



Asamblea General

Distr. general
23 de julio de 2021
Español
Original: inglés

Septuagésimo sexto período de sesiones
Tema 18 a) del programa provisional*
Cuestiones de política macroeconómica

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/76/150](#).



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

Resumen

La pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha afectado considerablemente tanto a los niveles como a las modalidades del comercio mundial. En 2020 el valor de los intercambios comerciales internacionales registró un descenso de aproximadamente el 9 %, lo que se tradujo en una disminución del comercio de bienes de cerca del 6 % y del comercio de servicios de en torno al 16,5 %. Si bien ya se aprecian signos de recuperación económica, el proceso ha sido, y probablemente seguirá siendo, desigual en las distintas regiones.

Existe el riesgo de que los países de ingresos bajos se queden rezagados en el proceso de recuperación, en particular, debido a las bajas tasas de vacunación que registran y a la lentitud con la que se han superado los obstáculos para conseguir una “vacuna para todos” a nivel mundial, además de a las restricciones fiscales que experimentan. En consecuencia, los países de ingresos bajos se encontrarán con que sus economías son menos capaces de competir en los mercados internacionales, sobre todo en los sectores de alto valor añadido.

Como se anticipó en el informe sobre el comercio internacional y el desarrollo de 2020 ([A/75/225](#)), es probable que la pandemia dé al traste con gran parte de los progresos económicos y sociales alcanzados en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Potenciar los intercambios comerciales a nivel mundial es indispensable para salir de esta crisis; además, esta recuperación debe ser ecológica e inclusiva. Sin embargo, las intervenciones de los Gobiernos todavía no han conseguido orientar plenamente las economías nacionales hacia una vía adaptada de crecimiento y desarrollo sostenible a largo plazo. Al mismo tiempo sigue siendo sumamente necesario llevar a cabo una reforma profunda del sistema multilateral.

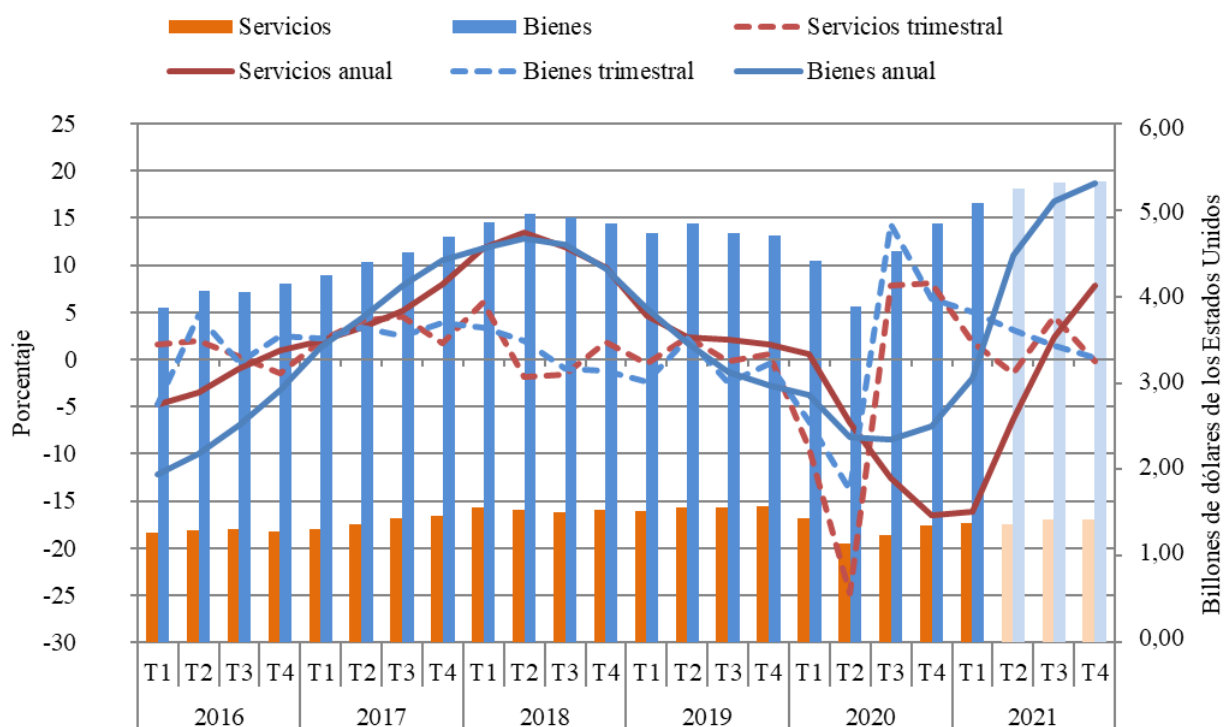
Este informe se presenta atendiendo a la solicitud formulada por la Asamblea General en su resolución [75/203](#).

I. Tendencias del comercio en el marco de la pandemia de COVID-19

A. Comercio de bienes y servicios

1. La pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha trastocado gravemente la economía mundial. En 2020, el producto interno bruto (PIB) mundial se contrajo aproximadamente un 3,3 %, mientras que los valores del comercio internacional cayeron en torno al 9 % (el comercio de bienes y de servicios disminuyó aproximadamente un 6 % y un 16 %, respectivamente). El comercio internacional se recuperó durante los últimos meses de 2020 y repuntó con más fuerza en el primer trimestre de 2021 (véase la figura I). Cabe esperar que las políticas de apoyo de las principales economías, la implantación de la vacunación y la adaptación de la actividad económica a las restricciones impuestas para mitigar los efectos de la pandemia mejoren las condiciones económicas y contribuyan a la recuperación de los intercambios comerciales a lo largo de 2021.

Figura I
Tendencias del comercio de bienes y servicios



Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) “Global Trade Update”, mayo de 2021.

Nota: El crecimiento trimestral es la tasa de crecimiento intertrimestral de los valores desestacionalizados. El crecimiento anual se refiere a los últimos cuatro trimestres. Las cifras correspondientes al primer trimestre de 2021 son preliminares; las cifras correspondientes al segundo trimestre en adelante son una previsión.

2. Durante los primeros nueve meses de 2020, el comercio de los países desarrollados y de los países en desarrollo se redujo en magnitudes similares, esto es, alrededor del 13 % en relación con los niveles de 2019 anteriores a la pandemia. Las exportaciones (importaciones) de los países desarrollados disminuyeron marginalmente más (menos) en

relación con los países en desarrollo. El comercio Sur-Sur se redujo en una medida similar, en torno al 13 %.

3. El repunte ha sido desigual. Una vez excluidas las economías de Asia Oriental, el comercio de los países en desarrollo y el comercio Sur-Sur registraron un descenso considerable durante los tres primeros trimestres de 2020 (véase el cuadro). De todas las regiones, Asia Oriental es claramente la excepción, con una caída de las exportaciones de apenas el 4 % con relación a los niveles anteriores a la pandemia. Las exportaciones de todas las demás regiones en desarrollo se redujeron en más de un 20 %, a excepción de América Latina.

Comercio de mercancías durante la recesión y la recuperación en relación con los niveles anteriores a la pandemia

(porcentaje)

	Recesión (trimestres primero, segundo y tercero de 2020)		Recuperación (cuarto trimestre de 2020 a primer trimestre de 2021)	
	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones
Escala mundial		-13		6
Países desarrollados	-12	-14	5	4
Países en desarrollo	-14	-12	8	10
Países en desarrollo excepto Asia Oriental	-21	-21	–	-7
Sur-Sur		-12		9
Sur-Sur excepto Asia Oriental		-24		-8
África	-19	-22	1	-9
Asia Oriental	-8	-4	15	23
Economías en transición	-18	-26	-6	-15
América Latina	-24	-16	-2	-3
Sur y Asia Occidental	-21	-22	1	-7

Fuente: Cálculos efectuados por la secretaría de la UNCTAD.

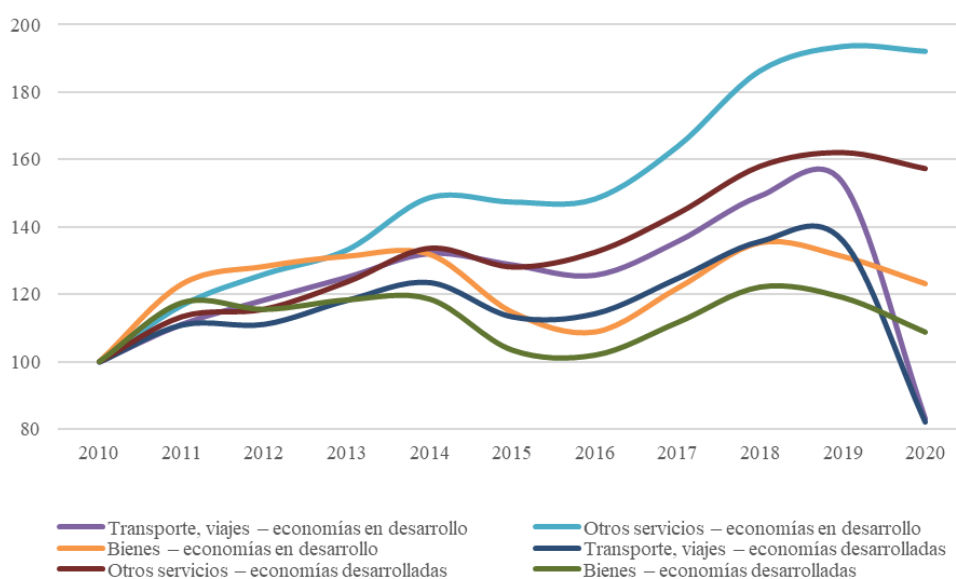
Nota: Cambios porcentuales en relación con las medias prepandémicas de 2019. Tasas de crecimiento en dólares de los Estados Unidos, desestacionalizadas.

