



TRANSFORMAR EL COMERCIO Y EL DESARROLLO EN UN FRACTURADO MUNDO POSPANDÉMICO

Informe del
Secretario General de la UNCTAD
al 15º período de sesiones
de la Conferencia





TRANSFORMAR EL COMERCIO Y EL DESARROLLO EN UN FRACTURADO MUNDO POSPANDÉMICO

Informe del
Secretario General de la UNCTAD
al 15º período de sesiones
de la Conferencia



© 2021, Naciones Unidas
Todos los derechos reservados en todo el mundo

Las solicitudes de reproducción de extractos o de fotocopias deben dirigirse al Copyright Clearance Center en copyright.com.

Todas las demás consultas sobre derechos y licencias, incluidos los derechos subsidiarios, deben dirigirse a:

Publicaciones de las Naciones Unidas
405 East 42nd Street
New York, New York 10017
Estados Unidos de América
Correo electrónico: publications@un.org
Sitio web: <https://shop.un.org>

Las denominaciones empleadas en esta obra y la forma en que aparecen presentados los datos que figuran en sus mapas no implican, de parte de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Publicación de las Naciones Unidas editada por la
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

UNCTAD/OSG/2020/2

eISBN: 978-92-1-005624-3
Núm. de venta S.20.II.D.39

Índice



Siglas	v
Prefacio	vi
Introducción	1
I. El fracturado paisaje de una economía global traumatizada por la pandemia de COVID-19	9
A. Promesas incumplidas del comercio y el desarrollo antes de la pandemia	10
1. Desequilibrios de la economía global y deterioro de las condiciones económicas	12
2. Cambios en las estructuras de producción global en medio de una ralentización del comercio y de los flujos de inversión extranjera directa	13
3. Vulnerabilidades financieras crecientes: volatilidad de los flujos de capital, endeudamiento creciente y flujos financieros ilícitos	16
B. La pandemia expone y ahonda las múltiples fracturas de la economía global	19
1. La preocupante desconexión entre la gran envergadura de las respuestas nacionales y la insuficiencia de las medidas internacionales	22
2. Un cambio de paradigma en las políticas favorable a una mayor intervención del Estado	24
C. Fortalecimiento de los esfuerzos para hacer frente a las vulnerabilidades existentes y avanzar en el logro de los objetivos de la Agenda 2030	27
II. Redoblar los esfuerzos para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas no alcanzadas en la esfera del comercio y el desarrollo	31
A. Evidencia analítica que acredita las crecientes brechas de implementación	32
B. Dar la voz de alarma en el ámbito intergubernamental por la falta de avances en el logro de las metas económicas de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles	37
C. Crecientes solicitudes de apoyo técnico a la dimensión económica de los Objetivos de Desarrollo Sostenible	39



41	D. Intensificar el enfoque del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en los aspectos productivos de la sostenibilidad económica
44	E. Tomarse con mayor seriedad los Objetivos de Desarrollo Sostenible, mantener el rumbo y aprender de la experiencia adquirida con los problemas de implementación
47	III. Trazar nuevas vías para el comercio y el desarrollo después de la pandemia
49	A. Fomento de una transformación estructural inclusiva en una globalización cambiante
56	B. Crear riqueza, pero respetando las limitaciones del planeta
62	C. Mejora del espacio fiscal y del acceso a la liquidez internacional para los países en desarrollo
67	IV. Un multilateralismo más resiliente para el comercio y el desarrollo más allá de 2030
77	V. Conclusión

Siglas



COVID-19	Enfermedad por el coronavirus de 2019
IED	inversión extranjera directa
PIB	producto interno bruto
FFI	flujos financieros ilícitos
DEG	derechos especiales de giro
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
OMC	Organización Mundial del Comercio

Prefacio



Desde el último período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, hace cuatro años, las fracturas y las líneas de falla se han ensanchado en toda la economía mundial, poniendo en peligro el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Entre esas fracturas figuran las desigualdades cada vez mayores que han alimentado el descontento popular con la globalización, el ensanchamiento de las brechas digitales y las desiguales vulnerabilidades al cambio climático. Entre estas fracturas también figura la creciente desconexión entre la inversión en la economía real y unos mercados financieros exuberantes, que no han dejado financiamiento suficiente para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, pero que en cambio sí que han propiciado que la carga de la deuda no dejase de aumentar y los flujos financieros ilícitos de crecer. El propio sistema multilateral ha mostrado cada vez más signos de fractura, por cuanto se ha visto sometido a un estrés cada vez mayor debido a las tensiones por el comercio y la tecnología y al auge que está cobrando el nacionalismo económico.

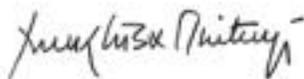
Estas crecientes fracturas además se han visto agravadas por la pandemia de COVID-19 y su desproporcionado impacto en los más vulnerables. Un síntoma económico preocupante de la pandemia es la notable discrepancia entre las ingentes respuestas de la política nacional observadas en los países desarrollados y la respuesta internacional lamentablemente insuficiente, que ha

dejado a muchos países en desarrollo a la búsqueda de respuestas y opciones. Ha llegado el momento de corregir esta situación con un nuevo enfoque internacional que nos encamine hacia una globalización más provechosa y una forma de multilateralismo más resiliente que pueda curar esas fracturas.

La pandemia está acelerando una transformación de la producción global hacia cadenas de valor más cortas, más regionales y más resilientes. También ha mostrado los límites del nacionalismo del “ir cada uno por su lado”. Las enérgicas respuestas de política nacional a la pandemia de COVID-19 están acelerando la reactivación de las políticas industriales y sugieren un cambio de paradigma que reafirma un papel reforzado del Estado desarrollista. La comunidad internacional necesita preparar un terreno común para que estas tendencias propicien una aceleración de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En mi informe al 15º período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, que se celebrará en Bridgetown (Barbados) en octubre de 2021, me centro en la forma en que la ampliación de las capacidades productivas transformadoras de todos los Estados podría constituir el núcleo de un nuevo consenso multilateral más resiliente para acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es necesario crear en todos los países capacidades productivas que faciliten la transformación estructural, la diversificación económica y la industrialización, esto es, “capacidades productivas transformadoras”. Serán vitales para superar el actual y fracturado panorama de la economía mundial y los nuevos desafíos que plantea la pandemia de COVID-19.

El 15º período de sesiones de la Conferencia debería ser el momento de debatir la forma de situar esas capacidades productivas transformadoras en el centro de los esfuerzos de las Naciones Unidas para asegurar una mejor recuperación de la pandemia y para lograr una globalización provechosa y un multilateralismo revitalizado. Si los resultados de la Conferencia de Bridgetown pueden reforzar el enfoque de todo el sistema de las Naciones Unidas en el aspecto productivo de la sostenibilidad económica, entonces habrá hecho mucho por acelerar el logro de la Agenda 2030.



Mukhisa Kituyi

Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas
sobre Comercio y Desarrollo



Introducción



1. En mi informe al 14º período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, celebrado en Nairobi en 2016, subrayé los progresos realizados en materia de desarrollo humano y transformación económica en los 75 años transcurridos desde la creación de las Naciones Unidas. Incidí en que este progreso y transformación habían ido de la mano de la creciente globalización y del multilateralismo que regía la interdependencia tanto entre los países como entre las condiciones económicas, sociales y ambientales.

2. Al mismo tiempo, advertí que el camino por recorrer era largo. El mundo siguió haciendo frente a los efectos persistentes de la crisis económica y financiera global, al espectro de un prolongado período de crecimiento lento en algunos países y a la disminución de las oportunidades comerciales para muchos, a los desafíos que representan las nuevas tecnologías para el mundo del trabajo, al resurgimiento de cargas de deuda insostenibles, a la continua volatilidad de los precios de los productos básicos, al aumento de los niveles de desigualdad de ingresos y la riqueza y a unas corrientes migratorias sin precedentes. A todo ello se sumaron los desafíos derivados del cambio climático y la inseguridad alimentaria y energética, así como la consiguiente inestabilidad económica, política y social.

3. También hice hincapié en que parecíamos estar mejor equipados que nunca para hacer frente a estos múltiples desafíos. El 14º período de sesiones de la Conferencia se celebró en un momento crucial para la comunidad internacional. Fue la primera conferencia cuatrienal tras el histórico acuerdo de la “triple promesa” de 2015, a saber, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que estableció los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre la Financiación para el Desarrollo y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático. Estos acuerdos ofrecen colectivamente un plan de magnitud verdaderamente histórica sobre cómo deberían ser nuestra sociedad, nuestra economía y nuestro medio ambiente en el mundo de 2030. Por su parte, la Conferencia representó un punto de partida para traducir en medidas nuestra determinación y nuestras decisiones, como se establece en la triple promesa.

4. Ahora que ya se ha recorrido un tercio del camino hacia 2030, la próxima conferencia ministerial de la UNCTAD tendrá lugar en un momento

en que la economía mundial está profundamente afectada por la pandemia de COVID-19. La pandemia ha demostrado ser contagiosa tanto en términos económicos como médicos, y su costo se mide ya en billones de dólares. Con la declaración de una pandemia global en marzo de 2020, las medidas de distanciamiento social paralizaron prácticamente la actividad económica en un país tras otro, provocando una fuerte caída de la economía global y una casi ruptura del comercio mundial, la inversión extranjera directa y los flujos financieros. Si bien el apoyo masivo a las políticas ha evitado resultados aún peores, la pandemia ha castigado las ya frágiles condiciones económicas y ha expuesto la vulnerabilidad de economías y poblaciones ya desfavorecidas¹. Renace la esperanza con el inicio de las vacunaciones, pero asegurar un amplio acceso y una distribución justa seguirá siendo un reto durante mucho tiempo. Entretanto, el reciente recrudescimiento del virus y la reintroducción de medidas de contención rigurosas en muchas jurisdicciones implican la persistencia de una gran incertidumbre sobre la evolución de la situación sanitaria y económica mundial, así como sobre la eficacia de las políticas destinadas a aliviar los costos humanos, económicos y sociales conexos.

5. Ningún episodio histórico puede proporcionar unas perspectivas valiosas sobre las posibles consecuencias y las respuestas políticas apropiadas en relación con la crisis de COVID-19. El término medio entre limitar la crisis de salud pública y la contención de las desaceleraciones económicas hace que sea más complejo encontrar respuestas de política económica. Cualquier respuesta debe ser de una magnitud suficiente para ajustarse a la escala de la crisis y desplegar suficiente creatividad para ajustarse a su naturaleza singular. Esa respuesta también debe orientar la recuperación hacia el logro de la triple promesa de 2015. Una mejor recuperación exige que tratemos la pandemia de COVID-19 no solo como una crisis que hay que gestionar, sino también como una oportunidad para aprovechar las transformaciones económicas actuales y emergentes y hacer frente a los obstáculos normativos e institucionales que se oponen a un crecimiento más equitativo y sostenible.

Cualquier respuesta debe ser de una magnitud suficiente para ajustarse a la escala de la crisis y desplegar la suficiente creatividad para ajustarse a su naturaleza singular.

6. También debemos reconocer que, si hubiéramos seguido avanzando en los contenidos de la triple promesa de 2015, los sistemas de salud más

¹ Para un examen detallado de la forma en que la pandemia de COVID-19 ha afectado a los más vulnerables, véase UNCTAD, 2020a, *Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development: Transitioning to a New Normal* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.20.II.D.35, Ginebra).

fuertes habrían hecho frente mejor a la crisis sanitaria, y las economías más inclusivas y sostenibles habrían atenuado sus efectos sociales y económicos. En cambio, cuando comenzó la pandemia, el panorama económico mundial se caracterizaba por grandes fracturas, pues la economía mundial se encontraba marcada por la desigualdad y atascada en las ralentizaciones del comercio y el crecimiento, y además el multilateralismo en una encrucijada sin saber claramente qué dirección tomar. La pandemia desveló completamente las debilidades que esas fracturas conllevan.

7. A ese respecto, la situación actual guarda cierta semejanza con la segunda mitad de la década de 1990. La crisis financiera asiática detuvo el milagro económico asiático y sus importantes efectos se sintieron en todas las regiones y países, tanto en desarrollo como desarrollados; también planteó serias dudas sobre la receta ampliamente aceptada que había guiado las políticas comerciales y de desarrollo de la época. Además, fue el período en que el régimen comercial multilateral se enfrentó a una crisis existencial que culminó con el fracaso de la Tercera Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Seattle en 1999, a la que se recuerda más que por el desarrollo de las negociaciones comerciales por las manifestaciones callejeras contra la globalización y el multilateralismo y por los gases lacrimógenos que impidieron a los ministros asistir a la reunión.

8. La referencia a estos acontecimientos —y en particular a la Conferencia Ministerial de Seattle— no pretende equiparar los estragos económicos causados por la pandemia de COVID-19 y las actuales dificultades por las que atraviesa el régimen comercial multilateral con los desafíos planteados a finales de los años noventa. Más bien, lo que se pretende es recordarnos el papel fundamental que desempeñó el décimo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, celebrado en Bangkok en 2000, en la defensa del multilateralismo y en la insistencia en que tanto unas políticas adecuadas como una globalización debidamente disciplinada son indispensables para la integración en la economía global a fin de fomentar el comercio y el desarrollo de manera provechosa.

9. El décimo período de sesiones de la Conferencia —que es el más alto foro sobre comercio y desarrollo del sistema de las Naciones Unidas— fue la primera conferencia ministerial mundial sobre comercio y desarrollo después de la debacle de Seattle. Brindó a los países en desarrollo y a sus asociados para el desarrollo la oportunidad de evaluar, a nivel ministerial, las cuestiones que constituyen el núcleo de las políticas comerciales y de desarrollo y los problemas que tenían ante sí los entornos multilaterales conexos. Como declaró en su momento el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, el décimo período de sesiones de la Conferencia brindó una ocasión propicia para acometer un examen sincero

y objetivo de la globalización y de los marcos institucionales conexos, y era también el momento oportuno para hacer un balance de las políticas económicas pasadas y recientes desde la perspectiva del desarrollo. De hecho, para muchos, el décimo período de sesiones de la Conferencia brindó la oportunidad de llevar a cabo un “proceso de curación” y de reflexionar y buscar colectivamente soluciones a los problemas que enfrentaba el régimen de comercio multilateral.

10. Ahora nos enfrentamos a retos similares, aunque las causas inmediatas y los factores impulsores puedan ser diferentes. Las fracturas y desigualdades económicas existentes dentro de los países y entre ellos, combinadas con un apoyo cada vez más vacilante a las soluciones multilaterales, han acelerado y profundizado los efectos económicos, financieros y sociales de la pandemia de la COVID-19, retrasando las consiguientes respuestas de política y obstaculizando su eficacia. Años de austeridad y la retirada del Estado en el suministro de bienes públicos han reducido las capacidades de los sistemas de salud hasta unos niveles que no les permiten atender al gran número de personas infectadas y han vaciado las estructuras estatales indispensables para la prestación de un socorro rápido y suficientemente coordinado a nivel internacional a cualquier persona necesitada, independientemente de su condición social, género o ciudadanía. Ahora bien, más allá de lo que se necesite para hacer frente a las consecuencias de la pandemia de COVID-19, no es posible retomar tal cual el consenso en materia de políticas existente antes de la pandemia ni tampoco se puede carecer de uno.

