTAD, 13 de mayo de 2020.

<sup>59</sup> Base de datos ILOSTAT, 2020.

aplicadas por muchos países<sup>60</sup>. De los 2.000 millones de trabajadores del sector informal que hay en el mundo, más de 740 millones son mujeres<sup>61</sup>.

74. En el plano mundial, las empresas dirigidas por mujeres suelen ser más pequeñas que las empresas dirigidas por hombres y es más probable que operen de manera informal<sup>62</sup>. Uno de los obstáculos a los que se enfrentan las empresarias es el acceso limitado al crédito. Si no disponen de líneas de crédito abiertas y con condiciones favorables, muchas mujeres empresarias se verán obligadas a cerrar sus negocios.

75. Las mujeres desempeñan el papel de cuidadoras primarias en el hogar. El cierre de escuelas, jardines de infancia y servicios de guardería y el hecho de que en la actualidad la atención sanitaria básica se administra dentro del hogar han ocasionado un aumento exponencial del tiempo que las mujeres dedican al trabajo de cuidados. Este aumento ha tenido efectos inmediatos en la capacidad de las mujeres para mantener sus empleos o las ha obligado a trabajar a tiempo parcial, pasando así de empleos más estables y protegidos a otros de menor importancia<sup>63</sup>.

76. Las emergencias sanitarias pueden exacerbar la violencia doméstica. Los países que cuentan con sistemas de información al respecto indican que los casos de violencia doméstica contra las mujeres han aumentado en un 25 %, y es probable que estas cifras no reflejen toda la realidad<sup>64</sup>. Además, durante las emergencias pueden proliferar otras formas de violencia contra las mujeres y las niñas, como la violencia contra las trabajadoras sanitarias o las migrantes y la violencia relacionada con la xenofobia. La violencia humilla y disminuye a las mujeres y afecta en gran medida su capacidad para desempeñar su papel dentro y fuera del hogar.

77. La materialización de los aspectos de la Agenda 2030 relacionados con el género corre peligro. Cincuenta y tres (de 231) indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible hacen referencia expresa a la igualdad de género y a las mujeres y las niñas. De ellos, 20 indicadores se refieren al empoderamiento económico de las mujeres y a su capacidad para participar en el comercio y la economía y beneficiarse de ellos. Reaccionar a la pandemia sin evaluar sus efectos diferenciados en los hombres y las mujeres y sin responder en consecuencia puede poner en peligro no solo los progresos logrados hasta ahora en la reducción de las diferencias entre los géneros, sino también la consecución de la Agenda 2030 en general.

### **Impacto en la dimensión ambiental**

78. La pandemia ha representado una amenaza directa para la salud y los medios de subsistencia de los seres humanos, pero se ha observado que la reducción de la actividad económica ha tenido efectos positivos en el nivel de las emisiones de

---

<sup>60</sup> Isabelle Durant y Pamela Coke-Hamilton, “COVID-19 requires gender-equal responses to save economies”, 1 de abril de 2020.

<sup>61</sup> OIT, *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico*, tercera edición (Ginebra, 2018).

<sup>62</sup> Véase, por ejemplo, Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo, “Gender and trade”, nota informativa temática (Ginebra, Centro de Comercio Internacional, julio de 2016).

<sup>63</sup> Naciones Unidas, “Policy brief: the impact of COVID-19 on women”.

<sup>64</sup> *Ibid.*

dióxido de carbono y la calidad del aire, el agua y el suelo, así como en la conservación de las especies y los ecosistemas<sup>65, 66, 67</sup>.

79. El año 2020 fue designado como un año histórico para la acción climática. Las emisiones disminuirán a lo largo del año, pero no a raíz de políticas climáticas o energéticas. La pandemia ha afectado radicalmente las modalidades de producción y consumo, anticipándose a las medidas a las que aspiraba el Acuerdo de París y planteando la posibilidad de combinar las soluciones a ambas crisis —la COVID-19 y el cambio climático— en una respuesta coherente.

80. Este “corto descanso para la naturaleza” ha demostrado claramente que una vigilancia y regulación más eficaces de las actividades económicas por motivos de política ambiental y climática no solo son necesarias sino también viables. Sin embargo, lograr el desarrollo sostenible resultará más difícil para las economías en desarrollo, especialmente si el comercio mundial se derrumba. Incluso las economías muy diversificadas, que disponen de tecnología de vanguardia y bases de recursos naturales sólidas, sufrirán una disminución marcada del PIB real como resultado de una posible desaceleración del comercio<sup>68</sup>. En el caso de las economías más pequeñas que no pueden alcanzar la masa crítica en muchos sectores y que a menudo carecen de recursos naturales, será fundamental que puedan preservar el valor económico del capital físico y humano y salvaguardar toda perspectiva de recuperación del empleo después de la pandemia, sobre todo a corto plazo.

81. No todas las consecuencias ambientales de la pandemia son positivas: han aumentado los volúmenes de desechos no reciclables; han bajado considerablemente los niveles de exportación de productos agrícolas y pesqueros, lo que ha generado grandes cantidades de desechos orgánicos; se ha detenido temporalmente el mantenimiento y la vigilancia de los ecosistemas naturales; y ha cesado la actividad turística en las zonas naturales.