4. La recesión comercial se vio seguida de un fuerte repunte durante el cuarto trimestre de 2020 y el primer trimestre de 2021. En ese periodo, el valor del comercio mundial se recuperó hasta situarse en torno a un 6 % por encima de los niveles prepandémicos. En general, los intercambios comerciales de los países en desarrollo se han recuperado más rápidamente que los de los países desarrollados, gracias exclusivamente a las economías de Asia Oriental. Si estas se excluyen, las importaciones de los países en desarrollo se sitúan en torno a los promedios anteriores a la pandemia, si bien las exportaciones siguen siendo sustancialmente inferiores (en torno a un 7 %). El valor de las exportaciones de las economías de Asia Oriental creció alrededor de un 23 % con respecto a niveles prepandémicos, aunque las exportaciones de todas las demás regiones en desarrollo siguen estando muy por debajo de los niveles anteriores a la pandemia. Los resultados de las economías en desarrollo de Asia Oriental se deben en gran medida a que lograron mitigar la pandemia en una etapa temprana, lo que les permitió recuperarse rápidamente y aprovechar el auge de la demanda mundial de productos relacionados con la COVID-19 (como equipos de protección personal, equipos de comunicación y equipos de oficina para el hogar).

5. Los efectos económicos de la pandemia pusieron de manifiesto la heterogeneidad del sector servicios. Mientras que las exportaciones de algunos servicios sufrieron un enorme descenso, las exportaciones de otros servicios mostraron una mayor resiliencia que el comercio de bienes (figura 2). En 2020, las categorías de servicios más afectadas fueron los viajes, el transporte y los servicios relacionados con los bienes¹, cuyas exportaciones cayeron en todo el mundo un 63 %, un 19 % y un 13 %, respectivamente. En las economías en desarrollo, las exportaciones de servicios relacionados con los viajes sufrieron un desplome del 70 %. En cambio, las exportaciones de otras categorías de servicios² únicamente disminuyeron un 3 % en las economías desarrolladas y menos de un 1 % en las economías en desarrollo³.

Figura II
Evolución de las exportaciones, 2010-2020

(Índice, 2010=100)



Fuente: UNCTADstat.

Nota: La categoría de “transportes y viajes” también engloba los servicios relacionados con bienes. Las series de servicios corresponden a estimaciones anuales preliminares basadas en cifras trimestrales.

6. Entre los servicios que mejor han resistido, los servicios de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) tienen un papel destacado. Antes de la pandemia, las exportaciones de servicios de TIC crecían más que el total de las exportaciones de servicios, a un ritmo medio anual del 7 %⁴. La pandemia favoreció esa tendencia, pues, con frecuencia, los servicios de TIC se utilizaron como proveedores de alternativas a una movilidad restringida. Las ventas en línea al por menor pasaron del 16 % al 19 % del total de la venta minorista⁵.

¹ Entre los servicios relacionados con bienes figuran los servicios manufactureros para los insumos físicos de propiedad de otros y los servicios de mantenimiento y reparación (véase, UNCTADStat, Services (BPM6): Trade and growth by main service-category, quarterly).

² Entre esas categorías figuran la construcción, los servicios financieros, los derechos de propiedad intelectual, los servicios de telecomunicaciones, computación e informática, y los servicios personales, culturales y recreativos.

³ Véase UNCTADStat.

⁴ Véase UNCTADStat.

⁵ UNCTAD, “Estimates of global e-commerce 2019 and preliminary assessment of COVID-19 impact on online retail 2020”, UNCTAD Technical Notes on ICT for Development, núm. 18.

B. Productos básicos

7. En mayo de 2020, el índice de precios de los productos básicos en el mercado libre de la UNCTAD correspondiente a todos los grupos comenzó a invertir la tendencia a la baja de los cinco meses anteriores, y en febrero de 2021 alcanzó 131,9 puntos (véase la figura III). En ese periodo, todos los subíndices de precios de los productos básicos experimentaron una subida.

Figura III

Índice de precios de los productos básicos en el mercado libre de la UNCTAD, todos los grupos

(2015 = 100)



Fuente: Cálculos efectuados por la secretaría de la UNCTAD procedentes de UNCTADsat.

8. Los precios de productos básicos como el maíz, el trigo, la harina y el aceite de soja y el aceite de palma, así como los de algunos metales, como el cobre, el níquel y la plata, alcanzaron los niveles más altos en muchos años. El repunte de los precios observado en todos los grupos de productos básicos se debió a diversos factores, entre estos, el aumento de la demanda al disminuir las restricciones impuestas por la pandemia, las condiciones meteorológicas adversas que afectaron a la producción de algunos productos agrícolas básicos y el aumento de los gastos de transporte. Además, a medida que las economías se recuperan y se aplican los programas de rescate, se ha incrementado la demanda de un amplio conjunto de productos básicos, especialmente en países como China, que se recuperó antes que otras grandes economías. De ahí que los precios de minerales como el cobre y el mineral de hierro, que se utilizan en los sectores de la construcción y las infraestructuras, hayan experimentado una fuerte recuperación. Es de esperar que ese repunte se mantenga si la recuperación económica de la pandemia se estabiliza.

C. Tendencias en el transporte y la facilitación del comercio

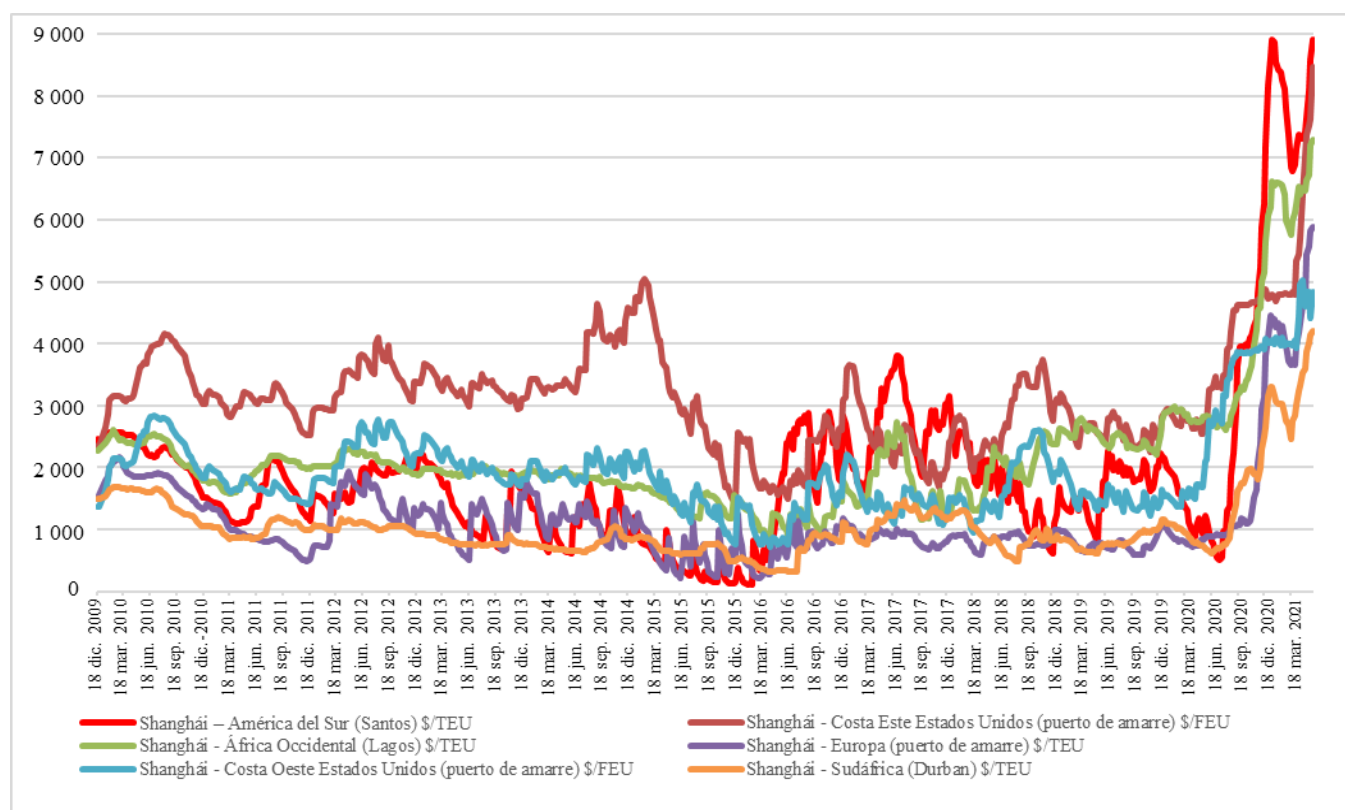
9. A medida que los flujos comerciales fueron recuperándose más deprisa de lo previsto en el tercer trimestre de 2020, la mayor demanda unida al menor crecimiento de la oferta de capacidad de transporte de mercancías, incluido el transporte marítimo y aéreo, provocó fricciones en toda la cadena de suministro, al reducirse la fiabilidad del servicio e incrementarse los gastos de envío. Por su parte, los transportistas de contenedores

marítimos se han beneficiado de las difíciles condiciones del mercado, y se prevé que la rentabilidad de las líneas marítimas alcance los 35.000 millones de dólares de los Estados Unidos en 2021⁶.

10. El aumento de la demanda en el segundo semestre de 2020 y el primero de 2021 se ha visto acompañado de interrupciones en la cadena de suministro, entre estas, la escasez de capacidad de carga y equipamiento de los buques, la congestión de los puertos, los dilatados tiempos de espera y los retrasos. La espera de los buques portacontenedores en puertos congestionados o el corte del canal de Suez durante una semana agravaron aún más los problemas logísticos. En conjunto, esos factores han dado lugar a un incremento previsible de las tarifas de transporte de contenedores del 23 % en 2021⁷ (véase la figura IV).