11. En lugar de considerarse simplemente como una crisis, la pandemia puede entenderse como un acontecimiento que exige nuevos comienzos económicos e intelectuales. Para aprender de la crisis y tratar de recuperarse para conseguir unas condiciones sociales y económicas más sostenibles será necesario debatir si las cuestiones relativas a la salud

La pandemia puede entenderse como un acontecimiento que exige unos nuevos comienzos económicos e intelectuales.

pública y el medio ambiente deben ocupar un lugar más destacado en las reglas y normas que rigen la globalización, y lo que ello implicaría para la esfera económica de la globalización y especialmente su dimensión comercial y de desarrollo. Los historiadores tal vez recuerden el resto del año 2020 y gran parte de 2021 como el momento en que se sentaron las bases de las nuevas relaciones económicas mundiales. No debemos perder la oportunidad que brinda una conferencia ministerial sobre comercio y desarrollo para contribuir a este proceso. En el marco del amplio mandato de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), y desde una perspectiva de desarrollo, el 15º período de

sesiones de la Conferencia debe hacer frente a los grandes desafíos y preocupaciones de los países en desarrollo en relación con el tratamiento integrado del comercio y el desarrollo en un mundo fracturado y marcado por la pandemia de COVID-19. Para ello, el 15º período de sesiones de la Conferencia debe abordar la forma en que un multilateralismo revitalizado y más resiliente puede gestionar los múltiples y cambiantes nexos entre el comercio y el desarrollo en beneficio de todos.

12. Además de contener las repercusiones en la salud y la economía provocadas por la pandemia y de salvar las vidas y los medios de subsistencia de las personas, otro reto fundamental que se plantea es evitar que la pandemia haga descarrilar el proceso de avance hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se corre el riesgo de que la pandemia haga que los resultados que sustentan el progreso de los Objetivos sean aún más desiguales y que el ritmo de estos logros sea aún más lento de lo esperado. Las deliberaciones del primer foro político de alto nivel celebrado en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2019 ya habían puesto de relieve que el mundo estaba perdiendo peligrosamente el rumbo en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En ese marco el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, declaró que era necesaria una “década de acción” para recuperar el terreno perdido en el logro de los Objetivos.

13. Ser consciente de estos reveses y las complejidades adicionales causadas por la pandemia de COVID-19 no debería disuadirnos de mantener el rumbo hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible ni de la dirección del viaje hasta 2030 y después. El 15º período de sesiones de la Conferencia brinda la oportunidad, con la vista puesta en concertar mejor nuestros esfuerzos colectivos y acelerar los avances hacia la sostenibilidad económica, de extraer las enseñanzas correctas sobre cómo las líneas de falla existentes pueden permitir que la pandemia perjudique tan profundamente a la economía global hasta el punto de comprometer el logro de las metas económicas de los Objetivos enunciados originalmente en el documento final, es decir, el Maafikiano de Nairobi (TD/519/Add.2), del 14º período de sesiones de la Conferencia.

14. Al tiempo que reafirmaba la continua pertinencia del Mandato de Doha y el Acuerdo de Accra, el Maafikiano de Nairobi especificó las esferas concretas en las que la UNCTAD puede y debe brindar su máxima contribución a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y a los resultados de otras conferencias pertinentes. El enfoque del desarrollo económico inclusivo basado en la transformación estructural y esbozado en el Maafikiano sigue siendo válido y si cabe aún más pertinente en el actual entorno económico global. Esta dirección estratégica acordada en Nairobi

se fundamentaba en el concepto de la creación de capacidades productivas para la transformación económica como clave para la convergencia económica de los países en desarrollo y se articulaba en torno a cuatro Objetivos de Desarrollo del Milenio fundamentales, a saber, los Objetivos 8, 9, 10 y 17². Esta “teoría del cambio” que sustenta la labor de la UNCTAD no ha experimentado modificación alguna. Dejando de lado los actuales reveses del multilateralismo, la creación de capacidades productivas transformadoras sigue siendo un objetivo incumplido cuando se habla de la implementación de las dimensiones económicas de la Agenda 2030.

15. Es preciso encontrar soluciones a la crisis de la COVID-19 que también ayuden a corregir las fracturas que ha abierto la globalización, lo que ha acarreado resultados injustos y ha contribuido a la desigualdad y la vulnerabilidad. Es preciso también sostener que la globalización es un proceso impulsado por las políticas y que el multilateralismo es el enfoque más eficaz para gestionar esas políticas y sus repercusiones de una manera que redunde en beneficio de todos y de todos los países. Estoy firmemente convencido de que esta es la respuesta correcta a la pandemia y a las preocupaciones legítimas que suscitan la globalización y nuestras sociedades fracturadas. Creo, asimismo, que la reactivación de un multilateralismo más resiliente es la única manera de reactivar una globalización provechosa y de potenciar los múltiples nexos entre el comercio y el desarrollo para así poder acelerar los avances para la culminación de la Agenda 2030.

La creación de capacidades productivas transformadoras será vital para sanar el fracturado panorama de la economía global y debería convertirse en uno de los ejes de un multilateralismo más resiliente.

16. En el presente informe se destaca que el 15º período de sesiones de la Conferencia será un momento importante para que la comunidad internacional determine los elementos que caracterizarán la década de acción y promueva el discurso mundial sobre el desarrollo económico inclusivo, la globalización y el multilateralismo. Será el momento de incidir en el papel que los múltiples nexos entre el comercio y el desarrollo pueden desempeñar en la lucha contra las consecuencias económicas de la pandemia de COVID-19

² En el *Informe sobre los Países Menos Adelantados, 2006: Desarrollo de las capacidades productivas*, la UNCTAD definió las capacidades productivas como “los recursos productivos, las capacidades empresariales y las vinculaciones de la producción que, en conjunto, determinan la capacidad de un país de producir bienes y servicios y le permiten crecer y desarrollarse” (pág. 65, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.06.II.D.9, Nueva York y Ginebra). Si bien este concepto se ha utilizado con mayor frecuencia en el caso de los países menos adelantados (para un examen detallado en este contexto, véase UNCTAD, 2020b, *The Least Developed Countries Report 2020: Productive Capacities for the New Decade*, cap. 3, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.21.II.D.2, Ginebra), en el Maafikiano de Nairobi se reconoce que su aplicabilidad es más general.

y en la superación de las múltiples fracturas del actual panorama de la economía global. En el presente informe también se sostiene que, al iniciarse la década de acción para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el 15º período de sesiones de la Conferencia será el momento en que los Estados miembros reactiven un multilateralismo más resiliente y reafirmen el papel fundamental de la UNCTAD en el apoyo a los progresos hacia el logro de los Objetivos y pidan a todo el sistema de las Naciones Unidas en general que coloque la cuestión de la creación de capacidades productivas transformadoras en el centro del desarrollo sostenible. La creación de capacidades productivas que faciliten la transformación estructural, la diversificación económica y la industrialización —o capacidades productivas transformadoras—, como se expuso en el Maafikiano de Nairobi, es vital no solo para hacer frente al fracturado panorama de la economía global, sino también para enfrentar los nuevos retos que plantea la pandemia de COVID-19. Teniendo presente esta cuestión, al reforzar el centro de interés de su sistema de desarrollo en el aspecto productivo de la sostenibilidad económica, las Naciones Unidas podrían sentar ejemplo y ponerse al frente de la revitalización del multilateralismo y la cooperación mundial.

The background features a stylized illustration of a forest. On the left, there are dark blue, jagged silhouettes of trees. On the right, there are lighter blue, stylized leaves and branches. A large, light blue, curved shape resembling a tree trunk or a branch is positioned on the right side. The overall color palette is various shades of blue.

1. El fracturado paisaje de una economía global traumatizada por la pandemia de COVID-19



17. Las aspiraciones que representan los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible no podrán verse colmadas sin una economía global que sea dinámica e inclusiva y sin los esfuerzos sostenidos de la cooperación de todos los países. Sin embargo, el panorama de la economía global presenta ahora cada vez más fracturas. Entre las víctimas de esta fractura figuran no solo la opinión convencional de que la globalización puede proporcionar una prosperidad inclusiva, sino también la creencia común de que el multilateralismo proporciona los medios para lograrla.

A. Promesas incumplidas del comercio y el desarrollo antes de la pandemia

18. La globalización es un proceso impulsado por políticas que puede obstaculizar o fomentar el desarrollo económico en función de las políticas por las que opten los Estados. Las que fomentan el desarrollo económico deben considerarse desde una perspectiva global e incluir medidas tanto nacionales como internacionales. Uno de los principales objetivos de estas últimas es amortiguar el impacto internacional de las perturbaciones, que, si bien pueden manifestarse en una parte del mundo, pueden acarrear repercusiones negativas en otras. La UNCTAD ha llegado a desempeñar un papel esencial en esta esfera, al colocar su foco de interés en la especial vulnerabilidad de los países en desarrollo a las fluctuaciones económicas que se producen fuera de sus fronteras y en su enfoque integrado de la forma en que las políticas pueden posibilitar que el comercio y las finanzas internacionales materialicen todo su potencial de desarrollo.

19. Con arreglo a esta visión desarrollista el Estado es un contribuyente legítimo y decidido para el logro de objetivos de desarrollo tanto a nivel nacional como internacional. En el plano nacional, se asigna a cada país la responsabilidad primordial de elaborar estrategias de desarrollo y aplicar de manera proactiva políticas apropiadas que tengan en cuenta las posibilidades que ofrecen la economía global y la interdependencia, complementadas y apoyadas por un entorno mundial propicio. En el plano internacional, el Estado, legitimado por el apoyo popular y los avances económicos y sociales en el país, puede hacer oír su voz en los procesos multilaterales para lograr acuerdos a fin de evitar la adopción de políticas nacionales que sean intencionadamente políticas de empobrecimiento del vecino, y aprovechar los efectos transfronterizos para lograr bienes comunes globales.

20. Esta visión desarrollista —en la que tan poco hincapié se ha hecho en las últimas cuatro décadas— recurre a configuraciones de políticas que trascienden la mera creación de unas condiciones esenciales que las enmarquen, como la educación o el buen gobierno. Exige políticas activas que vayan más allá de una mera integración profunda en la economía global como única forma racional de crecimiento sostenible y prosperidad. Exige también la presencia de agentes públicos y privados que trabajen juntos de manera concertada en un espíritu de respeto mutuo y beneficio colectivo.

21. La liberalización de los regímenes comerciales, financieros y de inversión, combinada con la armonización regulatoria y los avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones, han guiado la integración de los países en desarrollo en la economía mundial, lo que se refleja en la intensificación del comercio y los flujos financieros internacionales, de la inversión extranjera directa y otras formas de vinculaciones transfronterizas. En el último cuarto de siglo, la globalización ha progresado a niveles sin precedentes en muchas de estas áreas. Respaldata por el boyante crecimiento del crédito mundial, el auge de los precios de los productos básicos y las políticas internas de los países en desarrollo, que a menudo son más favorecedoras de este, en las últimas décadas la integración global ha facilitado la disminución constante y significativa de la proporción de la población mundial que vive en la pobreza extrema y ha contribuido a convertir en convergencia lo que antes era el predominio de la divergencia entre el Norte y el Sur mundial.

22. Sin embargo, no se ha confirmado la expectativa generalizada de que esta amalgama de globalización y optimismo depositado en la idea de que privilegiando los intereses del sector privado ofrecería un camino inclusivo y sostenido hacia la prosperidad. La intensificación de la globalización y la profundización de la integración económica han arrojado los beneficios esperados solo en unos pocos países en desarrollo, sobre los que posiblemente pueda cuestionarse que hayan seguido el guion de políticas aplicables, y han favorecido solo a un número reducido de personas que tenían las competencias técnicas adecuadas y las condiciones iniciales que les ha permitido aprovechar las oportunidades que comporta la globalización. La convergencia económica que muchos otros países en desarrollo culminaron en períodos más breves no pudo mantenerse, en parte porque sus procesos de integración han resultado ser propensos a las crisis, la deflación y la agudización de las vulnerabilidades de los más desfavorecidos. Así pues, los paradigmas dominantes de los últimos 40 años en lo que atañe a las políticas han desencadenado un doble proceso de integración y exclusión, que se refleja en el ensanchamiento de las fracturas entre países y a nivel interno.

1. Desequilibrios de la economía global y deterioro de las condiciones económicas globales

23. Como resultado de estos procesos de globalización desiguales, las múltiples conmociones de la crisis de COVID-19 afectaron a una economía global caracterizada por la lentitud del crecimiento, la atonía del comercio y la inversión, unos niveles de deuda históricamente elevados, así como por una desigualdad mayor y una degradación ambiental sin freno. Incluso antes de que la pandemia arrastrase a la economía mundial hasta la recesión, aún no había culminado la recuperación sostenida de la crisis económica y financiera global de 2008/09. En 2019 la economía global registró su crecimiento más lento en una década, con una desaceleración de la actividad económica muy sincronizada en todas las regiones y con el riesgo de unas tendencias fuertemente bajistas. Gran parte de la falta de vigor de la recuperación de la crisis económica y financiera global puede atribuirse a la escasa inversión en la economía real, que también propició que se prolongase la disminución decenal observada en el crecimiento de la productividad global.

24. Sostener el escaso crecimiento económico global que se registraba había pasado a depender de unos niveles de deuda cada vez más elevados. Era demasiado frecuente que el desempeño del crecimiento en el mundo en desarrollo estuviese estrechamente vinculado a la volatilidad de los flujos internacionales de capital, razón por la cual muchos países en desarrollo ya no solo habían dejado de reducir la brecha en los niveles de vida sino que se estaban quedando descolgados. A la peligrosa vulnerabilidad económica a la que se veían expuestos la mayoría de los países en desarrollo vinieron a sumarse los efectos disruptivos ocasionados por la rápida difusión de las tecnologías digitales y las crecientes vulnerabilidades al cambio climático, que afecta muy particularmente a los pequeños Estados insulares en desarrollo, entre ellos Barbados, país anfitrión del 15º período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

25. El escaso crecimiento del ingreso que se ha registrado por término medio se ha distribuido de manera desigual, por lo que los avances hacia un mayor nivel de vida se han detenido en muchos países. La lentitud de la recuperación de la crisis económica y financiera global y las políticas elegidas, junto con las fuerzas de la globalización y el cambio tecnológico, han conllevado en casi todas partes un deterioro de la distribución del ingreso y la riqueza. Esta circunstancia hace que la desigualdad sea una de las cuestiones económicas, sociales y políticas más candentes de nuestro tiempo. La desigualdad ha generado tensiones sociales y políticas en los países desarrollados, donde la desigualdad de ingresos y riqueza ha experimentado un fuerte aumento desde la década de 1980 y ha acarreado

una polarización entre, por una parte, los habitantes prósperos y educados de las ciudades y, por otra, el resto de la población. La polarización de los ingresos y la riqueza ha acarreado tensiones generacionales. Las aspiraciones de los grupos más jóvenes de la población de alcanzar un nivel de vida más alto que el de sus padres tienen menos probabilidades de hacerse realidad. Además, también ha aumentado la desigualdad en muchos países en desarrollo, especialmente en aquellos que han registrado un excelente desempeño en términos de crecimiento. La desigualdad parece empeñada en no remitir y sigue siendo elevada incluso en los casos en que las políticas han contribuido a reducirla en los países en desarrollo durante este período, como en América Latina.