82. En los mercados integrados en el mundo natural, los resultados también han disminuido rápidamente. Las sacudidas sufridas tanto por la oferta como por la demanda, la alteración de las rutas de transporte, el acceso limitado a los puertos y sus cierres, y un número cada vez mayor de medidas sanitarias y regulatorias de otro tipo han puesto de manifiesto la fragilidad de la economía azul. El turismo en zonas costeras y marinas está operando a menos de la mitad de su capacidad y se acerca al cierre total en algunos casos. Otros sectores tienen dificultades para entregar bienes esenciales, como el pescado y los mariscos, y prestar servicios como los de transporte marítimo y logística. La restricción de los servicios de transporte aéreo y de carga entorpece el turismo y el acceso a los mercados de productos de alto valor. Las zonas costeras están sufriendo mucho por las medidas de confinamiento, ya que su subsistencia depende de un conjunto limitado de actividades marinas. Por ejemplo, se ha estimado que, debido a las medidas gubernamentales tomadas para hacer frente a la COVID-19, las exportaciones de pescado podrían reducirse en alrededor de un tercio en 2020<sup>69</sup>.

83. Las medidas de cierre también perturban el funcionamiento de los mercados y las cadenas de valor de bienes y servicios basados en la diversidad biológica, y los

---

<sup>65</sup> Smriti Mallapaty, “The biodiversity leader who is fighting for nature amid a pandemic”, *Nature*, 30 de junio de 2020.

<sup>66</sup> UN News, “Build back better and preserve biodiversity after COVID-19 pandemic: UN chief”, 22 de mayo de 2020.

<sup>67</sup> Tristram Korten, “With boats stuck in harbor because of COVID-19, will fish bounce back?”, *Smithsonian*, 8 de abril de 2020.

<sup>68</sup> UNCTAD, “Global Trade Update”.

<sup>69</sup> UNCTAD, “The COVID-19 pandemic and the blue economy: new challenges and prospects for recovery and resilience” (abril de 2020).

proveedores más pequeños y las comunidades de proveedores son los más afectados. Además, las crecientes preocupaciones por la bioprotección pueden dar lugar a restricciones al comercio de productos basados en la diversidad biológica, como el comercio de fauna y flora silvestres, lo que puede repercutir negativamente en el comercio de productos sostenibles, producidos legalmente y cuyo origen se puede rastrear y que son de importancia vital para los medios de subsistencia, en particular porque 4.300 millones de personas dependen de la diversidad biológica para subsistir<sup>70</sup>.

84. No obstante, pueden surgir cada vez más oportunidades de mercado para los productos y servicios sanos, naturales e inocuos para la diversidad biológica. Además, como parte del comercio sostenible de productos y servicios basados en la diversidad biológica, el biocomercio puede contribuir a la recuperación de países y empresas y a fomentar la resiliencia y el sostenimiento de los medios de subsistencia de las poblaciones rurales y vulnerables.

85. Las normas de productos mejoradas, incluidas las modelizadas en el contexto de una economía circular, pueden beneficiar el desarrollo sostenible a escala mundial, sin dejar a nadie atrás. A este respecto, la cooperación para el desarrollo y la iniciativa de Ayuda para el Comercio tendrán que desempeñar un papel cada vez más importante. Unos mercados bien gestionados de esos productos generan incentivos para detener la pérdida y degradación de la diversidad biológica, asegurar que se adopten principios de sostenibilidad a nivel mundial y reducir el riesgo de que se produzcan brotes de zoonosis.

#### **IV. Conclusión**

86. En un período en el que ya se manifestaban las tensiones comerciales, el unilateralismo y la erosión de las instituciones, el sistema multilateral de comercio se ha visto puesto a prueba seriamente por la pandemia de COVID-19.

87. Las paradas repentinas de la actividad económica en muchos sectores y el deterioro sin precedentes del comercio mundial están causando recesiones profundas en la mayoría de los países. Las corrientes de bienes y servicios se han visto limitadas no solo por las medidas de confinamiento y las restricciones de seguridad impuestas a la logística y por la falta de resiliencia de las cadenas de valor mundiales, sino también, inicialmente, por la imposición de restricciones comerciales a productos clave, desde los alimentos hasta los productos farmacéuticos, por motivos de seguridad nacional.

88. No obstante los grandes planes nacionales de rescate preparados por los Gobiernos, que a menudo exceden con creces a los elaborados en respuesta a la crisis financiera de 2008, será necesario redoblar los esfuerzos a nivel internacional. Muchos países en desarrollo y países menos adelantados que dependen de unas pocas fuentes de ingresos, como los procedentes de los productos básicos, el turismo y las remesas, se enfrentan a la devastación económica si no reciben un apoyo internacional considerable y continuado.

89. Se corre el riesgo de que las repercusiones económicas y sociales de la pandemia anulen la mayor parte de los progresos ya realizados en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible o agraven la falta de progresos en algunas esferas. A este respecto, no se cumplirá el objetivo de duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales para 2020. Sin embargo, con las

---

<sup>70</sup> Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica y otros, “Biodiversity and the 2030 Agenda for Sustainable development: policy brief” (2016).

intervenciones masivas de los Gobiernos y una probable reforma importante del sistema multilateral de comercio, existe la posibilidad de adecuar esas acciones a fin de reorientar de manera acelerada el comercio mundial y las economías nacionales hacia una vía adaptada de crecimiento y desarrollo sostenible a largo plazo.

---