Figura IV
Flete en contenedores de Shanghái

(Índice, tarifas semanales al contado, del 18 de diciembre de 2009 al 21 de mayo de 2021, rutas seleccionadas)



Fuente: UNCTAD, basados en datos de Clarksons Research Services.

Abreviaturas: FEU, unidad equivalente de cuarenta pies; TEU, unidad equivalente de veinte pies.

11. Las restricciones y los controles provocados por la pandemia, junto con la escasez de mano de obra derivada de la enfermedad o las cuarentenas impuestas, han mermado los servicios de transporte y aduanas. Por otro lado, las demoras, incluso en la transmisión de los conocimientos de embarque, dificultan el cumplimiento de los contratos comerciales y pueden dar lugar a problemas legales y de responsabilidad.

⁶ Drewry Maritime Research. Container Trade Forecaster, primer trimestre. Marzo de 2021.

⁷ *Ibid.*

12. Al mismo tiempo, la capacidad de transporte de mercancías por vía aérea, vinculada en gran medida al transporte de pasajeros, también se ha visto limitada, ya que las mercancías suelen transportarse en la bodega de los aviones en vuelos comerciales. Cuando el tráfico aéreo de pasajeros se desplomó, también lo hizo la capacidad de carga de bodega disponible para transportar mercancías de importación y exportación por vía aérea.

D. Cadenas de valor mundiales

13. La pandemia ha reavivado el debate sobre las cadenas de valor mundiales y la tendencia a la relocalización y deslocalización de proximidad de las redes de producción⁸. A pesar de las dificultades iniciales, muchas de las disfunciones provocadas por las alteraciones experimentadas en la oferta y la demanda resultaron ser temporales. Las exportaciones de productos médicos aumentaron casi un 50 % entre el segundo y el tercer trimestre de 2020; la electrónica y la maquinaria siguieron funcionando y las cadenas de valor mundiales de la industria alimentaria se reactivaron⁹. En general, las cadenas de valor mundiales han permitido a los países responder a la demanda de suministros esenciales.

14. La cuestión de si los posibles beneficios de la deslocalización de proximidad pueden superar el aumento de la eficiencia consolidado generado por las cadenas de valor mundiales sigue siendo un tema ampliamente debatido. Si bien el acercamiento de la producción ofrece una mayor seguridad en el suministro, también podría presentar una menor flexibilidad a la hora de hacer ajustes frente a posibles crisis.

15. La producción y el transporte de materias primas y artículos manufacturados mediante las cadenas de valor mundiales son un pilar fundamental de la actividad económica mundial y una fuente de sustento para millones de personas. Se estima que la deslocalización de proximidad o la localización de las cadenas de valor mundiales podrían reducir el PIB real en más de un 5 % a nivel mundial¹⁰. La recuperación de la pandemia está siendo desigual¹¹. Los esfuerzos por renacionalizar los sistemas de producción afectarán gravemente a los países de ingresos bajos y medianos, y dificultarán su acceso a la escala de desarrollo de las cadenas de valor mundiales y al avance conexas¹². Es probable que la tendencia a acortar las cadenas de suministro siga siendo objeto de examen a fin de aumentar la resiliencia y la fortaleza en tiempos de crisis. Los Gobiernos pueden ayudar a las empresas a elaborar estrategias de gestión de riesgos y resiliencia y ofrecer incentivos a la diversificación de los proveedores en los acuerdos comerciales y los regímenes de inversión existentes.

II. Políticas comerciales y sistema de comercio internacional

A. El sistema multilateral de comercio y los acuerdos regionales

16. La pandemia de COVID-19 sorprendió desprevenido, en gran medida, al sistema multilateral de comercio, lo que exigió la realización inmediata de una serie de ajustes para responder más adecuadamente a la pandemia y contribuir a “reconstruir para

⁸ Véase, UNCTAD, *New UNCTAD report shows reshoring, diversification and regionalization will drive restructuring of global value chains in the coming years*.

⁹ Véase: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “Global value chains: Efficiency and risks in the context of COVID-19”, *Medidas políticas clave de la OCDE ante el coronavirus (COVID-19)*, 2021.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ UNCTAD, “Global Trade Update”, febrero de 2021.

¹² *Informe sobre las inversiones en el mundo 2020. La producción internacional después de la pandemia* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.20.II.D.23).

mejorar”. La crisis también se produjo en medio de un estancamiento sistémico provocado por las continuas tensiones comerciales que comenzaron en 2017. Esos problemas pusieron de manifiesto las limitaciones de las disciplinas comerciales existentes para afrontar con eficacia las crisis sanitarias mundiales¹³. Algunas de las actuales disciplinas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), como las relativas a las restricciones a las exportaciones y las excepciones generales, resultaron insuficientes para mitigar los costos desproporcionados que recaen sobre los países vulnerables.

17. Resolver la escasez mundial de suministros de productos esenciales, entre ellos productos médicos y material de vacunación, provocada por las restricciones a la exportación, se convirtió en una prioridad. Con el fin de mantener cadenas de suministro resilientes, robustas y bien diversificadas, varios miembros de la OMC presentaron una propuesta en la que se pedía la adopción de medidas coordinadas para hacer frente a los retos en materia de “comercio y salud”¹⁴. Entre esas medidas figuran: a) eliminar las restricciones innecesarias a la exportación existentes y actuar con moderación al introducir otras nuevas; b) garantizar que cualquier restricción “necesaria” a las exportaciones sea específica, transparente, proporcionada y provisional; c) tener especialmente en cuenta los intereses de los países menos adelantados que dependen de las importaciones; d) garantizar que cualquier medida que se adopte no interrumpa el suministro de envíos humanitarios de productos médicos esenciales, ni la labor del Mecanismo COVAX para el acceso mundial a las vacunas contra la COVID-19 en la distribución de vacunas.

18. No debe subestimarse el papel que ha desempeñado el sistema multilateral de comercio en el mantenimiento de los intercambios comerciales de productos esenciales durante la pandemia. La elevada frecuencia de medidas de facilitación del comercio, así como los esfuerzos realizados para simplificar los trámites fronterizos dan fe del compromiso de los Estados miembros de la OMC para mantener operativas las cadenas de suministro. De hecho, se ha anulado cerca del 40 % de las restricciones a la exportación impuestas¹⁵.

19. No obstante, la tendencia a actuar por cuenta propia y la falta de transparencia dieron lugar a impedimentos en el flujo de bienes esenciales. Por ejemplo, las medidas sanitarias y fitosanitarias y los obstáculos técnicos al comercio notificados a la secretaría de la OMC son muy inferiores al número recopilado por la base de datos de la iniciativa Global Trade Alert¹⁶.

20. La adopción de medidas comerciales específicas puso de manifiesto las deficiencias de los acuerdos comerciales regionales en vigor, en particular, de disposiciones inadecuadas para mantener abiertos los canales comerciales durante emergencias médicas o relativas a suministros médicos esenciales. Si bien muchos países adoptaron medidas unilaterales para eliminar obstáculos al comercio innecesarios y evitables, los acuerdos comerciales regionales exigen “protección antipandémica” mediante la incorporación de disposiciones destinadas a aumentar la transparencia y el intercambio de información a fin de facilitar el comercio en situaciones de emergencia y minimizar las diferencias normativas para productos médicos¹⁷.

21. Dada la persistente y crítica escasez de suministros de vacunas a nivel mundial, solucionar las posibles limitaciones que plantean los derechos de propiedad intelectual se

¹³ Por ejemplo, según el artículo XX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

¹⁴ Véase OMC, “La COVID-19 y más allá: comercio y salud”, documento JOB/GC/251/Rev.1, 22 de abril de 2021.

¹⁵ UNCTAD, “COVID-19 y NTMs”.

¹⁶ Biswajit Dhar, “Technical regulations in the WTO: the need to improve transparency”, *Revitalising Multilateralism: Pragmatic Ideas for the New WTO Director-General*, Simon J. Evenett y Richard Baldwin eds. (Londres, Centre for Economic Policy Research, 2020), págs. 275 a 277.

¹⁷ Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico “Readying regional trade agreements for future crisis and pandemic”, 20 de enero de 2021.

ha convertido en una cuestión fundamental para la cooperación multilateral en materia de comercio. En el momento de redactar el presente documento se está estudiando la posibilidad de aplicar la flexibilidad prevista en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y en la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública, como las licencias obligatorias y la exención temporal de la OMC de determinadas obligaciones derivadas del Acuerdo sobre los ADPIC, a fin de desarrollar y utilizar plenamente la capacidad de fabricación mundial. La propuesta de exención de la OMC fue presentada originalmente por la India y Sudáfrica en octubre de 2020¹⁸. El 5 de mayo, los Estados Unidos de América anunciaron su apoyo a la exención, lo que aportó un impulso muy necesario a las negociaciones basadas en el texto¹⁹. En el momento de redactar este documento, la propuesta estaba copatrocinada por 62 miembros de la OMC.

22. Los partidarios de la exención de las obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre los ADPIC sostienen que los derechos de propiedad intelectual representan un importante obstáculo de entrada a medio plazo, dado que afectan a componentes, procesos, datos de pruebas clínicas y conocimientos, todos ellos sujetos a la aprobación reglamentaria²⁰. Además, teniendo en cuenta las grandes inversiones públicas realizadas en la investigación de vacunas contra la COVID-19 y en consonancia con el Objetivo 3, los partidarios de esta iniciativa proponen la obligación moral y económica de considerar las vacunas un bien público mundial, y permitir el intercambio sin trabas de la tecnología y conocimientos²¹.

23. Paralelamente a la exención de determinadas disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC, se están estudiando las disposiciones sobre flexibilidad previstas en dicho Acuerdo relativas a la concesión obligatoria de licencias de patentes, incluso a países sin capacidad de fabricación en el sector farmacéutico²². Sin embargo, sigue habiendo obstáculos para que los países en desarrollo puedan utilizarlas directamente. Dado que los componentes de las vacunas y los procesos de que son objeto están protegidos por diferentes derechos de propiedad intelectual, la coordinación con los diferentes titulares de esos derechos para la obtención de licencias en función de cada caso o producto constituye un proceso largo y complejo.