2. Cambios en las estructuras de producción global en medio de una ralentización del comercio y de los flujos de inversión extranjera directa

26. El agravamiento de las fracturas de la economía global y la mayor vulnerabilidad de los países en desarrollo son también resultado de los cambios experimentados en la producción internacional, que son cada vez más aparentes desde que empezaron a aplicarse las medidas para la implementación de la triple promesa y el Maafikiano de Nairobi.

27. La ralentización del crecimiento de la inversión y la producción global, además de las prolongadas tensiones comerciales, han agravado el desplome del comercio global predominante desde su desaceleración a raíz de la crisis económica y financiera global de 2008/09. El comercio global de bienes y servicios había registrado una tasa de crecimiento anual del 7 % entre el año 2000 y la crisis económica y financiera global. Desde entonces, el comercio ha acusado un retroceso y ha fluido en torno al 3 %, que es un promedio significativamente inferior. En 2019, el crecimiento del volumen del comercio global de bienes y servicios experimentó una brusca desaceleración hasta alcanzar un mínimo después de la crisis³. La lentitud del crecimiento del comercio ha suscitado la preocupación de que la economía mundial se haya topado con una restricción del comercio máxima, es decir, que el ratio comercio global/producción global haya alcanzado un límite; también debido a que la tasa de crecimiento del comercio global se redujo en relación con el crecimiento del ingreso mundial.

28. Esta desaceleración prepandémica del comercio puede muy bien haber sido un fenómeno estructural largoplacista que se manifestó junto con los factores cíclicos de impulso de la desaceleración del crecimiento del ingreso

³ Para un examen más detallado, véase UNCTAD, 2020c, *Key Statistics and Trends in International Trade 2019: International Trade Slump* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.20.II.D.8, Ginebra).

mundial y las tensiones comerciales del momento. Considerada desde una perspectiva histórica, la relación entre el comercio y la producción varía a lo largo del tiempo. En el período comprendido entre principios del decenio de 1990 y 2008 fue un importante y atípico factor de su aumento, que fue impulsado por la reintegración de Europa Central y Oriental y China en la economía mundial, la creación de la Zona de Libre Comercio de América del Norte y la expansión de las cadenas globales de valor como modo dominante de organización de los procesos de producción a escala mundial⁴.

La desaceleración comercial previa a la pandemia fue un fenómeno estructural que se sumó a la desaceleración cíclica del crecimiento mundial y a las tensiones comerciales actualmente observables.

29. Las cadenas globales de valor presentan prometedores efectos beneficiosos para el comercio y el desarrollo, toda vez que permiten que más países, empresas y trabajadores participen en el comercio al organizar la producción global en torno a unas pequeñísimas ventajas comparativas. Las cadenas globales de valor pueden ser un importante factor que contribuya al desarrollo. Toda cuantificación precisa de las ganancias derivadas de las cadenas globales de valor debe tener en cuenta cuestiones muy diversas, entre ellas su estructura de gobernanza y su contribución a la industrialización, mediante vinculaciones entre insumos y productos y el aumento de la proporción del valor agregado nacional en el total de las exportaciones, así como el aumento de los efectos de derrame del conocimiento y los efectos de la competencia en la creación de valor.

30. Ahora bien, la integración de los países en desarrollo en las cadenas globales de valor también plantea problemas. Los países en desarrollo corren el riesgo de permanecer cautivos de actividades con un valor agregado interno relativamente escaso, por ejemplo, si solo se suministra mano de obra a bajo costo mientras que la tecnología patentada permanece en los países desarrollados. Este estado de cosas ha reducido a unos pocos los canales de transmisión de tecnología entre las empresas extranjeras y las del país y ha obstaculizado las posibilidades de escalamiento en la cadena de valor y de explotar nuevas oportunidades económicas, más allá de las ventajas comparativas existentes, aprovechando la tecnología y la inversión extranjera directa (IED) para crear capacidades productivas transformadoras.

31. No obstante, la expansión de las cadenas globales de valor supuso un cambio de paradigma en la política comercial. Las empresas pueden ensamblar productos intermedios con diversos destinos y de empresas que

⁴ Irwin, D. A., 2015, World trade and production: a long run view, en Hoekman B., ed., *The Global Trade Slowdown: A New Normal?*, Centre for Economic Policy Research Press, Londres: 21-30.

respeten las mismas normas. Como consecuencia de ello, la política comercial empezó a preocuparse cada vez más por las medidas no arancelarias y emprendió la liberalización y la armonización de los reglamentos y normas al otro lado de la frontera, a menudo codificados en acuerdos comerciales bilaterales o regionales.

32. Las decisiones empresariales de acortar y regionalizar las cadenas de suministro o de “relocalizar” la producción sugieren una aparente desglobalización del comercio. En particular, se ha pasado de unas cadenas de suministro muy fragmentadas y de alcance global a una mayor dependencia de las redes de producción regionales y locales. Esas decisiones son resultado de una reevaluación de los beneficios económicos de la deslocalización, por ejemplo, a causa del aumento de los costos unitarios de la mano de obra en algunos grandes países en desarrollo y los costos relacionados con la gestión de la cadena global de suministro ante las grandes alteraciones de la oferta provocadas por terremotos o fenómenos climáticos extremos, que ya se habían observado antes de la pandemia, así como por el cierre temporal de centros de producción en China como consecuencia de la pandemia de COVID-19. Estas decisiones también son consecuencia de la creciente preocupación de los consumidores por una producción social y ambientalmente responsable⁵. Los efectos disruptivos de la rápida difusión de las tecnologías digitales y las oportunidades conexas para relocalizar la producción gracias a la automatización han impulsado además una reevaluación de la distribución de la producción global. En conjunto, gran parte de lo que parece ser una desglobalización del comercio puede muy bien ser sencillamente el reflejo de una reconfiguración de las cadenas de suministro.

33. La evolución de la IED antes de la pandemia de COVID-19 indicaba que estaba efectivamente en marcha una reconfiguración de las cadenas de suministro existentes. Los flujos globales de IED aumentaron en 2019, aunque solo de manera discreta, tras las considerables disminuciones registradas en 2017 y 2018, pero se mantuvieron por debajo del promedio de los diez años anteriores y en torno al 25 % del valor máximo registrado en 2015. La IED de nueva planta (creación de nueva capacidad productiva) en los países en desarrollo no ha aumentado significativamente en más de diez años y sigue concentrada principalmente en las industrias extractivas. Este dato tiene importantes repercusiones, ya que las inversiones de nueva planta son mucho más beneficiosas para crear capacidades productivas transformadoras que los flujos relacionados con fusiones y adquisiciones.

⁵ Para un examen más en profundidad, véase UNCTAD, 2020d, *World Investment Report 2020: International Production beyond the Pandemic* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.20.II.D.23, Ginebra).

3. Vulnerabilidades financieras crecientes: volatilidad de los flujos de capital, endeudamiento creciente y flujos financieros ilícitos

34. Si bien la evolución prepandémica del comercio y la IED sugería un retroceso de los altos e insostenibles niveles que había alcanzado la globalización, los flujos netos de capital hacia los países en desarrollo continuaron llegando sin disminución alguna. Sin embargo, especialmente en las economías con mercados de capital más abiertos, su alcance era muy volátil y estaba determinado principalmente por la abundancia de liquidez en el mundo y el apetito de riesgo de los inversores financieros mundiales. Tras los máximos registrados en 2010 y 2013 se produjo seguidamente la rabieta episódica del *taper tantrum* (esto es, la repentina retirada de capital tras el anuncio en mayo de 2013 por la Reserva Federal de los Estados Unidos de América de que con el tiempo pondría fin a su política monetaria expansiva), posteriormente un repunte en 2017 y 2018 y finalmente un período de estabilidad generalizada en 2019.

35. Las entradas netas de capital en los países en desarrollo pueden ser una valiosa fuente de financiamiento exterior. Sin embargo, la volatilidad y el carácter procíclico de esos flujos complican la gestión macroeconómica y provocan un aumento de las vulnerabilidades financieras y endeudamiento. Estos riesgos son particularmente importantes en los países en desarrollo, pues están mucho más expuestos a los ciclos financieros globalizados —la evolución correlacionada de las condiciones financieras globales y nacionales en todos los países— que los países desarrollados. Un ciclo financiero global implica que los flujos de capitales encaminados hacia los países en desarrollo suelen obedecer sobre todo a factores externos al país receptor (como unas bajas tasas de interés y la expansión monetaria en las economías desarrolladas junto a una escasa aversión al riesgo a nivel mundial) y no tanto a factores locales (como el grado de apertura de la cuenta de capital y la fortaleza del crecimiento económico) que pudiesen atraer hacia sus economías flujos internacionales de capital. La mayoría de los países en desarrollo no disponen de los múltiples instrumentos de política, sin condiciones previas para su utilización, que serían necesarios para eliminar esas presiones.

36. La globalización financiera ha adquirido aún mayores proporciones, por cuanto el elevado endeudamiento se ha convertido en un rasgo fundamental de la economía global. En el tercer trimestre de 2019 el ratio deuda global/producción global superó el 322 %, lo que supuso en aquel momento su máximo histórico, y la deuda total ascendió a casi 253 billones de dólares⁶. La expansión de la deuda ha sido más pronunciada en los

⁶ Wheatley, J., 2020, Pandemic fuels global “debt tsunami”, *Financial Times*, 18 de noviembre.

sectores empresariales no financieros y, en menor medida, en los sectores públicos. En el caso de los países en desarrollo, el nivel prepandémico de la deuda total era aproximadamente el doble de la suma total de sus productos internos brutos (PIB), esto es, el nivel más alto jamás registrado. El endeudamiento de los países en desarrollo de ingreso alto y medio se encuentra en niveles sin precedentes y consiste predominantemente en deuda del sector privado. Si bien es cierto que en los primeros momentos de la pandemia de COVID-19 el endeudamiento de los países de ingreso bajo no había superado los niveles anteriores a los programas de cancelación de la

La desconexión entre el deterioro de los resultados económicos reales y la constante exuberancia financiera es la causante de que la economía global se encontrara en un estado de extrema vulnerabilidad cuando se produjo la crisis generada por la pandemia de COVID-19.

deuda para los países pobres muy endeudados de principios de la década de 2000, el endeudamiento del sector privado también había aumentado notablemente en esos países. En un contexto de desaceleración del crecimiento mundial, el recrudecimiento de las tensiones comerciales y, en algunos casos, el mayor grado de incertidumbre política, la elevada deuda empresarial de las economías emergentes representa una importante fuente de vulnerabilidad financiera, como forzosamente ha puesto de manifiesto la pandemia de COVID-19. Desde la crisis económica y financiera global, ha habido un reajuste en la composición de los acreedores de deuda pública, pues se ha desplazado hacia la titularidad privada, extranjera y no bancaria, lo que ha acentuado aún más las vulnerabilidades. En algunos países, estas vulnerabilidades se ven agravadas por el aumento de la deuda denominada en dólares. Además, los indicadores de inversión muestran que una parte importante de esta deuda corporativa no se ha canalizado ni hacia inversiones productivas ni hacia sectores de alta productividad⁷. Esta tendencia ha repercutido negativamente en el crecimiento a medio plazo y también ha suscitado preocupación en cuanto a la sostenibilidad de la deuda.

37. Los flujos internacionales de capital han sido fundamentales en la expansión de la deuda privada, pero si la deuda pública ha aumentado a menudo se ha debido a la insuficiencia de los ingresos fiscales. La caída de los ingresos fiscales es en parte el resultado de decisiones conscientes, pues los responsables de las políticas aceptaron la idea de que los impuestos son un obstáculo para el crecimiento económico y, por lo tanto, deben reducirse en la medida de lo posible. Entretanto, la evasión fiscal practicada por las grandes fortunas y el aumento de los flujos financieros ilícitos por motivos

⁷ UNCTAD, 2019, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2019: Financiar un New Deal verde global* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.19.II.D.5, Nueva York y Ginebra).

tributarios entre las empresas multinacionales ha supuesto una presión añadida para bajar los impuestos. Las estimaciones agregadas actualmente disponibles sobre los flujos financieros ilícitos por motivos tributarios no son uniformes debido a su opacidad y a las diferentes metodologías de medición empleadas. Sin embargo, según las últimas estimaciones de la recaudación cesante por culpa de estos flujos para el conjunto de países en desarrollo la calculan entre los 49.000 y 193.000 millones de dólares, mientras que las estimaciones de las cantidades desviadas por la subfacturación de importaciones y otros flujos financieros ilícitos apuntan a un promedio de 88.600 millones de dólares anuales solo en África⁸.

38. Los flujos financieros ilícitos por motivos fiscales se generan principalmente cuando las empresas multinacionales reducen sus obligaciones en concepto de impuesto de sociedades trasladando sus beneficios a filiales radicadas en centros financieros extraterritoriales o paraísos fiscales. Las normas internacionales vigentes en materia de impuesto sobre sociedades facilitan estas prácticas, ya que dejan las decisiones sobre dónde registrar los beneficios en manos de las propias empresas multinacionales, independientemente del lugar en que se haya realizado la actividad lucrativa. Este sistema data de la época de 1920 y fue diseñado en un momento en que la mayor parte del comercio de manufacturas estaba constituido por productos finales y se realizaba entre empresas distintas. Está mal concebido para hacer frente a las características actuales del comercio, sobre todo en lo que respecta a los bienes intermedios y, cada vez más, a los servicios, y del comercio entre filiales de empresas multinacionales. Existen varios intentos en marcha para resolver estos problemas en el marco de las Naciones Unidas y del Proyecto sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios del Grupo de los 20 (con propuestas en esta esfera también de la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional, así como de organizaciones no gubernamentales especializadas), pero no se ha convenido por el momento ninguna solución.

39. Una cuestión estrechamente relacionada con los flujos financieros ilícitos por motivos impositivos es la constatación de que una parte cada vez mayor de la IED pasa a través de sociedades de cartera o vehículos de inversión, que en realidad pueden ser sencillamente sociedades instrumentales, y no se destina a actividades productivas en las economías receptoras⁹. Este

⁸ *Ibid.* y UNCTAD, 2020e, *Economic Development in Africa Report 2020: Tackling Illicit Financial Flows for Sustainable Development in Africa* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.20.II.D.21, Ginebra).