24. Si bien una exención de determinadas disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC sería un paso esencial, la necesidad inmediata es fortalecer la capacidad de los países en desarrollo de ingresos bajos para que puedan importar vacunas y distribuirlas con eficacia a fin de vacunar sin demora a la población. Además, mejorar su capacidad para producir vacunas a nivel local, por medio de alianzas entre los desarrolladores y los fabricantes de vacunas para la concesión de licencias que sean mutuamente beneficiosas, debería seguir siendo el objetivo a medio plazo de la comunidad internacional²³.

¹⁸ OMC, Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual, “Exención de determinadas disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC para la prevención, contención y tratamiento de la COVID-19”, documento IP/C/W/669, 2 de octubre de 2020.

¹⁹ Estados Unidos, Oficina del Representante para Asuntos Comerciales, “Declaración de la Embajadora Katherine Tai sobre la exención de los ADPIC relacionados con la COVID-19”, 5 de mayo de 2021.

²⁰ OMC, Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual, “Exención de determinadas disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC para la prevención, contención y tratamiento de la COVID-19 - Respuestas a las preguntas formuladas”, documento IP/C/W/672, 15 de enero de 2021.

²¹ Véase, por ejemplo, Médicos sin Fronteras, “WTO COVID-19 TRIPS waiver proposal: Myths, realities and an opportunity for government to protect access to lifesaving medical tools in a pandemic”, informe técnico, 3 de diciembre de 2020.

²² OMC, Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual, “Notificación en virtud del Acuerdo sobre los ADPIC enmendado: notificación de la necesidad de importar productos farmacéuticos al amparo del sistema de licencias obligatorias especiales”, documento IP/N/9/BOL/1, 11 de mayo de 2021.

²³ OMC, Consejo General, “Potenciar el papel de la Organización Mundial del Comercio en el esfuerzo mundial por la producción y distribución de vacunas contra la COVID-19 y otros productos médicos”, documento WT/GC/230/Rev.2, 12 de abril de 2021.

B. Efectos de la COVID-19 en la reforma del sistema multilateral de comercio

25. Incluso antes de que se produjera la pandemia, la reforma del sistema multilateral de comercio era una importante prioridad, aunque el camino no estaba claro. Los problemas económicos y sociales derivados de la pandemia han puesto de manifiesto esa necesidad, al tiempo que han potenciado las dimensiones relacionadas con el desarrollo y han reafirmado la necesidad de contar con un sistema multilateral de comercio más resiliente.

26. La Duodécima Conferencia Ministerial de la OMC, que tendrá lugar tras la celebración en octubre de 2021 de la Decimoquinta sesión de la UNCTAD, ofrece una excelente oportunidad para reafirmar la utilidad del sistema multilateral de comercio en la lucha mundial contra la pandemia y en los esfuerzos destinados a reconstruir para mejorar en favor del desarrollo sostenible. Para ello será necesario armonizar las normas y disciplinas del sistema multilateral de comercio con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Además de los programas de comercio y salud, fortalecer la seguridad alimentaria, garantizar un uso sostenible de los recursos marinos²⁴ y atajar la brecha digital ocuparán un lugar destacado en la Duodécima Conferencia Ministerial de la OMC y en años posteriores.

27. Los Gobiernos pueden verse tentados a aplicar políticas comerciales para recuperarse más rápidamente de la pandemia, recurriendo al uso de aranceles y de medidas comerciales no arancelarias, así como a la concesión de subvenciones y otras formas de incentivos para estimular el crecimiento de las industrias nacionales. El sistema multilateral de comercio debe velar por que esas políticas sean de carácter temporal y por que se evalúe si restringen el comercio de las importaciones de los países de ingresos bajos. De ser así, deberían incorporarse medidas de mitigación en las políticas.

28. Facilitar el acceso preferencial (por ejemplo, facilitar la utilización de las preferencias), flexibilizar las normas de origen y aumentar la ayuda a la facilitación del comercio puede contribuir a favorecer el comercio procedente de los países de ingresos bajos y compensar algunas pérdidas de competitividad. Examinar las posturas sobre política comercial de los países con respecto a los países de ingresos bajos en relación con los aranceles (por ejemplo, la progresividad arancelaria, la utilización de las preferencias) y con las medidas no arancelarias (por ejemplo, las normas internacionales, las reglas de origen) serán consideraciones fundamentales para la reforma.

29. A largo plazo, cualquier reforma del sistema multilateral de comercio tendrá que prever mecanismos que garanticen que las restricciones a la exportación sean específicas, transparentes y temporales y no se conviertan en obstáculos para garantizar la salud y la seguridad. El seguimiento, la vigilancia y la revisión de las políticas comerciales de los Estados miembros deberán ser más eficaces.

30. La pandemia ha agilizado aún más el paso hacia el comercio electrónico, ya que la población y las empresas tuvieron que recurrir a Internet para hacer frente a las distintas medidas de confinamiento y a las restricciones a los viajes. En 2020 el porcentaje de las ventas en línea al por menor sobre el total de la venta minorista se incrementó en 3 puntos porcentuales, y pasó del 16 % al 19 %²⁵. La pandemia también ha puesto de manifiesto las importantes diferencias que siguen existiendo en el mundo en lo que respecta a la preparación de cada país para participar en el comercio electrónico y beneficiarse de él. Se necesitarán políticas de comercio electrónico que favorezcan su desarrollo, así como reglamentos y medidas nacionales e internacionales que permitan crear la capacidad necesaria para que los países puedan superar las disrupciones tecnológicas.

²⁴ OMC, Grupo de Negociación sobre las Normas, “Subvenciones a la pesca. Proyecto de texto refundido del Presidente”, documento TN/RL/W/276, 11 de mayo de 2021.

²⁵ *COVID-19 and E-Commerce: A Global Review* (publicación de las Naciones Unidas, 2021).

31. Actualmente más de 80 miembros de la OMC están negociando normas comerciales sobre comercio electrónico en el marco de la Iniciativa relativa a la Declaración Conjunta²⁶. Muchos países en desarrollo han optado por no participar en las negociaciones sobre comercio electrónico celebradas en el marco de la Iniciativa, y han preferido dotarse, en primer lugar, de capacidad normativa e institucional, y salvaguardar su espacio político para perseguir objetivos de desarrollo en esa cambiante esfera. El posible resultado de las negociaciones probablemente afectará a la gobernanza de varias dimensiones del comercio electrónico, lo que tendrá consecuencias para todos los países. También cabe plantearse si el resultado de las negociaciones puede multilateralizarse y cómo²⁷, y qué resultado permitiría a los países en desarrollo, tanto a los participantes como a los no participantes, aprovechar las posibles ventajas del comercio electrónico para el desarrollo sostenible. Además, debería considerarse la posibilidad de entablar conversaciones sobre el establecimiento de mecanismos especiales de ayuda y formación, así como medios de cooperación para la creación de infraestructuras digitales en los países en desarrollo y los países menos adelantados, a fin de contribuir a su transformación digital²⁸.

32. Por último, la Duodécima Conferencia Ministerial de la OMC debería establecer una hoja de ruta clara para fortalecer el sistema de comercio regulado, con el fin de revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible e instituir un sistema multilateral de comercio universal, reglamentado, abierto, no discriminatorio y equitativo (meta 17.10 de los Objetivos). Es prioritario restablecer el funcionamiento de los procedimientos de solución de diferencias, que constan de dos fases, desbloqueando el actual estancamiento del Órgano de Apelación de la OMC, que es la piedra angular del sistema multilateral de comercio regulado (véase [A/75/225](#)).

III. Cómo han respondido los países

33. Las condiciones económicas previas a la pandemia y la capacidad de movilizar recursos adicionales han desempeñado un papel importante en la capacidad de los países para responder a la crisis de la COVID-19. Si bien los Gobiernos se muestran impacientes por llevar a cabo planes de recuperación tras la pandemia, su aplicación se ve limitada por las restricciones presupuestarias. Un aspecto que preocupa especialmente es la inestabilidad financiera derivada del endeudamiento adicional de los Gobiernos.

34. El aumento de la deuda y de las obligaciones del servicio de la deuda puede ser difícil de soportar para muchos países. Cualquier aumento de los tipos de interés ejercería una presión sobre el endeudamiento nacional y privado que tendría repercusiones negativas en las inversiones y los flujos comerciales internacionales, en especial, en los países en desarrollo, cuyos recursos y margen de maniobra en la política fiscal son más limitados.

A. Medidas comerciales para mitigar las perturbaciones en la oferta y la demanda

35. A medida que se han intensificado los esfuerzos para desarrollar medios de diagnóstico, tratamientos y vacunas eficaces para la COVID-19 y se ha agilizado la administración de las dosis de vacunas a partir de diciembre de 2020, han ido surgiendo dificultades para detener el “nacionalismo vacunal” y asegurar el acceso oportuno, equitativo y asequible a la vacuna a toda la población a nivel mundial. La solidaridad

²⁶ *What is at Stake for Developing Countries in Trade Negotiations on E-Commerce? The Case of the Joint Statement Initiative* (publicación de las Naciones Unidas, 2012).

²⁷ OMC, Consejo General, “La condición jurídica de las ‘iniciativas relativas a declaraciones conjuntas’ y los resultados negociados en estas” (WT/GC/W/819/Rev.1, 30 de abril de 2021).

²⁸ UNCTAD, “Readying regional trade agreements for future crises and pandemics”, 21 de enero de 2021.

mundial y las acciones coordinadas para apoyar el acceso a la vacunación de toda la población se convirtieron en un factor fundamental para salvar la vida y los medios de subsistencia de muchos, además de para que la economía mundial se recupere y se reconstruya para mejorar de forma inclusiva y sostenible²⁹.