⁹ Damgaard, J., Elkjaer, T. y Johannesen, N., 2019, The rise of phantom investments. Empty corporate shells in tax havens undermine tax collection in advanced, emerging market and developing economies, *Finance and Development*, 56(3).

tipo de IED puede utilizarse para el financiamiento interno del grupo o para conservar derechos de propiedad intelectual u otro tipo de activos. A efectos de optimización tributaria, se concentra en unos pocos centros financieros extraterritoriales o paraísos fiscales.

40. Los flujos internacionales ilícitos afectan a actividades como el comercio ilegal de especies de fauna y flora, la explotación forestal y la pesca, pero principalmente obedecen a la subfacturación de las exportaciones de productos básicos, especialmente del sector extractivo. Se ha estimado, por ejemplo, que alrededor de la mitad de las salidas financieras ilícitas de África se generan por facturación comercial indebida y más de la mitad de los flujos financieros ilícitos relacionados con el comercio tienen su origen en el sector extractivo. La falta de datos dificulta establecer comparaciones a lo largo del tiempo. Pero la evidencia específica de cada país basada en el método para detectar desfases de valor en la facturación de importaciones o exportaciones entre países que son socios comerciales indica que las pérdidas de ingresos por facturación comercial indebida han sido mucho mayores en los últimos 15 años que en el período 1990-2005¹⁰.

41. La simultaneidad, por un lado, del deterioro de las perspectivas de la economía global, la ralentización del comercio y la IED en nueva planta, y, por otro, del aumento incesante de los flujos internacionales de capital, las valoraciones a precios de mercado de los activos y los flujos financieros ilícitos relacionados con el comercio y por motivos tributarios ejemplifica la desconexión existente entre los mercados financieros y la actividad económica real. Esta desconexión, en combinación con el aumento de la desigualdad, dejó a la economía global en un estado de suma vulnerabilidad ante un choque tan potente y generalizado como el generado por la pandemia de COVID-19.

B. | La pandemia expone y ahonda las múltiples fracturas de la economía global

42. La pandemia de COVID-19 ya ha causado más de 1,5 millones de muertes y ha hecho que casi la mitad de la población mundial tenga que soportar medidas de confinamiento. La consiguiente caída del gasto en

¹⁰ UNCTAD, 2020e.

consumo y el cierre de fábricas provocaron el colapso económico mundial más profundo y sincronizado del que se tenga constancia. Se prevé que en 2020 la economía global se contraiga un 4 % o un 5 %, que el comercio de mercancías se reduzca un 7 % o un 9 % y la IED hasta un 40 %, y que las remesas disminuyan en más de 100.000 millones de dólares¹¹. La deuda mundial se ha disparado desde 2019. Se prevé que para finales de 2020 la deuda se eleve a 277 billones de dólares, es decir, el 365 % de la producción mundial, mientras que a finales de 2019 el incremento fue del 320 %¹². Asimismo, únicamente en el segundo trimestre de 2020 la pandemia provocó la desaparición de casi 500 millones de empleos en todo el mundo y afectó muy duramente a muchos de los 2.000 millones de los escasamente protegidos trabajadores del sector no estructurado¹³.

43. Se prevé un rebote de entre un 7 % y un 8 % del comercio global en 2021, con lo que se está más cerca de un escenario de “recuperación débil” que de un “rápido retorno a la tendencia”¹⁴. En lo que respecta a la IED, la pandemia ha suscitado una gran incertidumbre sobre las perspectivas económicas, sobre todo en los países en desarrollo, lo que puede provocar un retraso o incluso la cancelación de proyectos previstos anteriormente. Por ello, la pandemia puede marcar un punto de inflexión que podría alterar fundamentalmente la configuración de la producción internacional en la próxima década, por lo que cabe esperar que los flujos de IED hacia los países en desarrollo sigan siendo positivos, aunque considerablemente inferiores a los máximos anteriores¹⁵.

44. Si bien la crisis de COVID-19 ha afectado a todos los países, su impacto es muy variable. La mayor disminución de la producción se observa en el mundo desarrollado, donde muchos países se encuentran en plena lucha contra una segunda oleada de la enfermedad. Sin embargo, los daños económicos y sociales son mayores en el mundo en desarrollo. Estos países simultanean la gran importancia de

La pandemia marca un punto de inflexión que podría alterar fundamentalmente la configuración de la producción internacional en la próxima década.

¹¹ Las cifras citadas se refieren a todo el año 2020, con disminuciones mucho más drásticas registradas en el primer trimestre de 2020 y sobre todo el segundo. Véase UNCTAD, 2020a, donde se presenta evidencia numérica sobre el impacto de la pandemia.

¹² Wheatley, J., 2020.

¹³ International Labour Organization, 2020, Restore progress towards attaining the Sustainable Development Goals, declaración de Guy Ryder en las reuniones anuales del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, 15 de octubre.

¹⁴ OMC, 2020, “El comercio da muestras de reactivarse tras los efectos de la COVID-19, pero la recuperación sigue siendo incierta”, comunicado de prensa, 6 de octubre.

¹⁵ UNCTAD, 2020f, *Investment Trends Monitor*, núm. 36, octubre.

ciertos sectores económicos especialmente afectados (como el turismo) con elevados niveles de empleo informal y escasa protección social. Esta conjunción de factores pone en peligro millones de medios de vida y abre las puertas a la posibilidad de arrastrar a otros 130 millones de personas a la pobreza extrema si la crisis persiste y de que cerca de 300 millones de personas se enfrenten a una aguda inseguridad alimentaria. Un caso aparte es Asia Oriental, en particular China, donde los efectos en la salud pública fueron relativamente bajos y las economías han experimentado una fuerte y rápida recuperación.

45. Ya dentro de los países, los efectos económicos de la pandemia afectan de manera desproporcionada a las generaciones más jóvenes, que tienen más dificultades para afianzarse en un mercado laboral alterado y a las personas que no pueden seguir sus estudios en línea, que se ven obligadas a interrumpirlos. Los efectos económicos y sociales de la pandemia también podrían suponer un retroceso en los avances en materia de igualdad de género y del empoderamiento de la mujer. Habida cuenta de las continuas diferencias de remuneración entre hombres y mujeres, la excesiva proporción de estas en puestos relativamente menos estables y peor remunerados hace que las mujeres tiendan a tener menos ahorros líquidos que los hombres y menos posibilidades de no trabajar. Cuando pueden trasladar su oficina a casa, a menudo asumen la mayoría de las tareas adicionales relacionadas con el cuidado de los niños y los ancianos de la familia.

46. También se prevé que el ritmo de la recuperación sea muy desigual. Hasta ahora, la recuperación ha tenido forma de K, y los que están en la parte superior de la distribución del ingreso y la riqueza pueden disfrutar del aumento del precio de los activos y seguir trabajando desde su casa, mientras que los que están en la parte inferior a menudo se enfrentan a la disyuntiva de exponerse a la pandemia o renunciar a cualquier tipo de ingreso.

47. Es probable que el empeoramiento de las fracturas existentes a causa de la desigualdad de los efectos directos de la propia pandemia se vea agravada por la divergencia de las vías tomadas por la recuperación económica. Además de lograr contener la propagación de la enfermedad y, en última instancia, acceder a un costo asequible a las vacunas y a un tratamiento eficaz, el ritmo de recuperación de cada país dependerá de la escala y la eficacia de las respuestas de las políticas nacionales y de las diferencias en la estructura de las economías de los países y su grado de preparación para adecuarse a los cambios estructurales de la producción internacional, tanto de los que se están manifestando en estos momentos como de los que están en ciernes.

1. La preocupante desconexión entre la gran envergadura de las respuestas nacionales y la insuficiencia de las medidas internacionales

48. La pandemia desencadenó una respuesta extensiva en términos de políticas nacionales en la mayoría de las economías desarrolladas. Solo en los Estados Unidos se adoptó rápidamente un gasto para estimular la economía equivalente al 12 % del PIB y se redujeron en 1,5 puntos porcentuales las tasas de interés a corto plazo. Otros países desarrollados también aumentaron el gasto fiscal para proteger a los trabajadores y salvar a las empresas. El estímulo monetario y fiscal conjunto de los países desarrollados ronda el 20 % de su PIB. Sus medidas adicionales de gasto y apoyo a la liquidez ascendieron a más del doble de las adoptadas por las economías en desarrollo en términos de ingreso nacional, y son más de 20 veces superiores si se toma como base su monto per cápita¹⁶. Los bancos centrales de las principales economías avanzadas han aumentado la masa monetaria en casi 4 billones de dólares, aunque gran parte de este incremento ha mantenido la rentabilidad de la deuda pública a largo plazo en niveles cercanos a cero. El arraigo de unas tasas de interés extremadamente bajas en los principales países desarrollados facilitará mantener estable el ratio deuda/PIB a largo plazo, ya que el crecimiento del PIB compensará el aumento de los niveles de deuda.

49. La ingente respuesta nacional de los países desarrollados contrasta, lamentablemente, con la insuficiencia de la respuesta a nivel internacional. Sorprende este hecho porque el carácter mundial de la pandemia en términos médicos y económicos es un claro reflejo de la interdependencia global y de la acuciante necesidad de la cooperación multilateral para hacerle frente. En cambio, la respuesta internacional a la crisis económica y financiera global fue tan ambiciosa como las medidas nacionales adoptadas inmediatamente después de que esta se manifestase. En cuanto al apoyo financiero, la respuesta suponía triplicar los recursos de préstamo del Fondo Monetario Internacional y la adaptación del marco de préstamos del Fondo, que procuró facilitar y flexibilizar el acceso a sus recursos, así como nuevas asignaciones de derechos especiales de giro (DEG) en agosto y septiembre de 2008, por un inaudito total de más de 180.000 millones de DEG. Además, la Reserva Federal de los Estados Unidos y los bancos centrales de otros países desarrollados establecieron acuerdos de canje para ofrecer líneas de liquidez a fin de mejorar las condiciones de liquidez del financiamiento en dólares.

La ingente respuesta nacional de los países desarrollados contrasta, lamentablemente, con la insuficiencia de la respuesta a nivel internacional.

¹⁶ Véase UNCTAD, 2020a.

50. Esta vez, la respuesta internacional ha sido mucho más limitada. El Fondo Monetario Internacional está concediendo cerca de 100.000 millones de dólares a 81 países para hacer frente a la crisis y el Banco Mundial ha desembolsado ya 21.000 millones de dólares. Pese a que en abril de 2020, el Grupo de los 20 acordó la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda para los países más pobres, su ámbito de aplicación se limita a la deuda oficial bilateral. A principios de septiembre de 2020, solo los pagos diferidos del servicio de la deuda ascendían a unos 9.000 millones de dólares. Los bancos centrales también han tomado medidas para aliviar las tensiones del dólar. La Reserva Federal cerró acuerdos de canje de divisas (líneas de *swap*) con una serie de países, entre ellos cuatro países en desarrollo (Brasil, México, República de Corea y Singapur), y se permitió temporalmente a la mayoría de los demás bancos centrales canjear bonos del tesoro de los Estados Unidos por efectivo. Sin embargo, se prevé que las necesidades de financiamiento estimadas para los países en desarrollo rondan los 2,5 billones de dólares, por lo que muchos países en desarrollo se enfrentan al riesgo permanente de impago de bonos soberanos y empresariales y posibles crisis de financiamiento. La carga de la deuda de los países en desarrollo ha aumentado en 26 puntos porcentuales desde finales de 2019 y se acerca al 250 % del PIB del conjunto de estos países¹⁷.

51. El aumento gradual del apoyo internacional es especialmente importante, por cuanto los países en desarrollo disponen de un espacio fiscal mucho menor y tienen mayores dificultades para acceder a la liquidez internacional. El casi estancamiento económico de las economías desarrolladas y los cambios disruptivos en las cadenas globales de suministro afectaron especialmente a los países en desarrollo que dependen de las remesas de los ciudadanos que trabajan en el extranjero y de los ingresos derivados de las exportaciones de una estrecha gama de bienes, entre ellos, productos básicos como el petróleo, cuyo nivel promedio de precios en 2020 fue aproximadamente un tercio inferior al de 2019.

52. Los países en desarrollo también experimentaron rápidas e ingentes salidas de capitales en marzo y abril de 2020. Aunque se ha detenido este retroceso en los flujos de capitales y algunos países en desarrollo con una calificación crediticia elevada han obtenido nuevo financiamiento mediante la venta de títulos de deuda, la crisis ha dejado a muchos países en desarrollo en un estado de extrema fragilidad. Los posteriores retrocesos de estos flujos, cuando los inversores miden su exposición ante la constante situación de crisis de la economía real, podrían abocar a muchos a un caos financiero. Esto significa que la pandemia ha sacado a relucir las numerosas deficiencias de la arquitectura monetaria y financiera internacional. Así las

¹⁷ Wheatley, J., 2020.

cosas, esta situación supone una oportunidad de acelerar las reformas que se deberían haber realizado hace mucho tiempo y que facilitarían el acceso de los países en desarrollo a la liquidez internacional y la reestructuración de su deuda soberana.

2. Un cambio de paradigma en las políticas favorable a una mayor intervención del Estado

53. Una cuestión importante relacionada con la crisis de la COVID-19 es si el considerable aumento de la implicación del Estado en la actividad económica supondrá una ruptura con el paradigma de retirada del Estado que ha prevalecido desde principios de la década de 1980.

54. La crisis económica y financiera mundial ya había hecho que cobrasen cada vez mayor credibilidad las dudas acerca de la idea ampliamente aceptada de que cuando los mercados no tienen restricciones son mayores los beneficios económicos y sociales que generan. Ahora bien, la respuesta inmediata desde el punto de vista de las políticas adoptada en los países desarrollados durante la crisis de la COVID-19 ha hecho añicos muchos tabúes. Por ejemplo, después de años de austeridad, ahora es tolerable tener unos niveles más altos

La mayor implicación del Estado en la actividad económica debido a la COVID-19 puede suponer un cambio respecto al paradigma de un Estado en retirada, que ha sido el predominante durante décadas.

de deuda pública, e incluso, por ejemplo, Alemania invocó condiciones especiales para poder levantar el freno de la deuda y saltarse su norma sobre la obligación de observar el equilibrio presupuestario. El financiamiento de la deuda pública por el banco central se convirtió en una posibilidad real en muchos países desarrollados, así como dejar de lado los problemas de riesgo moral que suscitaba el rescate de empresas por el Estado o la concesión de prestaciones económicas a empresas y hogares, muy en la línea de lo propugnado por los defensores de los planes de ingreso básico universal. El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte volvió a nacionalizar su red de ferrocarriles y anunció el mayor endeudamiento desde la Segunda Guerra Mundial. La idea de una subida de los niveles salariales mediante la introducción de un salario mínimo está cobrando cada vez más fuerza en las principales economías desarrolladas, donde la reducción de los salarios en aras de la competitividad internacional ha sido hasta hace bien poco un pilar de la política económica durante décadas. Una vez que la preocupación por la recuperación económica adquiera prioridad sobre la contención de la crisis, es probable también que los Gobiernos de muchos países desarrollados hagan un uso más extensivo de la política industrial,

política que había caído en el olvido durante mucho tiempo¹⁸. La adopción de algunas de estas medidas puede perseguir fines específicos en situaciones de crisis. Sin embargo, estas y otras políticas igualmente novedosas pueden llegar a formar parte de una nueva normalidad, como así ha sucedido con la política monetaria no convencional adoptada por los bancos centrales de los países desarrollados después de la crisis económica y financiera global, que lleva ya casi un decenio aplicándose.

55. Un indicio de ello sería que, en lugar de volver prematuramente a la austeridad fiscal como ocurrió en su respuesta a la crisis económica y financiera global, las economías desarrolladas siguen manteniendo la expansión fiscal para seguir adoptando medidas de gasto por razones humanitarias y para evitar una espiral económica bajista, así como para invertir la tendencia de años de insuficiencia de gasto público. Una característica del entorno pospandémico que podría resultar clave sería la focalización de la política macroeconómica en el objetivo de garantizar un nivel suficiente de demanda y de equidad económica, principalmente sobre la base de una política fiscal expansiva. Años de austeridad fiscal han contribuido a una situación de carencias generalizadas y crónicas en la infraestructura y la logística que han obstaculizado la capacidad de los Gobiernos para prestar unos niveles de apoyo que hubiesen podido atenuar el fuerte aumento de las infecciones y fallecimientos a causa de la COVID-19. Los rápidos y decisivos aumentos del gasto fiscal para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia han contenido, no obstante, el descontento popular. Este aumento ha servido para tranquilizar a la ciudadanía de que se había hecho todo lo posible para dar una respuesta inmediata y confiable a la pandemia. El mantenimiento de una mayor presencia estatal ayudaría sin duda a superar el reto de vacunar a la población a un ritmo adecuado.

56. La pandemia también ha aumentado el costo de no haber incrementado el gasto público neto. Con un gasto fiscal insuficiente se correría el riesgo de provocar a largo plazo una alta tasa de desempleo, lo que depreciaría un precioso capital como el humano y dejaría sin utilizar bienes de capital. Además, nos encontraríamos ante un nuevo período prolongado de atonía del crecimiento que propiciaría el aplazamiento o la cancelación de decisiones de inversión e innovación, lo que provocaría una nueva disminución del crecimiento de la productividad mundial. Habida cuenta de todo esto, un giro prematuro hacia la austeridad fiscal reduciría la creación de empleo e impediría la creación de capacidades productivas y la transformación estructural, que son determinantes cruciales

¹⁸ Aiginger, K. y Rodrik, D., 2020, Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century, *Journal of Industry and Trade*, 20(2):189-2017.

de la desigualdad de ingresos antes de impuestos. Así las cosas, este giro complicaría la recuperación pospandémica y se correría el riesgo de empeorar aún más las ya de por sí profundas desigualdades y de aumentar la vulnerabilidad ante crisis futuras. También se correría el riesgo de socavar aún más el apoyo popular a los Gobiernos democráticos. Ello se debe a que algunos consideran que las medidas de apoyo tras la crisis económica y financiera global se focalizaron en la expansión monetaria y redundaron en beneficio principalmente de los grupos de altos ingresos y las grandes fortunas, pero no se adoptaron medidas fiscales selectivas para garantizar el nivel de vida y los medios de subsistencia de los sectores menos prósperos de la población.

57. Otro indicio de la posibilidad de que continuará la mayor implicación del Estado podría ser que el enorme estímulo macroeconómico de las economías desarrolladas ha llegado tras la adopción más amplia y decidida de políticas industriales oficiales y medidas de estímulo para determinados sectores industriales. Esas medidas se han convertido en algo habitual, sobre todo por la profunda inquietud que suscita la capacidad de mantener un alto nivel de vida y la primacía tecnológica en un mundo pospandémico. En Europa, los dirigentes se comprometieron a erigir barreras a los competidores extranjeros, repatriar la producción de tecnologías clave, reducir las dependencias en las industrias sensibles y crear nuevos “buques insignia” digitales, muy en la línea marcada por la nueva estrategia industrial de la Unión Europea¹⁹. En los Estados Unidos, las ayudas públicas han sido decisivas para acelerar el desarrollo de las vacunas de la COVID-19 y sigue el desarrollo de las tecnologías digitales de frontera, muchas de las cuales proceden de la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada del Departamento de Defensa (DARPA) de los Estados Unidos, que fue pionera en terrenos como Internet, el Sistema de Posicionamiento Global y la tecnología de pantalla táctil.

58. Estos cambios en la política oficial ilustran que, además de encontrar soluciones a la pandemia, gran parte de la mayor implicación del Estado y la adopción de medidas de política más activas responden a los cambios que están teniendo lugar en la globalización. La rápida difusión de las tecnologías digitales puede ser

Recuperar el apoyo popular a la globalización y el multilateralismo exige hacer un esfuerzo consciente por abordar las fracturas de la economía global que ya se arrastraban desde mucho tiempo antes de la pandemia.

¹⁹ Comisión Europea, 2020, Un nuevo modelo de industria para Europa, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2020) 102 final, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102&qid=1584954695422&from=ES>.

el más importante de esos cambios, siquiera sea porque la prestación de servicios digitales ha recibido un impulso decisivo a causa de la pandemia. Ahora bien, también fue un factor importante la consciencia de que para recuperar el apoyo popular a la globalización y el multilateralismo es preciso hacer un esfuerzo deliberado por abordar las fracturas de la economía global que ya se arrastraban desde mucho tiempo antes de la pandemia.

C. Fortalecimiento de los esfuerzos para hacer frente a las vulnerabilidades existentes y avanzar en el logro de los objetivos de la Agenda 2030

59. Las repercusiones económicas de la pandemia amenazan con poner aún más en tela de juicio los resultados que prometía la globalización, así como una respuesta internacional lamentablemente insuficiente, podrían ser la causa de un debilitamiento aún mayor de las expectativas de que el multilateralismo pueda gestionar las interdependencias, justo en un momento en que la cooperación mundial es primordial.

60. De no controlarse, estos acontecimientos dejarían al mundo desguarnecido ante la próxima pandemia u otra crisis mundial, cuandoquiera o dondequiera que esta se desate. Otro factor igualmente importante es que podrían deshacer el camino ya recorrido en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y mermar la capacidad de los Gobiernos para mantener los regímenes multilaterales que han sido la base de los avances en esta esfera.

61. Estos acontecimientos serían sumamente preocupantes en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible por dos razones. En primer lugar, la situación se ha relacionado con la creciente desigualdad, como se refleja tanto en la disminución de la proporción de los ingresos laborales en el ingreso nacional como en la polarización de la riqueza y los ingresos personales. La concentración de la riqueza y del crecimiento de los ingresos en el 1 % superior, acompañada de un estancamiento de los ingresos de los que se encuentran en la parte inferior de la escala y de la precariedad o la disminución de los perceptores de ingresos medios, se ha convertido en un rasgo definitorio de nuestro tiempo en prácticamente todos los países, pero sobre todo en los principales países

desarrollados, donde es la causa de un creciente descontento popular con la globalización.

62. Si bien la creciente desigualdad tiene varias causas, algunas de las cuales pueden ser propias de cada país, la elección de las políticas ha desempeñado un papel importante. En la década de 1980 se adoptó ampliamente una idea de la política económica que veía en el repliegue del Estado la base de un crecimiento y un desarrollo sostenidos. La consecuencia ha sido la rebaja de impuestos decretada por los Gobiernos a los perceptores de altos ingresos y a los de mayor patrimonio y un encogimiento paralelo de las políticas de protección social y redistribución que redundan en beneficio de los que se encuentran en la parte media y baja de la distribución del ingreso²⁰. Con la entrada en escena de la revolución digital se han agudizado estas tendencias. Las nuevas tecnologías pueden contribuir de forma significativa a la culminación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de hecho ya han generado una enorme riqueza en un tiempo récord. Esta riqueza, sin embargo, se ha concentrado hasta ahora en un reducido círculo de personas y empresas. Con las políticas y regulaciones vigentes, es probable que se mantenga esta trayectoria, lo que contribuirá a aumentar aún más la concentración de mercado y la desigualdad²¹.

63. Con razón o sin ella, parte de la creciente desigualdad también se ha atribuido a la globalización, posiblemente porque las ganancias derivadas de esta, en forma de bienes más baratos, redundan en beneficio de toda la población, mientras que los efectos adversos por el declive de los empleos tradicionales de la clase media en la industria manufacturera en regiones con una alta densidad de industrias que se ven obligadas a competir con las importaciones están concentrados geográficamente y, por lo tanto, son muy visibles. La consiguiente sensación de que los beneficios de la globalización no se reparten por igual y de manera equitativa ha provocado un rechazo de la globalización, especialmente en los países desarrollados.

64. Una segunda razón es que la desconexión entre los mercados financieros y la actividad económica real implica una escasez de inversiones en capacidades productivas transformadoras, a pesar de la disponibilidad de grandes cantidades de fondos. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible requiere el mayor impulso inversor de la historia (la UNCTAD

²⁰ UNCTAD, 2012, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2012: Políticas para un crecimiento incluyente y equilibrado* (publicación de Naciones Unidas, núm. de venta S.12.II.D.6, Nueva York y Ginebra).

²¹ UNCTAD, 2018a, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2018: El poder, las plataformas y la quimera del libre comercio* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.18.II.D.7, Nueva York y Ginebra). UNCTAD, 2019b, *Informe sobre la Economía Digital 2019. Creación y captura de valor: repercusiones para los países en desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.19.II.D.17, Ginebra).

estima²² su déficit anual en 2,5 billones de dólares solo en los países en desarrollo), mientras que el retroceso de la globalización hace flaquear la determinación política de implicarse en la cooperación mundial en un momento en que esta reviste una importancia fundamental. Estos hechos plantean una serie de importantes interrogantes. Una de las cuestiones que se plantean es si la globalización fomenta intrínsecamente dinámicas que terminan por provocar una reacción violenta y, en caso afirmativo, si esas dinámicas son inevitables o pueden eludirse mediante un ajuste de las reglas y normas que rigen la globalización y de los consiguientes cambios de orientación de las políticas.

65. No cabe resignarse pasivamente a las fracturas que caracterizan cada vez más a la economía global. En cambio, es preciso rectificar en lo que ha ido mal y asegurarse de que el cambio equivale a equidad y avances en la Agenda 2030. Para ello, es preciso reconocer que se han subestimado las dificultades para aprovechar la globalización en beneficio de todos, así como el riesgo de que las desilusiones despertadas por el multilateralismo ponen en peligro la cooperación mundial. Exige además movilizar toda la gama de instrumentos de política para proseguir nuestros esfuerzos por aplicar el Maaftikiano de Nairobi y cumplir el mandato de la UNCTAD de luchar contra la división del mundo en bolsas de pobreza y zonas de abundancia mediante la integración beneficiosa de los países en desarrollo en la economía global.

66. Para asegurarse de su apoyo popular es crucial que esas políticas sean más inclusivas. Los Gobiernos proactivos y legitimados que se embarcan en soluciones multilaterales son los que mejor pueden garantizar que las políticas de fomento del desarrollo económico sean examinadas desde una perspectiva mundial y que se encuentren respuestas eficaces a los problemas mundiales. En este sentido, es preciso que se tomen como referencia los bienes comunes globales. También deben permitir al mismo tiempo que quede reflejado adecuadamente el interés nacional de cada país. La pandemia de COVID-19 ha demostrado una vez más que las soluciones nacionalistas no funcionan.

²² UNCTAD, 2014, *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs [Sustainable Development Goals] – An Action Plan* (Informe sobre las inversiones en el mundo, 2014: Invertir en los ODS [Objetivos de Desarrollo Sostenible] – Un plan de acción) (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.14.II.D.1, Nueva York y Ginebra).



■ Redoblar los esfuerzos para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas no alcanzadas en la esfera del comercio y el desarrollo



67. Incluso antes de la aparición de la pandemia y de la crisis económica que ha llevado consigo aparejada, los progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ya acusaban un preocupante retraso, especialmente en lo que respecta a la dimensión económica de la sostenibilidad, que incluye los principales resultados perseguidos por el mandato de la UNCTAD. En particular, antes de la pandemia, en la declaración política aprobada en la primera Cumbre sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, celebrada en septiembre de 2019, se reconoció que era necesario redoblar los esfuerzos para orientar y alinear los medios de aplicación en consonancia con los Objetivos, y se pidió prepararse para seguir “avanzando hacia un decenio de acción y resultados en favor del desarrollo sostenible” a fin de acelerar los avances.

68. La UNCTAD ha sido una de las primeras y más coherentes voces en sostener que los ambiciosos propósitos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible tienen de cara vientos cada vez más fuertes. Desde el 14º período de sesiones de la Conferencia, y mucho antes de la pandemia, la UNCTAD ya había sonado la alarma con el fin de ayudar a corregir el rumbo. Sin embargo, en los últimos cuatro años, la desfavorable situación de la economía global no ha hecho más que empeorar y se ha manifestado una fragmentación aún mayor en todo el sistema multilateral. En los últimos cuatro años, las distintas evaluaciones de la UNCTAD han demostrado una y otra vez que los progresos realizados en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible han sido lentos y tendrían que acelerarse en los próximos diez años. Sin embargo, pese a los esfuerzos de la UNCTAD y de otros actores principales, el empeoramiento de las fracturas en la economía global supone un obstáculo cada vez mayor para avanzar.

A pesar de los esfuerzos de la UNCTAD y de otros actores principales, el empeoramiento de las fracturas en la economía global supone un obstáculo para avanzar en las metas relacionadas con el comercio y el desarrollo que se fijan en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

A. Evidencia analítica que acredita las crecientes brechas de implementación

69. En todos los productos de investigación y análisis de la UNCTAD se han formulado cada vez más advertencias sobre la insuficiencia de los progresos realizados en la dimensión económica de los Objetivos de

Desarrollo Sostenible. Desde 2019, en UNCTAD SDG Pulse (Pulso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible) —un boletín estadístico donde se analizan metas e indicadores relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible pertinentes desde el punto de vista de su mandato— ha documentado la desigualdad e insuficiencia de los progresos realizados en las metas importantes para el comercio y el desarrollo, en particular en las ocho metas de los Objetivos de las que la UNCTAD es el custodio²³. Además, la desigualdad e insuficiencia de los progresos en la búsqueda de las vías de transformación necesarias que exigen los Objetivos de Desarrollo Sostenible han sido confirmados en las distintas ediciones de *The Sustainable Development Goals Report* (Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible) que publica anualmente las Naciones Unidas antes de cada uno de los sucesivos foros políticos de alto nivel que se celebran bajo los auspicios del Consejo Económico y Social desde 2016.