36. La aplicación de restricciones comerciales unilaterales de emergencia viene observándose en muchos países desde principios de 2020. En marzo de 2021, se informó de que 88 países habían aplicado restricciones a la exportación (prohibición de exportar, restricciones, requisitos para la concesión de licencias), que afectaban directamente a productos como equipos de protección personal, higienizantes y desinfectantes, productos farmacéuticos, productos alimentarios y aparatos médicos³⁰.

37. La mayoría de los países en desarrollo experimenta las mismas dificultades para acceder a vacunas contra la COVID-19. La producción se concentra en unos pocos países y los principios activos necesarios en distintas etapas de la cadena de suministro se producen en un conjunto de países³¹. Dado que los principales productores de vacunas y los proveedores de materias primas dan prioridad al suministro nacional, esas restricciones afectan en mayor medida a las poblaciones más desfavorecidas del planeta.

38. Si bien la distribución de vacunas avanza a buen ritmo, la disparidad en el acceso a estas amenaza con aumentar las desigualdades. Hasta el 16 de mayo de 2021, se habían administrado 1.500 millones de dosis, aunque el 77 % de la vacunación total se concentraba en diez países³². África representaba menos del 2 % de las dosis de vacunas administradas en todo el mundo, y los países de ingresos bajos, el 0,3 %. Al ritmo actual, la mayor parte de la población de los países africanos no estará vacunada antes de 2023.

39. Si bien las normas de la OMC prevén la posibilidad de aplicar restricciones a las exportaciones en situaciones de emergencia, algunos países no han notificado las medidas adoptadas, que es una condición indispensable para garantizar la transparencia³³. Los países de mayor tamaño y los fabricantes de vacunas han dado prioridad a los contratos bilaterales, lo que ha repercutido negativamente en los esfuerzos realizados a nivel mundial para adquirir las vacunas necesarias para los países en desarrollo.

40. El Mecanismo COVAX tiene como objetivo proporcionar acceso a 2.000 millones de dosis al 20 % de las poblaciones más vulnerables de los países participantes³⁴. Sin embargo, a finales de mayo de 2021, el Mecanismo COVAX solamente había enviado 65 millones de dosis a 124 países participantes³⁵, lo que es alarmante, pues el 80 % de la población de los países en desarrollo sigue sin cobertura vacunal³⁶. Como dato esperanzador, en junio de 2021 los países del Grupo de los Siete se comprometieron a proporcionar mil millones de dosis de vacunas a lo largo del próximo año³⁷.

41. A pesar del incipiente consenso mundial sobre la necesidad de considerar las vacunas un bien público mundial³⁸, todavía no ha habido ningún avance importante en lo que

²⁹ UNCTAD, “United Nations Trade Forum 2021: Towards a green and inclusive recovery”, 14 y 15 de junio de 2021.

³⁰ UNCTAD, “COVID-19 y NTMs”.

³¹ OMS, “Alocución del Director General de la OMS en la apertura del Consejo Ejecutivo de la OMS en su 148.ª reunión”, 18 de enero de 2021.

³² Our World in Data. Consultado el 17 de mayo de 2021.

³³ Dhar, “Technical Regulations in the WTO”.

³⁴ Alianza Gavi, “COVAX explained”, 3 de septiembre de 2020.

³⁵ Declaración de la Directora Ejecutiva del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Henrietta Fore, 17 de mayo de 2021.

³⁶ Anna Row *et al.*, “Global COVID-19 vaccine access: A snapshot of inequality” (Kaiser Family Foundation, 17 de marzo de 2021).

³⁷ Comunicado de la Cumbre del G7 de Carbis Bay, 13 de junio de 2021.

³⁸ Resolución WHA73.1 de la Asamblea Mundial de la Salud titulada, “Respuesta a la COVID-19”.

respecta al intercambio voluntario de propiedad intelectual, datos y conocimientos en el marco de la iniciativa de Acceso Mancomunado a las Tecnologías contra la COVID-19.

B. Políticas nacionales que afectan al comercio

1. Transporte y facilitación del comercio

42. El sector del transporte y la facilitación del comercio siguen teniendo que hacer frente a una serie de preocupaciones inmediatas que plantea la pandemia, además de a consideraciones a largo plazo, como posibles cambios en el diseño de la cadena de suministro, la evolución de la globalización, los hábitos de consumo y gasto y, en general, un creciente interés en la evaluación de riesgos y la reducción de la vulnerabilidad. En un mundo posterior a la COVID-19, es probable que las cadenas de suministro se acorten y aumente la redundancia (por ejemplo, el mantenimiento de un exceso de inventario).

43. La pandemia también ha puesto de relieve el papel de la tecnología y la innovación como instrumentos clave de mitigación y adaptación. La digitalización de las cadenas de suministro y sus redes de distribución, en particular, el transporte y la logística, se ha acelerado. La adopción de soluciones tecnológicas e innovaciones útiles se convertirá en un requisito. La crisis ha demostrado que los primeros en adoptar la tecnología (como el comercio electrónico y las plataformas en línea, las soluciones de cadenas de bloques y la logística a través de terceros basada en las tecnologías de la información) han podido capear mejor el temporal.

44. Esos avances han servido para justificar la necesidad de apoyar los procesos de creación de resiliencia, entre otras cosas mediante inversiones en evaluaciones de riesgos y preparación, posibilitando la adopción de la digitalización, promoviendo la agenda de sostenibilidad y acción climática, permitiendo el comercio libre y facilitado, y sirviéndose de los datos disponibles para elaborar políticas informadas y de base empírica en materia de transporte y facilitación del comercio. Para hacer frente a las amenazas sanitarias transfronterizas que afectan a las redes de transporte es necesario adoptar medidas normativas de respuesta concertadas y coordinadas.

2. Protección del consumidor

45. Las medidas adoptadas para combatir la pandemia han acelerado el crecimiento del comercio electrónico. Los consumidores no solo compran en línea con más frecuencia, sino que cada vez recurren más al ocio en línea e incluso buscan información relacionada con la salud en Internet, en lugar de en los canales de noticias más tradicionales^{39,40}. Paralelamente, se ha producido un aumento de prácticas comerciales específicas desleales, engañosas y abusivas, que afectan a los consumidores y dejan a los más vulnerables en una situación de desventaja cada vez mayor.

46. Entre las medidas coercitivas para combatir esas prácticas figuran las sanciones contra la fijación de precios abusivos y otras prácticas comerciales desleales; la vigilancia de los mercados firme y rigurosa; la formulación de advertencias o recomendaciones dirigidas a las empresas para alentar el cumplimiento, según proceda; y la elaboración de nuevas normas, orientaciones y declaraciones sobre políticas.

47. En todo el mundo se han disparado los precios de los productos de consumo esenciales para la higiene, como mascarillas, desinfectantes para las manos y productos domésticos básicos. En Sudáfrica, entre marzo y agosto de 2020, la Comisión de la

³⁹ UNCTAD y la Asociación de Comercio Electrónico Netcomm Suisse, “COVID-19 and E-commerce: findings from a survey of online consumers in 9 countries”, documento UNCTAD/DTL/STICT/INF/2020/1, octubre de 2019.

⁴⁰ *Ibid.*

Competencia recibió un número de quejas sin precedentes, equivalente al de cinco años en circunstancias normales⁴¹. Todas ellas estaban relacionadas con la fijación de precios excesivos para productos alimentarios de primera necesidad y productos de protección esenciales.

48. En el sector de las aerolíneas y de los viajes, en muchos países los consumidores tuvieron problemas para cancelar sus contratos y obtener el reembolso correspondiente. En respuesta, algunos organismos de protección del consumidor intervinieron. Las autoridades de Australia, China y los Estados Unidos, además de los Estados miembros de la Unión Europea, han declarado públicamente que las empresas del sector turístico deben respetar el derecho de los consumidores a ser reembolsados íntegramente (véase [TD/B/C.1/CPLP/23](#)).

49. Durante la pandemia, algunas empresas sin escrúpulos se dirigieron a consumidores vulnerables, en particular a mujeres que trataban de obtener un ingreso complementario o mejorar su nivel de vida. A ese respecto, la Comisión de Defensa de la Competencia y Protección del Consumidor de Irlanda llevó a cabo en mayo de 2020 una campaña de anuncios digitales en los medios sociales para alertar a los consumidores vulnerables de los riesgos derivados de la participación en sistemas piramidales, que puede entrañar pérdidas económicas y la adquisición de antecedentes penales (*ibid.*).

3. Política sobre la competencia

50. El creciente uso de los servicios en línea durante la pandemia ha permitido que las plataformas digitales se hayan hecho más grandes y poderosas. La capitalización bursátil de las empresas tecnológicas del grupo de las 100 tecnológicas más importantes del mundo aumentó un 71 % en el ejercicio económico que terminó en marzo de 2021, con Apple, Microsoft, Alphabet y Facebook a la cabeza. En marzo de 2021, siete de las diez principales empresas del mundo por capitalización bursátil eran plataformas digitales; dos tenían su sede en China y cinco en los Estados Unidos. En conjunto, Apple es la de mayor valor⁴².

51. Numerosos organismos reguladores de la competencia de todo el mundo han emprendido iniciativas legislativas y reguladoras para ajustar sus regímenes de competencia a las particularidades de las plataformas digitales: Alemania ha modificado su ley de competencia; la Comisión Europea ha introducido la Ley de Mercados Digitales y un nuevo instrumento de competencia que permite a la Comisión estudiar los mercados con una perspectiva más amplia, recoger datos empíricos y llevar a cabo consultas informales con los agentes del mercado; y el Japón emitió directrices y recomendaciones contra las prácticas desleales o anticompetitivas de las plataformas (véase [TD/B/C.1/CLP/57](#)).

52. Las autoridades de defensa de la competencia de muchos países en desarrollo y de economías emergentes, como la Argentina, el Brasil, Egipto, Indonesia, el Pakistán, la Federación de Rusia y Turquía, se han ocupado de forma activa de las prácticas anticompetitivas y de las fusiones y adquisiciones relacionadas con las plataformas digitales, a pesar de esas dificultades (*ibid.*).

53. Los organismos reguladores de la competencia también tomaron medidas para paliar los problemas específicos derivados directamente de la pandemia. Teniendo en cuenta el aumento de las dificultades financieras a las que se enfrentaron las empresas durante el confinamiento, el organismo regulador de la competencia de Kenya centró las notificaciones de fusiones en la defensa de las empresas en dificultades y agilizó los casos para garantizar su supervivencia⁴³. En junio de 2020, el organismo regulador de la

⁴¹ Respuesta de la Comisión de la Competencia de Sudáfrica al cuestionario de la UNCTAD.

⁴² Véase Pricewaterhouse Coopers, "Global top 100 companies", marzo de 2021.

⁴³ Véase, Ley de la Competencia de Kenya, núm. 12 de 2010, art. 46 2).

competencia del Brasil autorizó, como medida excepcional, la colaboración entre empresas competidoras de la industria de alimentos y bebidas, para paliar los efectos de la crisis. Esa colaboración permitió a las entidades comerciales de ese sector clave, en particular a los pequeños minoristas, reanudar su actividad⁴⁴.

C. Cómo ha respondido la población

1. Estrategias de los pequeños comerciantes transfronterizos⁴⁵

54. El comercio informal transfronterizo ha sido una de las principales características del panorama económico y social africano, y representa el 40 % de los intercambios comerciales regionales. Debido a la flexibilidad que brinda, al escaso capital inicial que requiere y a las oportunidades de ingresos que ofrece en zonas fronterizas donde no hay más alternativas, las mujeres constituyen la mayor parte de los comerciantes informales, y en algunos países representan entre el 70 % y el 80 %⁴⁶ de ese colectivo.

55. Debido al cierre de fronteras derivado de la crisis sanitaria mundial, las restricciones a la libertad de circulación se han cebado sobre todo con quienes se ganan la vida haciendo trayectos frecuentes entre países. Durante la primera ola de la pandemia, los confinamientos provocaron la paralización de muchas actividades transfronterizas.

56. Algunos comerciantes empezaron a abastecerse de productos a nivel local, otros decidieron recurrir a los servicios de empresas de transporte y otros consideraron que el comercio electrónico era una alternativa viable. Algunos comerciantes decidieron cultivar sus propios productos, que comercializaron ellos mismos.

57. Ahora bien, esos cambios son costosos. Las tarifas de las empresas de transporte reducen los ya escasos ingresos de los comerciantes. Abastecerse localmente priva a los comerciantes de las ventajas de comprar productos de mejor calidad al mejor precio, y les priva del beneficio derivado de los tipos de cambio favorables. Por otro lado, convertirse en agricultor requiere adquirir nuevas competencias y conocimientos⁴⁷.

58. Para evitar tener que enfrentarse a los antiguos y a los nuevos trámites fronterizos relacionados con la COVID-19 y poder mantener el negocio a flote, muchos comerciantes cruzan la frontera de manera informal. Esta modalidad de comercio es cada vez más arriesgada, pues expone a los comerciantes, en especial a las mujeres, a riesgos sanitarios, acoso, sobornos, multas y decomiso de la mercancía si son sorprendidos por las autoridades fronterizas. Por ejemplo, los funcionarios de inmigración de la República Unida de Tanzania recientemente llegaron a contar más de 200 puntos de entrada no autorizados entre la República Unida de Tanzania y Zambia.

59. Para hacer frente a las dificultades que afrontan las microempresas y las pequeñas y medianas empresas y los comerciantes informales fronterizos, el Banco Africano de Desarrollo creó Fashionomics Africa, un mercado digital para microempresas y pequeñas y medianas empresas del sector de la confección, a fin de poner en contacto a mujeres empresarias con los mercados digitales.

⁴⁴ Véase, Consejo Administrativo de la Defensa Económica, “Cade authorizes collaboration among Ambev, BRF, Coca-Cola, Mondalez, Nestlé and Pepsico due to the new coronavirus crisis”. Disponible en: <http://en.cade.gov.br/cade-authorizes-collaboration-among-ambev-brf-coca-cola-mondelez-nestle-and-pepsico-due-to-the-new-coronavirus-crisis>.

⁴⁵ Gran parte de esta sección se basa en información de primera mano recogida por la UNCTAD durante los cursos prácticos de formación organizados en los pasos fronterizos en Malawi, la República Unida de Tanzania y Zambia.

⁴⁶ *Borderline: Women in Informal Cross-border Trade in Malawi, the United Republic of Tanzania and Zambia* (publicación de las Naciones Unidas, 2019).

⁴⁷ Véase: <https://digital.intracen.org/issue1-21/focus-cross-border-trade/>.

60. Para las autoridades centrales, la tarea no solo consiste en facilitar el comercio transfronterizo mediante, por ejemplo, regímenes comerciales simplificados, sino también en informar de los requisitos a los comerciantes y familiarizarlos con ellos. Las autoridades deben simplificar los requisitos y crear condiciones que sean interesantes para que los pequeños empresarios quieran formalizar su negocio, por ejemplo, relajando los trámites de registro o haciendo posible el registro en la frontera⁴⁸.

2. Turismo

61. Las restricciones a los viajes, las medidas de distanciamiento físico y la disminución de los ingresos disponibles para el ocio de los consumidores han hecho que el turismo prácticamente se haya paralizado por completo. Este es un sector muy fragmentado que engloba a una gran variedad de operadores, desde grandes empresas internacionales, hasta empresas medianas, pequeñas y microempresas locales. Muchas de esas empresas del sector son propiedad de mujeres o están dirigidas por ellas⁴⁹. El turismo es una actividad intensiva en mano de obra que está estrechamente ligada a otros sectores, como el de la alimentación y las bebidas. Debido a esos efectos indirectos, cada vez que disminuye el gasto, se produce una reducción en el PIB equivalente a 2,5 veces⁵⁰.

62. Con la progresiva relajación de las medidas restrictivas, han empezado a perfilarse algunos rasgos novedosos que caracterizan la demanda turística. Entre ellos figuran: la preferencia por las estancias o los viajes de corta distancia a países vecinos; el rechazo a los vuelos; la preferencia por alojamientos independientes y privados frente a hoteles, y por las zonas rurales frente a las ciudades; y un mayor interés por las actividades al aire libre. Los países en desarrollo dependen sobre todo del turismo internacional. Además del importante desequilibrio en el avance de la vacunación, es probable que tras un devastador 2020, la mayoría de los países en desarrollo vuelvan a experimentar otro año negativo en 2021, en el que en promedio las llegadas de turistas internacionales podrían reducirse entre un 75 % y un 63 % con respecto a los niveles de 2019, lo que provocaría una caída del PIB del 3 % si no se aplican medidas paliativas⁵¹.

63. Si bien las perspectivas del sector turístico siguen siendo sumamente inciertas, los cambios en las preferencias de los viajeros pueden favorecer a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas. El agroturismo, el ecoturismo y el turismo comunitario son ejemplos de modelos turísticos orientados a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas que satisfacen las nuevas preferencias de los turistas y cumplen objetivos como la igualdad de género, en especial en el ámbito empresarial.

64. Esos modelos de negocio pueden prosperar si los cambios mencionados no son una mera reacción pasajera ante la pandemia, sino que señalan una nueva tendencia en el turismo. También requerirán políticas específicas que apoyen objetivos como el empoderamiento económico de las mujeres y el desarrollo rural⁵².

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Organización Mundial del Turismo (OMT), *Informe mundial sobre las mujeres en el turismo*, segunda edición. (Madrid 2019).

⁵⁰ UNCTAD, "Covid-19 and tourism, an update: Assessing the economic consequences", 2021.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *A gender assessment of Myanmar and of the Inle Lake area with a focus on the agriculture and tourism sectors* (publicación de las Naciones Unidas, 2020).

IV. Repercusiones en la Agenda 2030

A. Efectos en la participación en las exportaciones de los países menos adelantados

65. La meta 17.11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible reafirma uno de los principales resultados de la Declaración de Estambul de 2011 y el Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2011-2020, a saber, duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales para 2020.

Figura V

Participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales, 2000-2020



Fuente: Centro de Comercio Internacional, UNCTAD y OMC, ODS Trade Monitor Portal.

66. La figura V muestra que, desde que se puso en marcha el Programa de Acción, la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales de bienes y servicios se ha mantenido permanentemente muy por debajo de esa meta. De hecho, la participación de estos países en el comercio mundial ha disminuido en 0,06 puntos porcentuales, y pasó del 0,96 % en 2011 al 0,90 % en 2020. Se trata precisamente del mismo cambio que se produjo entre 2019 y 2020, con lo que se invirtió una tendencia de crecimiento en la participación de las exportaciones mundiales de los países menos adelantados que se había mantenido durante cinco años.

67. Gran parte del interés de la meta 17.11 de los Objetivos se ha centrado en los costos comerciales derivados de las medidas no arancelarias sobre las exportaciones, que son mucho más elevadas para los países menos adelantados⁵³, y en el escaso acceso a los mercados de exportación de esos países debido a la falta de conectividad física con los

⁵³ Alessandro Nicita y Marina Murina. "Trading with conditions: the effects of sanitary and phytosanitary measures on lower income countries' agricultural exports", 2014.

mercados internacionales⁵⁴. Si bien es cierto que esos obstáculos son importantes, los países menos adelantados no podrán avanzar de forma constante y sostenible mientras sus exportaciones estén intrínsecamente ligadas a la volatilidad de los precios de los productos básicos.