70. En los últimos cuatro años, las investigaciones y análisis de la UNCTAD se han convertido en una autoridad intelectual de referencia sobre la forma en que los Objetivos de Desarrollo Sostenible pueden ser un proyecto de cambio económico transformador, en particular si lo que se persigue es una globalización equitativa que redunde en beneficio de todos. En varias ediciones del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* de la UNCTAD publicadas desde 2017, se han venido elaborando una serie de propuestas para una narrativa de apoyo que facilite la adopción de políticas que constituyan un “*new deal* global” y poder abordar las metas inclusivas y sostenibles de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ese “*new deal* global”, o “nuevo *deal* verde global”, atraería la tan necesaria inversión privada mediante un impulso de la inversión pública, a fin de abordar unas desigualdades sociales y económicas profundamente arraigadas y en constante aumento y evitar la amenaza existencial para el medio ambiente que supone el cambio climático, especialmente en los países en desarrollo.

71. Sin embargo, esas transformaciones entrañan importantes necesidades de recursos. Lo cierto es que en los últimos cuatro años no se han obtenido esos recursos adicionales necesarios, especialmente en

²³ De conformidad con el mandato del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, la UNCTAD es el organismo custodio o cocustodio de los indicadores para las siguientes metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: 10.a: Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo; 12.6: Presentación de informes de sostenibilidad por las empresas; 16.4: Reducción de los flujos financieros ilícitos; 17.3: Movilizar recursos financieros adicionales de múltiples fuentes para los países en desarrollo; 17.5: Regímenes de promoción de la inversión para los países menos adelantados; 17.10: Promoción del sistema comercial multilateral; 17.11: Aumentar significativamente las exportaciones de los países en desarrollo y duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales para 2020; y 17.12: Acceso a los mercados libre de derechos y contingentes para los países menos adelantados.

los sectores que más los necesitan. En el Informe sobre las inversiones en el mundo 2014 (*World Investment Report 2014*) de la UNCTAD se había estimado que, con los niveles de inversión actuales en los sectores pertinentes a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los países en desarrollo se enfrentaban a un déficit anual de 2,5 billones de dólares en necesidades de recursos no satisfechas para alcanzar los Objetivos. Al revisar estas estimaciones cinco años después, en el *SDG Investment Trends Monitor* de la UNCTAD²⁴, publicación en la que se hace un seguimiento de las tendencias de inversión relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se ha evidenciado la falta de progresos en la inversión en los diez principales sectores cuyas insuficiencias de inversión fueron señaladas por primera vez ya en el Informe sobre las inversiones en el mundo 2014²⁵.

72. Si bien se han evidenciado signos de avance en algunos sectores, como la mitigación del cambio climático, la alimentación y la agricultura, y la salud, las tendencias de inversión en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible siguen siendo inferiores a las necesidades proyectadas en el Informe sobre las inversiones en el mundo 2014 y, además, su orden de magnitud no se encuentra todavía dentro de un rango que pueda paliar significativamente su déficit anual, cuyo total se estima en 2,5 billones de dólares. A pesar de los esfuerzos concertados por la comunidad internacional en los últimos cuatro años para movilizar inversiones del sector privado en apoyo de los Objetivos, en el *SDG Investment Trends Monitor* además se llega a la conclusión de que los flujos internacionales del sector privado en al menos 8 de las 10 áreas principales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se han mantenido estables o han disminuido.

73. Asimismo, en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2019* (UNCTAD, 2019a) se observaba que los costos de cumplir solo los 4 primeros de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible —eliminación de la pobreza, nutrición, buena salud y educación de calidad— requerirían que los países en desarrollo movilizaran anualmente un promedio del 11,9 % de su PIB en recursos adicionales. Este costo se eleva, por término medio, al 21 % del PIB en recursos anuales adicionales en África, y en promedio al 22 % del PIB en recursos anuales adicionales en los países de ingreso bajo. Recursos adicionales de esta magnitud han resultado ser impenitentemente inalcanzables y la UNCTAD ha demostrado que los esfuerzos por colmar estas carencias en muchos países ponen en grave peligro la sostenibilidad de la deuda de estos países. Este limitado margen de maniobra fiscal solo se ha visto limitado aún más si cabe por la aparición de la pandemia de COVID-19,

²⁴ UNCTAD, 2019c, [*Sustainable Development Goal*] *SDG Investment Trends Monitor*, UNCTAD/DIAE/MISC/2019/4, Ginebra.

²⁵ Véase asimismo UNCTAD, 2020d, cap. 5.

que incluso ha empezado a amenazar la sostenibilidad de la deuda de países que hasta ahora tenían unas trayectorias de deuda sostenibles.

74. En el Informe sobre los países menos adelantados 2019 (*Least Developed Countries Report 2019*) también se expuso cómo los recursos adicionales necesarios para financiar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los países menos adelantados tampoco estaban disponibles aún²⁶. En el caso concreto de los países menos adelantados no solo la financiación adicional necesaria está lejos de haberse materializado desde que se acordaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sino que el financiamiento externo total también ha disminuido. Dado que la mayoría de los países menos adelantados se hallan actualmente en la recesión económica más grave de los últimos 30 años debido a la crisis provocada por la pandemia, estas disminuciones tienen un impacto aún más grave en las perspectivas.

75. En los últimos cuatro años, en los sucesivos informes del Secretario General de las Naciones Unidas a la Segunda Comisión de la Asamblea General sobre el comercio internacional y el desarrollo también se ha sostenido que se necesitan más que nunca nuevos enfoques si se espera que el comercio y el sistema de comercio multilateral desempeñen un papel importante en los esfuerzos mundiales por alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Estos informes, que fueron preparados con el apoyo de la UNCTAD, han demostrado que el crecimiento del comercio se ha visto afectado de manera significativa por el aumento de las tensiones entre las principales naciones comerciales y la volatilidad de los precios de mercado de los productos básicos, lo que ha dado lugar a tasas de crecimiento inferiores a las del PIB y, por ende, ha supuesto una regresión con respecto a la situación que imperó en los últimos 30 años.

76. En los últimos cuatro años, la UNCTAD, junto con los otros cuatro principales interesados en el proceso de seguimiento del financiamiento para el desarrollo —el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, el Grupo del Banco Mundial y la OMC— también ha contribuido con investigaciones y análisis al informe anual del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo, mandatado en virtud de la Agenda de Acción de Addis Abeba para supervisar los progresos de los compromisos contraídos en materia de financiamiento para el desarrollo y los medios para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Las conclusiones del informe anual del Equipo de Tareas Interinstitucional, preparado en colaboración con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, también han subrayado sistemáticamente

²⁶ UNCTAD, 2019d, *The Least Developed Countries Report 2019: The Present and Future of External Development Finance – Old Dependence, New Challenges* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.20.II.D.2, Ginebra).

el hecho de que la movilización de un financiamiento suficiente sigue siendo un importante desafío para la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Este desafío afecta a toda una diversidad de áreas recogidas en la Agenda de Acción de Addis Abeba, que forman parte del núcleo del mandato de la UNCTAD, como la empresa, el financiamiento privados, el comercio y la inversión internacionales, la tecnología, la sostenibilidad de la deuda y los problemas sistémicos.

77. La labor del Equipo de Tareas Interinstitucional se ha materializado en algunas medidas alentadoras, como los compromisos recogidos en la Estrategia del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Financiación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y su hoja de ruta trienal de acción, por la que el sistema de las Naciones Unidas se compromete a apoyar a los países en sus esfuerzos por adoptar y aplicar “marcos nacionales integrados de financiación” para cubrir sus necesidades de financiamiento relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, en general, el proceso relacionado con el financiamiento para el desarrollo ha llegado a la conclusión en los últimos cuatro años de que las inversiones que son decisivas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible siguen estando infrafinanciadas y que la transición hacia la sostenibilidad en el sistema financiero no se está realizando a la escala necesaria.

78. En los últimos cuatro años, la UNCTAD en su labor de investigación y análisis también ha estudiado algunas de las oportunidades más recientes a fin de posibilitar la formulación de medidas instrumentales para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, oportunidades que fueron destacadas en el 14º periodo de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, como la economía digital y la cooperación Sur-Sur. Sin embargo, en su mayor parte la evidencia que se ha documentado muestra que estas nuevas oportunidades llevan aparejadas casi otros tantos nuevos desafíos.

79. Por ejemplo, el potencial de la economía digital, área a la que se prestó una mayor atención en el 14º periodo de sesiones de la Conferencia, como demuestra su inclusión en el Maafikiano de Nairobi, se analiza en la edición inaugural del *Informe sobre la Economía Digital* de la UNCTAD (2019b). Sin embargo, las conclusiones del informe confirman que los posibles beneficios para el desarrollo de la economía digital se ven cuestionados por el ensanchamiento de las brechas digitales, agudizadas por una mayor concentración de mercado en el sector de las plataformas digitales y el desigual reparto de la creación global de valor digital²⁷.

²⁷ Véase también UNCTAD, 2018a; UNCTAD, 2017, *World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.17.II.D.3, Nueva York y Ginebra); y Mayer, J., 2018, *Digitalization and industrialization: Friends or foes?*, Research Paper núm. 25, UNCTAD.

80. Asimismo, en el período previo a la segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (la Conferencia PABA+40), celebrada en Buenos Aires en marzo de 2019, se presentó un informe especial de la UNCTAD (*Forging a Path beyond Borders: The Global South*)²⁸, en el que se mostró que, aunque el llamado “ascenso del Sur” hubiese suscitado gran entusiasmo, ese “ascenso” también ha sido relativamente desigual e incompleto. Con miras a revitalizar esta forma especial de cooperación para el desarrollo en beneficio del logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en el informe se hace hincapié en la superación de las barreras económicas estructurales persistentes y en las crecientes oportunidades de cooperación Sur-Sur en materia de transferencias de tecnología y asociatividad para el fomento de la innovación tecnológica, a fin de poner en marcha alianzas innovadoras en áreas emergentes fundamentales como la “cuarta revolución industrial”.

B. Dar la voz de alarma en el ámbito intergubernamental por la falta de avances en el logro de las metas económicas de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles

81. A la vista de la evidencia disponible anteriormente expuesta, la UNCTAD en repetidas ocasiones ha dado la voz de alarma sobre la falta de progresos en el logro de las metas económicas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en diversos foros intergubernamentales. Mucho antes de que estallara la pandemia de COVID-19, en el examen de mitad de período de los resultados del 14º período de sesiones, celebrado por la Junta de Comercio y Desarrollo en octubre de 2018, advertí que una crisis del multilateralismo —centrada en la falta de consenso sobre cuestiones de comercio y desarrollo— estaba poniendo en peligro la triple promesa de 2015 debido a la escalada de la guerra comercial entre las dos economías más grandes del mundo, un enfrentamiento mundial entre dos de las principales naciones comerciales por el liderazgo en tecnologías de frontera y una crisis de la deuda en ciernes que amenazaba el espacio fiscal de los países en desarrollo.

²⁸ UNCTAD, 2018b, *Forging a Path beyond Borders: The Global South* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.19.II.D.2, Ginebra).

82. Sobre la base de la labor analítica de la UNCTAD expuesta en la sección A, en mis declaraciones anuales ante la Junta de Comercio y Desarrollo, en mis discursos anuales ante el foro del Consejo Económico y Social sobre el seguimiento de la financiación para el desarrollo y en mis declaraciones semestrales en las reuniones del Comité Monetario y Financiero Internacional y del Comité para el Desarrollo, he sostenido que nos estamos quedando más rezagados en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que cuando comenzamos esta andadura en 2015. Haciendo balance de la situación, se puede afirmar que la evidencia disponible indica que en gran medida esto obedece a la falta de esfuerzos colectivos suficientes para alcanzar las metas económicas de los principales Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente una gran diversidad de metas del Objetivo 8, relativo al crecimiento sostenible, el Objetivo 9, relativo a la industria, la innovación y la infraestructura, el Objetivo 10, relativo a las desigualdades, y el Objetivo 17, relativo a la revitalización de una alianza mundial en favor del desarrollo sostenible. También se ha echado de menos una falta de avances suficientes en lo que se refiere a muchas otras metas relacionadas con el comercio y el desarrollo —especialmente en cuanto a los medios de implementación— en el marco del Objetivo 1, relativo a la erradicación de la pobreza, el Objetivo 2, relativo a la erradicación del hambre, el Objetivo 5, relativo a la igualdad de género, el Objetivo 12, relativo al consumo y la producción sostenibles, el Objetivo 13, relativo a la acción climática, el Objetivo 14, relativo a la vida submarina, el Objetivo 15, relativo a la vida de los ecosistemas terrestres, y el Objetivo 16, relativo a la paz, la justicia y la creación de instituciones sólidas.

83. Los insuficientes avances en materia de sostenibilidad económica parecen ser consecuencia, al menos en parte, de la fragmentación de la solidaridad internacional y de la falta de voluntad política colectiva que ha generado esta crisis del multilateralismo. Llegados a fines de 2020, que es la fecha fijada para cosechar los primeros frutos en algunas metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la falta de avances en una importante serie de metas económicas en un futuro cercano relacionadas con el comercio y el desarrollo dice mucho de este tipo de fracaso colectivo.

Los insuficientes avances en materia de sostenibilidad económica son consecuencia de la fragmentación de la solidaridad internacional y la falta de voluntad política colectiva.

84. Por ejemplo, se han visto pocos progresos en cuanto a las metas para la economía azul del Objetivo 14 que vencen en 2020 —como poner fin a las subvenciones perjudiciales para la pesca—, a pesar de haber sido objeto de un intenso debate. Entretanto, la salud de los océanos sigue deteriorándose y la sostenibilidad de los recursos pesqueros mundiales

continúa agotándose. A pesar de las continuas divergencias entre los países en cuanto a los detalles sustantivos, se está tratando de llegar a un acuerdo simbólico antes de que finalice el año para poner fin a las subvenciones perjudiciales para la pesca. Ahora bien, son escasas las perspectivas de que esto suceda incluso en el caso de un resultado tan simbólico como este, dados los desacuerdos actuales entre los países, que probablemente tienen su origen en desacuerdos más profundos y fundamentales sobre el funcionamiento de la Organización Mundial del Comercio²⁹.

85. Asimismo, sigue sin cumplirse el objetivo de duplicar para 2020 la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales previsto en la meta 17.11. A pesar del amplio consenso internacional sobre la debilidad de las capacidades productivas de los países menos adelantados, han sido solo limitados los esfuerzos internacionales que se han realizado para fomentar la capacidad exportadora de estos países³⁰. En cambio, en los últimos cuatro años el apoyo internacional a los países menos adelantados se ha centrado más en el tratamiento de los síntomas de las vulnerabilidades de esos países, que en abordar las causas profundas de su subdesarrollo económico. En pleno declive de la asistencia oficial para el desarrollo destinada a la ayuda para el comercio, las tecnologías de la información y las comunicaciones y distintos sectores económicos, los donantes han procurado hacer hincapié en cambio en las cuestiones humanitarias, por ejemplo, la migración, lo que ha tenido como consecuencia que los avances en el fomento de la capacidad productiva de los países menos adelantados hayan sido limitados.