68. De hecho, la menor participación en las exportaciones de los países menos adelantados en ese período puede vincularse claramente a la fuerte caída de los precios de los productos básicos que se produjo entre 2011 y 2015 (véase la figura V). Si no se introducen cambios estructurales concertados que permitan abandonar la dependencia de los productos básicos y ascender en las cadenas de valor, los países menos adelantados seguirán teniendo una participación en las exportaciones mundiales muy inferior al 1,92 % establecido en la meta 17.11 de los Objetivos.

B. Repercusiones en la desigualdad

1. Efectos diferenciados entre grupos de ingresos y sectores

69. La pandemia ha tenido un fuerte impacto negativo en todos los grupos de ingresos, sectores, países y géneros, lo que ha exacerbado las desigualdades existentes.

70. Los países desarrollados han podido inyectar enormes cantidades de dinero para estimular sus economías y proteger sus ingresos. No es de extrañar que los países en desarrollo hayan tenido menos capacidad para hacerlo. En 2020, los países de ingresos altos destinaron por término medio más del 10 % de su PIB a ayudas fiscales destinadas a personas y a empresas, frente al 2,5 % de los países de ingresos bajos⁵⁵.

71. Las ayudas públicas han beneficiado sobre todo a los trabajadores del sector formal mediante planes para el mantenimiento y el apoyo del empleo, mientras que han sido menos beneficiosas para los trabajadores por cuenta propia y para quienes trabajan en el sector informal o con condiciones contractuales precarias.

72. A corto plazo, las ayudas inmediatas han contribuido a mantener los ingresos. Sin embargo, preocupan la perspectiva de un desempleo de larga duración, la exclusión de la fuerza de trabajo, la destrucción continua de empresas y la rápida digitalización y automatización, que favorecen el empleo cualificado.

73. Las disparidades en el acceso a una conexión a Internet fiable y asequible, así como a equipos de hardware y a programas informáticos, han influido en la capacidad de trabajar a distancia, además de repercutir en el acceso al aprendizaje y los servicios en línea. Ello ampliará aún más las desigualdades existentes.

74. El costo humano y económico de la pandemia sigue poniendo en peligro la consecución de la Agenda 2030. La crisis ha revertido gran parte de los logros que con tanto esfuerzo se fueron alcanzando desde 2015 y ha agravado las desigualdades existentes entre países y poblaciones. Dado que el efecto económico de la pandemia se transmitió mediante los intercambios comerciales y se magnificó por medio de las cadenas mundiales de valor, la crisis afectó más gravemente a los países que dependían de un número reducido de productos básicos y servicios y a los que dependían de las importaciones para garantizar

⁵⁴ Por ejemplo, muchos de los países menos adelantados se encuentran en los últimos puestos de la clasificación de la conectividad marítima directa medida por el número medio de transbordos. Véase el índice de conectividad del transporte marítimo de línea de UNCTADstat.

⁵⁵ Fondo Monetario Internacional, "Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic: additional Spending and Forgone Revenue in Response to the COVID-19 Pandemic", 2021.

el sustento y la salud de la población, incluidas las vacunas. Se estima que entre 119 y 124 millones de personas se vieron abocadas a la pobreza extrema en 2020⁵⁶.

75. En la actualidad, la desigualdad se manifiesta claramente en las dificultades que experimentan los países en desarrollo que dependen de las importaciones para acceder a suministros médicos esenciales y vacunas. La adopción unilateral y descoordinada de una serie de medidas restrictivas del comercio por los principales exportadores ha dado lugar a grandes diferencias en el suministro de productos médicos entre los países ricos y los países pobres. En el primer semestre de 2020, cada habitante de los países de ingresos altos se benefició, por término medio, de importaciones de productos relacionados con la COVID-19 por valor de 10 dólares al mes, frente a apenas un céntimo en el caso de los países de ingresos bajos.

76. La pandemia también ha puesto de relieve que la seguridad alimentaria sigue siendo un problema importante para muchos países en desarrollo, ya que las cadenas de suministro de alimentos se paralizaron y se introdujeron restricciones a la exportación y el almacenamiento de alimentos, lo que afectó negativamente a los países importadores netos de alimentos. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) estima que al menos 155 millones de personas de 55 economías se encontraban en una situación de crisis de seguridad alimentaria o en una situación peor en 2020, lo que supone un aumento de 20 millones de personas desde 2019⁵⁷.

77. Los países que dependen del turismo y de los envíos de remesas se vieron especialmente afectados, dado que, al imponerse restricciones a los viajes, la circulación de personas se detuvo repentinamente. Las llegadas de turistas internacionales cayeron un 74 %, y pasaron de casi 1.500 millones en 2019 a unos 381 millones en 2020⁵⁸. En conjunto, ello representó una pérdida de aproximadamente 1,3 billones de dólares en concepto de gastos asociados al turismo internacional⁵⁹. Las restricciones a los viajes también tuvieron importantes repercusiones en la circulación transfronteriza de trabajadores, incluso en los desplazamientos temporales.

78. En cuanto a las remesas, el Banco Mundial informó de que en 2020 las corrientes de remesas hacia los países en desarrollo disminuyeron un 1,6 %, y se situaron en 540.000 millones de dólares. El descenso fue mucho menor de lo previsto⁶⁰. Los servicios creativos que requieren la presencia física de los consumidores también se contrajeron. Por ejemplo, en 2020, la cifra de negocios total de las industrias culturales y creativas en la Unión Europea cayó un 31 %, y la música y las artes escénicas registraron pérdidas impresionantes que oscilaron entre el 75 % y el 90 %⁶¹.

⁵⁶ Christopher Lakner *et al.*, “Últimas estimaciones del impacto de la COVID-19 en la pobreza mundial”, Banco Mundial Blogs, 11 de enero de 2021.

⁵⁷ Red Mundial contra las Crisis Alimentarias y Red de Información sobre Seguridad Alimentaria, “2021 Global report on food crisis: joint analysis for better decisions”, In Brief, 5 de mayo de 2021.

⁵⁸ OMT, “2020: El peor año de la historia del turismo, con mil millones menos de llegadas internacionales”, 28 de enero de 2021.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Banco Mundial, “Los flujos de remesas desafían las previsiones y siguen siendo sólidos durante la crisis provocada por la COVID-19”, 12 de mayo de 2021.

⁶¹ UNCTAD, “Unlocking potential of intellectual property rights to support the creative economy”, 18 de mayo de 2021.

79. En cambio, la digitalización avanzó notablemente durante la pandemia. La transformación digital permitió una mayor integración de las microempresas, y las pequeñas y medianas empresas, las mujeres y los jóvenes, y creó oportunidades para las actividades basadas en el conocimiento, incluidos los servicios creativos digitalizables⁶². Sin embargo, esos avances ponen de manifiesto la importante brecha digital que sigue existiendo en el mundo en lo que atañe a la preparación de los países para participar en el comercio electrónico y beneficiarse de él, lo que podría repercutir en el desarrollo a largo plazo.

2. Consecuencias diferenciadas relativas al género

80. La pandemia también ha agudizado las desigualdades de género. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 2020 se perdió un número de horas de trabajo equivalente a 255 millones de empleos a tiempo completo⁶³. En general, las mujeres se han visto afectadas por la pérdida de empleo en mayor medida que los hombres debido a varios factores: las actividades económicas de las mujeres se agrupan en los sectores más afectados por las medidas de confinamiento, en particular el sector servicios; las mujeres tienen empleos ocasionales y estacionales con mayor frecuencia que los hombres; y las mujeres ocupan empleos menos aptos para poder llevarlos a cabo a distancia.

81. Más preocupante aún es el hecho de que en 2020 hubo más mujeres que hombres que abandonaron el mercado laboral. Desalentadas por sus escasas perspectivas de encontrar un empleo durante la pandemia o después de ella, y agobiadas por el aumento de las responsabilidades familiares relacionadas con el cierre de las escuelas⁶⁴ y la prestación de servicios básicos de salud en el hogar, muchas de las mujeres que perdieron su empleo dejaron de buscarlo de forma definitiva. En agosto de 2020, el descenso de la participación de las mujeres en la población activa registrado en Chile fue del 16,6 % interanual, frente a un 10 % en el caso de los hombres. En el Brasil, fue del 15 % en las mujeres y del 9 % en los hombres. En Turquía, fue del 9 % en las mujeres y del 5 % en los hombres⁶⁵.

82. Abandonar la población activa puede conducir a la pérdida de cualificación, el aislamiento y, en última instancia, el desempleo permanente. La figura VI muestra que, en los países donde ha habido una mayor prevalencia de la COVID-19, el descenso de la participación de las mujeres en la población activa ha sido mayor que el de los hombres.