C. Crecientes solicitudes de apoyo técnico a la dimensión económica de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

86. Junto con las difíciles condiciones macroeconómicas y el difícil contexto multilateral, el reconocimiento por parte de los Estados miembros de las enormes exigencias necesarias para cumplir el imperativo de la sostenibilidad ha impulsado una explosión de solicitudes de prestación de cooperación técnica por la UNCTAD y para acogerse a los casi 30 programas

²⁹ Kanth, D. R., 2020, Attempts to finalize “symbolic” agreement on fisheries by year-end, *SUNS – South North Development Monitor*, núm. 9234, 17 de noviembre.

³⁰ Véase UNCTAD, 2020b.

de cooperación técnica que componen la *Caja de Herramientas de la UNCTAD*, cada uno de los cuales apoya metas económicas específicas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este enorme aumento del interés por la cooperación técnica de la UNCTAD y también de solicitudes que se ha venido experimentando en los últimos cuatro años se observa principalmente en los países en desarrollo preocupados por la falta de avances debido al empeoramiento del entorno económico.

87. Si bien algunos países en desarrollo han procurado cada vez más autofinanciar esos programas de cooperación técnica, lo cierto es que la aparente disminución del interés de los países donantes en algunos sectores económicos, a la que nos referimos anteriormente, puede ser una de las razones por las que no se dispone de suficientes recursos para atender como se debe a tantas de las solicitudes presentadas por los países. De las 448 solicitudes oficiales de cooperación técnica recibidas de los países que figuran en la base de datos de cooperación técnica de la UNCTAD, que representan un total de más de 150 millones de dólares de necesidades presupuestarias, solo se ha financiado hasta ahora alrededor de un tercio de esa cantidad.

88. Cabe destacar de manera particular que el número de solicitudes de cooperación técnica y sus respectivas necesidades presupuestarias se dispararon a raíz del acuerdo sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la aprobación del Maafikiano de Nairobi al final del 14º período de sesiones de la Conferencia. Incluso si se suman las presentadas durante este año, en el que puede haber menos solicitudes debido a los cierres económicos como consecuencia de la pandemia, el promedio de solicitudes de cooperación técnica entre 2017 y 2020 fue casi el doble que el del período 2013-2016, a saber, un promedio anual de 74 solicitudes frente a 38, respectivamente. Los presupuestos totales indicativos de costos casi se triplicaron, en promedio, al pasar de 10 millones de dólares anuales en 2013-2016 a 28 millones de dólares anuales en 2017-2020.

Se ha disparado la demanda de apoyo internacional a los países en desarrollo para que puedan lograr las metas relacionadas con el comercio y el desarrollo.

89. En el futuro, la estrategia de cooperación técnica de la UNCTAD debería considerar la forma en que puede operacionalizarse la naturaleza cambiante y la creciente demanda de cooperación técnica para apoyar el logro de las metas económicas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que permita aprovechar eficazmente el enfoque de la UNCTAD en materia de comercio y desarrollo, que se fundamenta en la creación de capacidades productivas transformadoras. Las futuras estrategias de cooperación técnica podrían sacar partido del mayor énfasis puesto en los enfoques de programación por países, como los que se han aplicado de forma experimental en el proyecto Angola Train for

Trade II. Ahora bien, una mayor atención a la coordinación de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD también debería complementar las iniciativas de coordinación interinstitucional existentes, como los mecanismos de coordinación sobre capacidad productiva a nivel de *cluster* y a nivel nacional y regional encabezados por la UNCTAD en el marco del sistema de coordinadores residentes y las plataformas de colaboración regional, que han sido recientemente fortalecidos. Revestirá, pues, una importancia fundamental la adaptación de la cooperación técnica y los servicios de asesoramiento de la UNCTAD a las reformas del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas.

D. Intensificar el enfoque del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en los aspectos productivos de la sostenibilidad económica

90. Los esfuerzos por reformar el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo también han supuesto un nuevo impulso a la cooperación técnica para apoyar el logro de las metas económicas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Las reformas, que en los últimos cuatro años pasaron primero por una fase de planificación y luego por una etapa inicial de ejecución, están empezando a poner todo el peso de los conocimientos económicos especializados de las Naciones Unidas —incluida la UNCTAD— al servicio de los países en desarrollo para que estos puedan encaminarse hacia el logro de los Objetivos.

91. De la misma manera que los resultados del 14º período de sesiones de la Conferencia trataron de adaptar el programa de trabajo de la UNCTAD al apoyo a la implementación, el seguimiento y el examen de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (A/RES/71/243), acordada en diciembre de 2016, se trató de adaptar todo el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo —en particular su sistema de coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países— a las mayores aspiraciones económicas, sociales y ambientales de la Agenda 2030.

92. En este examen general cuatrienal de las políticas llevado a cabo en 2016 se fijaron los amplios contornos de lo que ahora se conoce y

reconoce como reformas del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. En este sentido, se exhortó a todas las entidades de las Naciones Unidas a que prestaran, entre otras cosas, “asesoramiento normativo con base empírica y, cuando proceda, integrado, para apoyar a los países en la consecución y el seguimiento [...], así como en la presentación de informes” sobre la Agenda 2030, en particular “incorporando los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los planes nacionales, incluso mediante la promoción del crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social y la protección del medio ambiente”. Tras cuatro años de aplicación, ya ha supuesto cambios audaces en el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y ha propiciado la creación de una nueva generación de equipos en los países centrados en marcos de cooperación más estratégicos para todo el sistema para el desarrollo en cada país, fundamentados en evaluaciones comunes de los países más analíticas, equipos que están dirigidos por coordinadores residentes con más atribuciones y que responden directamente ante el Secretario General de las Naciones Unidas.

93. Sin embargo, las actividades de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas a nivel de los países todavía no han incorporado plenamente el asesoramiento en materia de políticas y los enfoques globales de las cuestiones económicas promovidos por las entidades de las Naciones Unidas especializadas en asuntos económicos a nivel mundial, como la UNCTAD y otros organismos no residentes. De hecho, en la propia revisión general cuadrilateral de esta política se reconoce “que las iniciativas nacionales deben complementarse con programas, medidas y políticas mundiales de apoyo encaminados a ampliar las oportunidades de desarrollo de todos los países, con el respaldo de un entorno económico propicio que incluya sistemas comerciales, monetarios y financieros mundiales que sean coherentes y se apoyen mutuamente y el de una gobernanza económica mundial reforzada”. Sin embargo, este reconocimiento todavía no se ha traducido plenamente en enfoques integrados y coherentes de estas cuestiones en los servicios de asesoramiento y cooperación técnica de las Naciones Unidas a nivel de los países.

94. Se han realizado algunos progresos en la ampliación de las actividades de cooperación técnica que aprovechan los enfoques mundiales, en particular a la luz de la creciente atención que se presta a cuestiones fundamentales como el financiamiento para el desarrollo. Por ejemplo, como se expuso anteriormente en la sección III.A, una propuesta del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo se ha materializado en la preparación de “marcos de financiación nacional integrados” por los equipos de las Naciones Unidas de más de 60 países. Estos marcos tienen por objeto aprovechar los programas y medidas o políticas mundiales o regionales de apoyo, como los análisis de las políticas de inversión de la UNCTAD.

95. También se ha avanzado en la mejora de la cooperación y el diálogo interinstitucional sobre cuestiones económicas, por ejemplo, mediante la creación de una Red de Economistas de las Naciones Unidas dirigida por el Subsecretario General y Economista Jefe del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Los economistas de la UNCTAD han participado activamente en esta red. Sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer para que los aspectos productivos de la dimensión económica de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible figuren íntegramente entre las prestaciones de los equipos de las Naciones Unidas en los países. El creciente contingente de economistas que trabajan en el sistema de coordinadores residentes es alentador, pero también exigirá esfuerzos concertados y constantes para movilizar y dotar a nivel mundial de recursos adecuados a todo el personal de expertos que participan en la labor que desarrollan las Naciones Unidas en el campo económico, como la UNCTAD y otros organismos no residentes que operan a nivel mundial con una presencia limitada en los países.

96. Por consiguiente, las reformas acometidas en las Naciones Unidas han contribuido a poner de manifiesto la importancia de las cuestiones relacionadas con el comercio y el desarrollo, pero todavía no es suficiente para cambiar el rumbo de los avances a nivel mundial con miras a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por ejemplo, muy recientemente, el marco de respuesta socioeconómica del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo destinado a apoyar la respuesta de los países a la pandemia de COVID-19 es un ejemplo claro de cómo la cooperación técnica que aprovecha los enfoques globales de las cuestiones en materia de comercio y desarrollo sigue siendo una obra en construcción. El marco de respuesta socioeconómica, que fue preparado por un grupo de entidades de las Naciones Unidas, entre ellas la UNCTAD, a instancias de la Presidenta del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y la Vicesecretaria General de las Naciones Unidas, se articula en torno a cinco pilares: a) la protección de los servicios y sistemas de salud; b) la protección social y los servicios básicos; c) la protección de los puestos de trabajo, las pequeñas y medianas empresas y los trabajadores del sector no estructurado; d) la respuesta macroeconómica y la colaboración multilateral; y e) la cohesión social y la resiliencia comunitaria.

El fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a nivel de los países requiere enfoques globales de las cuestiones económicas que contemplen un mayor apoyo a la vertiente productiva de la sostenibilidad económica.

97. Hasta noviembre de 2020, este marco había servido de guía a los equipos de las Naciones Unidas en los países para preparar planes de respuesta socioeconómica para más de 100 países. Sin embargo, un examen preliminar de esos planes de respuesta realizado por la Oficina de

Coordinación del Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo constató que el pilar macroeconómico (pilar 4) era uno de los más débiles en todos esos planes de respuesta. Si bien es cierto que se han hecho esfuerzos por reducir al mínimo esta debilidad de los planes de respuesta socioeconómica, es precisamente esta debilidad la que evidencia que en líneas generales la macroeconomía es el área de especialización y de trabajo menos consistente en los equipos de las Naciones Unidas en los países. Es en general comprensible, dado que los organismos de las Naciones Unidas con mayor competencia en asuntos económicos tienen una presencia muy limitada en los países y su interacción con la labor de las Naciones Unidas en ellos es reducida.

98. Se ha pedido a la UNCTAD que, en estrecha colaboración con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y las comisiones regionales, contribuya a subsanar esta deficiencia de conocimientos especializados en política económica de la que adolece el sistema de las Naciones Unidas. Desde el punto de vista de las cuestiones relacionadas con el comercio y el desarrollo, para conseguir que los expertos en política económica del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo adquieran la condición de principal autoridad intelectual es necesario utilizar el enfoque expuesto en el 14º período de sesiones de la Conferencia y tener en cuenta la experiencia adquirida en los últimos cuatro años. Los Estados Miembros no solo deben seguir manteniendo el rumbo tratándose de la contribución del comercio y el desarrollo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sino que además deben tomarse con mayor seriedad y resolución los Objetivos en cuanto a la hoja de ruta para la recuperación económica de la pandemia y con miras a una globalización más equitativa y más verde.

E. Tomarse con mayor seriedad los Objetivos de Desarrollo Sostenible, mantener el rumbo y aprender de la experiencia adquirida con los problemas de implementación

99. Las deliberaciones intergubernamentales, la investigación y el análisis a partir de la evidencia científica y las actividades operacionales de fomento del desarrollo han constatado y han tenido que enfrentar los

crecientes obstáculos para llevar a buen puerto la dimensión económica de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pero no han servido para que se preste la atención que merecen las cuestiones relacionadas con ella ni los cambios que es necesario realizar en las estrategias si se pretende revertir la ralentización de los avances. En el foro político de alto nivel celebrado en julio de 2020, el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, reconoció con total franqueza ante los ministros que “en un momento en que se necesita desesperadamente dar un salto adelante, la COVID-19 podría hacernos retroceder años e incluso décadas y dejar a los países con enormes problemas fiscales y de crecimiento. La crisis nos está alejando aún más de los Objetivos de Desarrollo Sostenible” y “está teniendo impactos devastadores debido a nuestros fracasos pasados y presentes porque aún no nos hemos tomado en serio los Objetivos de Desarrollo Sostenible”.

100. Sin embargo, es importante señalar que, ante la pandemia, los Estados Miembros no han abandonado los Objetivos, sino que han decidido más bien reforzar su implementación como parte de la respuesta a la pandemia y de la recuperación de esta crisis que ha provocado. La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible siguen siendo una visión a largo plazo y unificadora que constituye un marco para orientar nuestro accionar en nuestros actuales intentos por responder a crisis y lograr una mejor recuperación. De hecho, la respuesta colectiva de las Naciones Unidas a la pandemia gira en torno a la idea de trabajar en pro de “una mejor recuperación” que permita la reconstrucción, al estar mejor equipados para respetar los compromisos incumplidos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todas sus dimensiones. Las deliberaciones del Foro Político de Alto Nivel del Consejo Económico y Social de 2020 y del septuagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, incluidas las celebradas con motivo de importantes eventos, como la Cumbre de Financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, han demostrado la firmeza del compromiso de los Estados Miembros en el respaldo de los Objetivos —especialmente en sus dimensiones económicas— como una forma de salir de la crisis generada por la pandemia de COVID-19. De hecho, en los actos de alto nivel celebrados en el marco del septuagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General se pudo constatar el alto grado de reconocimiento que tiene el mandato de la UNCTAD, pues se reconocieron las tendencias y el relato que habían gestado las condiciones económicas preexistentes en el mundo en desarrollo y que la pandemia ha sacado a relucir tan crudamente.

101. En una tesitura como la actual, los Objetivos de Desarrollo Sostenible nunca fueron tan relevantes, dado el retraso general que se acusa hoy por hoy en el ritmo de los avances hacia su consecución, retraso que es aún mayor del que podría haberse imaginado hace un año. Por consiguiente,

en Bridgetown debería reafirmarse el programa de trabajo acordado en Nairobi. El documento final de Bridgetown también debe enriquecerse con la experiencia asimilada por la UNCTAD en estos últimos cuatro años de difíciles problemas de implementación.

102. La principal enseñanza que cabe extraer de los últimos cuatro años de problemas de implementación es que los ambiciosos enfoques de política acordados hace cuatro años en el 14° período de sesiones de la Conferencia —fundamentados en la creación de capacidades productivas transformadoras para todos— se han convertido para los países en desarrollo en un medio de transformación aún más importante. Por ello, cabe reafirmar y reforzar este enfoque. Además, este enfoque debería tener un papel más visible en el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en general y no solo en la UNCTAD. Si la creación de capacidades productivas transformadoras para reducir las profundas fracturas de la economía mundial pudiese desempeñar un papel aún más axial en la cooperación internacional y el consenso multilateral, aumentarían las probabilidades de que se cumplan entonces las perspectivas de lograr la Agenda 2030 y sus ambiciones de transformación más allá de la pandemia y, de hecho, más allá de 2030.