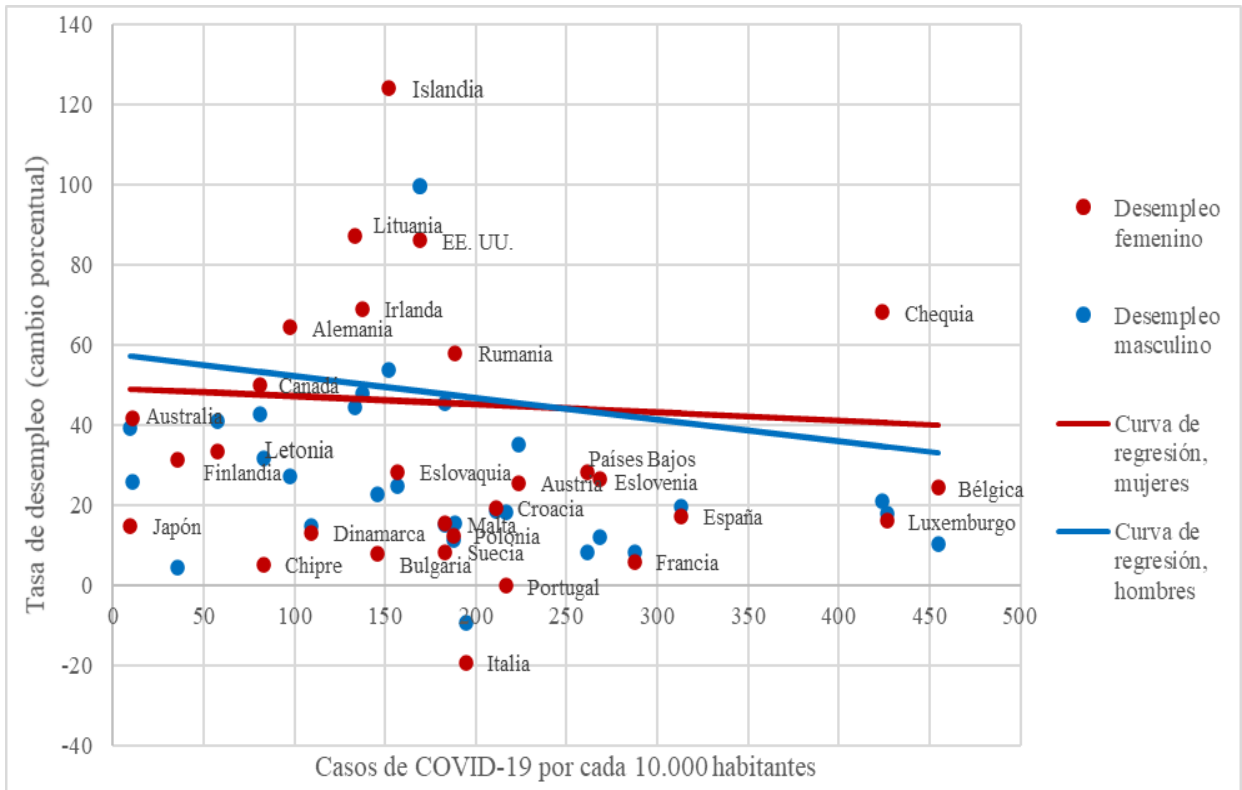
⁶² Resolución 74/198 de la Asamblea General titulada, “Año Internacional de la Economía Creativa para el Desarrollo Sostenible (2021)”.

⁶³ OIT. “Observatorio de la OIT. La COVID-19 y el mundo del trabajo”.

⁶⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura “1 billion learners are still affected by school and university closures, as educational institutions start reopening around the world”, 29 de abril de 2020.

⁶⁵ UNCTAD. “Gender and unemployment: lessons from the COVID-19 pandemic”, 8 de abril de 2021.

Figura VI
Desempleo femenino y masculino, y prevalencia de la COVID-19, noviembre de 2020



Fuente: Cálculos de la UNCTAD basados en Oxford Covid-19 Government Response Tracker, Blavatnik School of Government, Universidad de Oxford; ILOSTAT; y Perspectivas de la población mundial, Departamento de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas.

83. Entre los principales cambios positivos registrados durante las últimas décadas se encuentra el aumento de la participación de la mujer en la población activa, que ha contribuido a reducir las desigualdades de género en todo el mundo. La pandemia podría dar al traste con décadas de avance, por lo que las iniciativas de recuperación deberían priorizar las actuaciones encaminadas a la reincorporación de un mayor número de mujeres a la población activa, que es un paso necesario para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

84. Las consecuencias desiguales derivadas del descenso de los intercambios comerciales que se exponen en el presente informe sirven para recordar que es necesario reformar el sistema multilateral de comercio a fin de garantizar que este funcione como una fuerza positiva, en particular, en las economías desfavorecidas y vulnerables, así como para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Cualquier retraso imposibilitaría la consecución de varios de los Objetivos para 2030, en particular los relacionados con la reducción de la pobreza (Objetivo 1), el hambre (Objetivo 2), la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer (Objetivo 5) y el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos (Objetivo 8).

C. Repercusiones en cuanto al pilar medioambiental

85. Varios acontecimientos recientes de ámbito multilateral tendrán efectos directos en el avance hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 12, 13, 14 y 15.

86. En lo que respecta al Objetivo 12, tras la entrada en vigor en enero de 2021 de las enmiendas al Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación relativas a los residuos de plástico, los países deberían acometer la fase de aplicación nacional de las enmiendas y avanzar en su labor de transición hacia la fabricación sostenible, lo que incluye los sustitutos del plástico y la gestión eficaz de los residuos.

87. Las perspectivas mundiales para intensificar la acción climática en el marco del Objetivo 13 están estrechamente relacionadas con el avance que se alcance en la próxima 26ª sesión de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Si bien la pandemia se vio acompañada de una ralentización de la actividad económica mundial que dio lugar a una reducción sin precedentes de las emisiones de CO₂ del 5,8 %⁶⁶, ese descenso temporal no significa que no haya que adoptar medidas climáticas urgentes.

88. Los efectos derivados de las medidas adoptadas por los países en respuesta al cambio climático y las iniciativas de recuperación de la COVID-19 en favor del comercio merecen especial atención. Por ejemplo, algunos países industrializados proponen aplicar en las fronteras aranceles sobre el carbono a las importaciones de productos intensivos en carbono. Al mismo tiempo, es importante impulsar la adaptación al cambio climático en los países en desarrollo, en particular, en los países menos adelantados y en los pequeños Estados insulares en desarrollo, donde el cambio climático tiene efectos cada vez más nocivos en la producción y los intercambios comerciales.

89. Proteger la vida y los ecosistemas marinos del planeta con arreglo a lo establecido en el Objetivo 14 depende en gran medida de la cooperación internacional. Los miembros de la OMC están avanzando en la consecución de un acuerdo sobre subvenciones a la pesca basado en la meta 14.6 de los Objetivos. Ese posible acuerdo se centrará en determinados subsidios a la pesca de captura salvaje marina, y tratará de garantizar que las actividades pesqueras nocivas y no sostenibles no reciban respaldo financiero público. Uno de los regímenes propuestos prohibiría las subvenciones que contribuyan a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, y se refiere a la pesca de poblaciones sobreexplotadas, al exceso de capacidad y a la sobrepesca. Las modalidades de trato especial y diferenciado siguen siendo objeto de debate en las negociaciones, dado que varios países en desarrollo son también grandes naciones pesqueras.

90. Para proteger la vida de los ecosistemas terrestres con arreglo al Objetivo 15, las partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica están negociando actualmente el marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020, en el que se definirán los objetivos y las vías para la conservación y la ordenación de la diversidad biológica para el próximo decenio y años posteriores. A fin de garantizar que el futuro marco sea eficaz, las partes deben considerar el papel del comercio de bienes y servicios de la biodiversidad como un incentivo positivo para la conservación y el uso sostenible y para mantener los medios de vida. Del mismo modo, deberían incorporarse medidas para eliminar gradualmente los incentivos económicos que perjudiquen la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, como las subvenciones a la pesca nociva y a los combustibles.

⁶⁶ Agencia Internacional de Energía (2021), *Global Energy Review 2021: Assessing the Effects of Economic Recoveries on Global Energy Demand and CO₂ Emissions in 2021* (París, 2021).

V. Conclusiones: hacia una recuperación verde e inclusiva por medio de los intercambios comerciales

91. Tras la enorme caída sufrida por el comercio mundial en 2020, la recuperación ya está en marcha. No obstante, el proceso ha sido desigual entre las distintas regiones, y es probable que continúe así.

92. El repunte ha sido impulsado en gran medida por las economías de Asia Oriental, cuyos flujos comerciales ya superan los niveles anteriores a la pandemia. La mayoría de las demás regiones sigue rezagada. Es muy preocupante que el proceso de recuperación de los países de ingresos bajos sea especialmente lento, en particular, teniendo en cuenta las bajas tasas de vacunación de esos países y la lentitud con la que se van superando los obstáculos para conseguir una vacuna para todos. Los países de ingresos bajos se verán excluidos de los mercados internacionales durante más tiempo, lo que dificultará su reintegración; en última instancia, serán menos capaces de competir, sobre todo en los sectores de alto valor añadido.

93. A ese respecto, el plazo inicial previsto en la meta 17.11 de los Objetivos (duplicar la participación en las exportaciones mundiales de los países menos adelantados para 2020) no se ha cumplido. Lógicamente, la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales ha disminuido como consecuencia de las medidas adoptadas contra la pandemia. Sin embargo, en 2019 la participación fue exactamente la misma que en 2011, lo que indica una falta de avance tangible hacia esa meta, aun cuando se excluyan los efectos de la pandemia. Lo más probable es que cualquier avance futuro en ese ámbito se produzca gracias a la diversificación de las exportaciones de los países menos adelantados y a una desvinculación cada vez mayor del crecimiento de esas economías de los precios de los productos básicos.

94. En general, la pandemia está dando al traste con gran parte del avance económico y social alcanzado en la consecución de lo previsto en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Además de las presiones existentes sobre la seguridad alimentaria, el suministro de productos sanitarios y de vacunas, las cadenas mundiales de valor en su conjunto y la participación de las mujeres en el mercado laboral, la pandemia ha puesto a prueba aún más al sistema multilateral de comercio y la voluntad de las naciones de adoptar un enfoque transparente, basado en la cooperación y en las normas.

95. Potenciar los intercambios comerciales a nivel mundial es indispensable para salir de esta crisis; además, la recuperación debe ser ecológica e inclusiva. La pandemia de la COVID-19 no es la única crisis existente. En efecto, el estado de emergencia climática y medioambiental amenaza con poner en peligro no solo los progresos realizados, sino también las perspectivas de desarrollo de las generaciones futuras. Con todo, pese a la magnitud de las medidas adoptadas, las intervenciones de los Gobiernos todavía no han conseguido reorientar del todo las economías nacionales hacia una vía adaptada de crecimiento y desarrollo sostenible a largo plazo. Al mismo tiempo sigue siendo sumamente necesario llevar a cabo una reforma profunda del sistema multilateral.