La creación de capacidades productivas transformadoras para reducir las profundas fracturas de la economía mundial servirá para acelerar los avances hacia la culminación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

103. La UNCTAD puede prestar un apoyo especial a este respecto mediante la concertación de un nuevo consenso multilateral sobre enfoques inclusivos de la cambiante estructura de producción global, un nuevo consenso sobre el papel que desempeñan el comercio y el desarrollo en las transformaciones que el mundo necesita para hacer frente al cambio climático, así como un nuevo consenso sobre la mejora del espacio fiscal de los países en desarrollo a la vista de lo acontecido con la pandemia de COVID-19. Estas nuevas vías para el comercio y el desarrollo —mantenidas unidas por el hilo conductor de crear capacidades productivas transformadoras— pueden sentar las bases de un multilateralismo más resiliente.



Trazar nuevas vías para el comercio y el desarrollo después de la pandemia



104. Las diversas fracturas de la economía global y su reflejo en la creciente desigualdad y la desconexión entre los mercados financieros y la actividad económica real, junto con la degradación del medio ambiente y las insuficiencias acumuladas en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible son un indicio de que la pandemia de COVID-19 no podría haber llegado en peor momento. Sin embargo, en lugar de resignarse y concentrar el objetivo de las políticas en la adaptación a un sistema global supuestamente irreformable, la forma en que los encargados de formular las políticas configuren el proceso de globalización es lo que determinará si la integración de los países en desarrollo en la economía mundial se produce de manera provechosa, incluso ante una crisis de salud pública como una pandemia.

105. Las implicaciones para la UNCTAD son evidentes. Tomando como guía el Maafikiano de Nairobi, la UNCTAD debe promover que los Gobiernos apliquen políticas que no solo combatan la actual recesión mundial, sino que al mismo tiempo reduzcan de manera significativa la vulnerabilidad de los países en desarrollo a posibles pandemias futuras u otros choques mundiales y contribuyan de manera intencionada a la culminación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

106. Esas políticas deben ir más allá de la mera resiliencia a las posibles crisis del futuro. Deben tener un carácter más activo. Además, deben facilitar, con el fin de subsanar las debilidades de la globalización, una integración virtuosa de los países en desarrollo en la economía global y fortalecer la realización sostenida de avances en la creación de capacidades productivas transformadoras desde un entorno económico que sea propicio en todos los niveles³¹. La Agenda 2030 estableció los objetivos y el Maafikiano de Nairobi aporta el conjunto de acciones.

107. En este capítulo se aborda la dirección del viaje hacia un programa de acción centrado en estos objetivos. Se sugieren tres temas generales para definir este programa de acción: a) la reducción de la desigualdad y la vulnerabilidad aprovechando los beneficios para el desarrollo de los cambios estructurales existentes e incipientes en la producción internacional; b) la creación de riqueza respetando las limitaciones del planeta; y c) la mejora del espacio fiscal y el acceso a la liquidez internacional de los países en desarrollo, para financiar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y evitar que la crisis ocasionada por la COVID-19 desbarate aún más los progresos de la Agenda 2030 y provoque otra década perdida para los países en desarrollo.

³¹ La evidencia de distintos países a partir del índice de capacidades productivas de la UNCTAD indica que los países menos adelantados tienen la puntuación más baja, pero que otros países en desarrollo también se mantienen considerablemente por debajo de la puntuación alcanzada por los países desarrollados. Para la evidencia y análisis detallados, véase UNCTAD, 2020b.

A. Fomento de una transformación estructural inclusiva en una globalización cambiante

108. La pandemia de COVID-19 ha influido enormemente en los cambios preexistentes en la globalización. La atonía de la recuperación de la crisis económica y financiera global ya había ralentizado el crecimiento del comercio mundial y reducido las oportunidades exportadoras de los países en desarrollo. Asimismo, la alteración en el funcionamiento de las cadenas globales de suministro a raíz de las inundaciones en Tailandia y el terremoto en el Japón, que tuvieron lugar ambos en 2011, habían acrecentado aún más los motivos de preocupación por la forma en que la producción globalizada puede conjugarse con los imperativos de la sostenibilidad ambiental. La pandemia ha traído consigo nuevos cambios en los sistemas globales de producción y en las vinculaciones internacionales del comercio y la inversión. Un elemento importante de esos cambios son las alteraciones en el funcionamiento de la cadena de suministro relacionadas con la pandemia que han sido la causa de la escasez de equipos de protección personal y que además han aportado a las empresas, los consumidores y los Gobiernos nuevas pruebas de los riesgos de una producción y un abastecimiento muy concentrados y distantes en el caso de determinados productos de importancia fundamental.

109. La evidencia relacionada con la variación sectorial y nacional de los efectos de la pandemia en las cadenas de suministro indican que las más fragmentadas han sido las más afectadas y que las más digitalizadas y automatizadas han sido las menos perjudicadas³². También pone de relieve que los fabricantes tratan de reducir la vulnerabilidad del paradigma de producción denominado “justo a tiempo” en el marco de la producción internacional al diversificar su base de proveedores, acercar la producción cerca de su lugar de origen y rentabilizar la automatización. Las normativas ambientales y sociales, que ejercen una influencia cada vez mayor en la sostenibilidad de la producción y cuyo cumplimiento es más fácil de supervisar desde el país de origen, son otros tantos factores que impulsan la externalización en países cercanos. A los fuertes efectos que tienen esos factores económicos en los fabricantes cabe sumar la mayor presión que ejercen Gobiernos y ciudadanía para disfrutar de una mayor autonomía

³² Para un examen más detallado, véase Fu, X., 2020, Digital transformation of global value chains and sustainable post-pandemic recovery, *Transnational Corporations*, 27(2):157-166.

nacional o regional en capacidad productiva, especialmente de bienes y servicios esenciales (por ejemplo, los relacionados con la atención de la salud), factores que tendrán efectos duraderos en las redes globales de producción.

110. Es probable que esos factores endógenos que impulsan una mayor resiliencia de la cadena de suministro y una mayor autonomía de la capacidad productiva fomenten una tendencia bajista en las entradas de IED en los países en desarrollo destinada a la ampliación de activos físicos productivos. Bien podría culminar con un acortamiento y una menor fragmentación de las cadenas de valor y una mayor concentración geográfica del valor agregado.

111. Si bien los cambios de los patrones de producción internacional variarán en función de los sectores y los países de que se trate, cabe esperar que sigan cuatro trayectorias³³:

- a) La relocalización de la producción en el caso de los sectores de alta tecnología ayudará a la reindustrialización de los países desarrollados, pero dificultará las vías de industrialización tradicionales en el caso de los países en desarrollo y hará que cunda su preocupación por una desindustrialización prematura;
- b) La diversificación de las bases de proveedores en actividades manufactureras y de servicios muy fragmentadas y de contacto intensivo implica una mayor importancia de los activos intangibles y las actividades basadas en plataformas, que podría reforzar la gobernanza de la cadena de suministro y dificultar la captación de valor por los países en desarrollo, especialmente los que no pueden proporcionar una infraestructura digital física y lógica de alta calidad, cuya disponibilidad, además, es probable que se convierta en un factor de importancia crucial para la participación en la cadena de suministro;
- c) La regionalización de las cadenas de suministro supone un cambio con respecto a la concentración de las actividades manufactureras en la exportación de una pequeña parte de todo el proceso de fabricación para privilegiar una base industrial más amplia con eslabonamientos descendentes mejor desarrollados, lo que probablemente redundará en beneficio de las economías en desarrollo más grandes que cuentan con una base industrial bien arraigada y una amplia red de proveedores y mercados nacionales;

³³ Para un examen más detallado de la cuestión, véase también UNCTAD, 2020d.

- d) La réplica de plantas de producción, por ejemplo mediante un mayor uso de la impresión tridimensional, propiciará una reagrupación parcial de las actividades y reforzará aún más la importancia de la preparación para el mundo digital para poder participar en la producción internacional.

112. Consideradas conjuntamente, estas trayectorias están destinadas a reducir aún más la inversión transfronteriza, pero a mejorar la capacidad de resiliencia de las cadenas globales y regionales de suministro aprovechando los beneficios derivados de la automatización y la digitalización con el fin de reducir la fragmentación de las cadenas de suministro e incrementar la proporción de bienes intangibles en el proceso de producción.

113. Es menos probable que las estrategias tradicionales de industrialización, que están orientadas a la exportación a partir de la ventaja competitiva que supone el costo de la mano de obra y que se concentran en sectores como el de la confección de prendas de vestir y el calzado, se vean afectadas por esas transformaciones, al menos hasta que la automatización también sea económicamente rentable en sectores de gran intensidad en factor trabajo. En cambio, es probable que esas transformaciones compliquen el escalamiento económico hacia actividades tecnológicamente más complejas. Esto es lo que ocurrirá con las economías que carezcan de la necesaria base de conocimientos digitales y que tienen dificultades especialmente importantes para conseguir el financiamiento necesario para acometer la costosa creación de las capacidades productivas requeridas para transformar su estructura económica y adaptarse a la cambiante evolución de la globalización.

114. A estos retos hay que sumar la necesidad de responder a las perspectivas de un período sostenido de crecimiento lento en el caso de las economías desarrolladas y a las perspectivas consiguientemente menores de las exportaciones de productos manufacturados de los países en desarrollo. Al mismo tiempo, estas transformaciones también brindan nuevas oportunidades. Aprovechar estas nuevas oportunidades que brinda la producción internacional pasa por que en las estrategias de desarrollo se encuentre un nuevo juego de equilibrios entre la demanda mundial, la regional y la interna. En este sentido, el comercio y la digitalización están llamados a desempeñar un papel de primer orden.

Aprovechar las nuevas oportunidades que brinde la producción internacional implicará que en las estrategias de desarrollo se tenga que encontrar un nuevo juego de equilibrios entre la demanda mundial, la regional y la interna.

115. El comercio era un importante medio de trasmisión de las perturbaciones del mercado como consecuencia del cierre económico

en todo el mundo. Ahora bien, el comercio también será crucial en la respuesta a la pandemia. Por un lado, el comercio es indispensable para garantizar una rápida distribución y un acceso equitativo a las vacunas de la COVID-19. También será imprescindible para poder disfrutar de un acceso más fácil y en condiciones de igualdad al material de protección personal en el futuro.

116. El comercio será fundamental para acelerar y ampliar el efecto de la recuperación tras tocar fondo la economía a causa de la crisis. En este sentido, la robustez de las vinculaciones comerciales regionales puede ser un aspecto extremadamente útil, sobre todo porque es probable que la tendencia a la regionalización de las cadenas de suministro como consecuencia de la pandemia también refuerce los patrones de suministro regional preexistentes. Los análisis de las redes muestran que el comercio de todos los bienes y servicios se basa en gran medida en tres centros regionales de suministro, que están organizados en Europa alrededor de Alemania, en América del Norte alrededor de los Estados Unidos y en Asia alrededor de China. La preponderancia de esos vínculos regionales ha primado de manera muy particular en los sectores más intensivos en tecnología, a pesar del mayor peso que ha adquirido China en las fases intermedias al tener vínculos con los centros de suministro tanto europeos como norteamericanos.

117. Desde el punto de vista de las políticas, supone que la tendencia acelerada hacia una mayor resiliencia de la cadena de suministro, mediante su acortamiento y regionalización, fortalece las fuerzas regionalizadoras más generales que generan los entornos de políticas que ponen el acento en la integración regional. La integración comercial regional ha recibido un impulso considerable en la región de Asia y el Pacífico con la reciente firma del tratado de creación de la Asociación Económica Integral Regional, que agrupa a 2.200 millones de personas y representa casi el 30 % del comercio global. La diversificación de las bases de proveedores y la regionalización de las cadenas de suministro también podría impulsar el comercio en la Zona de Libre Comercio Continental Africana. Para aprovechar esta oportunidad, los países participantes tendrán que reforzar los esfuerzos concertados para armonizar sus regulaciones comerciales y sus controles aduaneros, así como para reducir los aranceles y las barreras no arancelarias, y mejorar las infraestructuras y la conectividad digital para reducir los costos logísticos. También hay razones de peso para que la Zona Continental de Libre Comercio de África redoble sus esfuerzos por fortalecer la participación de las industrias localizadas en los países menos adelantados en las cadenas regionales de valor, reducir la vulnerabilidad en el suministro de alimentos y bienes esenciales y hacer que las economías africanas sean resilientes a futuras pandemias y crisis.

118. En cuanto a la digitalización, las cadenas de suministro digitalizadas ayudarán a las empresas a aumentar la transparencia respecto de los proveedores, así como a comprender mejor los nuevos hábitos de consumo relacionados con las compras en línea y el mayor tiempo de permanencia en el hogar. Sin embargo, las diferencias existentes entre los países en cuanto a habilidades, capacidades e infraestructura digitales implican que no todos los países están igualmente bien situados para aprovechar las oportunidades que ofrecen los cambios en el comercio y la inversión internacionales y que esas transformaciones están llamadas a propiciar un aumento aún mayor de las desigualdades dentro de los países y entre ellos.

119. La creciente importancia de las tecnologías digitales ha quedado demostrada por su papel crucial para que la pandemia no provoque un caos. Además de conectar a las personas y permitir que estas sigan trabajando y, al mismo tiempo, contener los daños médicos y económicos, las tecnologías digitales facilitan el seguimiento de su propagación, así como de las respuestas y adaptaciones de los Gobiernos, las empresas y los hogares, entre otras cosas, gracias al trabajo a distancia y los servicios de educación en línea. La conectividad digital también ha suavizado los efectos adversos sobre los ingresos al establecer pasarelas con la venta y la prestación de servicios al por menor gracias al comercio electrónico. Es probable que muchos de estos cambios en el uso de las tecnologías digitales perduren una vez superada la crisis.

120. Al mismo tiempo, la pandemia ha hecho que la reducción de las brechas digitales sea una tarea aún más urgente si se quiere evitar que las insuficiencias en infraestructura y conectividad digital ahonden aún más las fracturas económicas ya existentes. Así, por ejemplo, en los países menos adelantados, solo una de cada cinco personas utiliza Internet y, en la mayoría de los países en desarrollo, menos del 5 % de la población adquiere actualmente bienes o servicios en línea. La falta de acceso a Internet en el hogar también limita las posibilidades de que los estudiantes se conecten cuando los centros escolares están cerrados. Muchos países en desarrollo también carecen de estrategias nacionales integrales e inclusivas de comercio electrónico, lo que se ve agravado además por la falta de marcos jurídicos actualizados para mejorar la confianza en las transacciones en línea³⁴.

121. La digitalización también mejora la comerciabilidad de los servicios y ha contribuido a impulsar el comercio de servicios, en particular gracias al comercio electrónico. Se plantea pues llegados a este punto un interrogante más general: ¿podría abrir el sector de los servicios un nuevo camino hacia el desarrollo? Los activos intangibles y su transmisión por Internet

³⁴ Véase también UNCTAD, 2019a.

ya desempeñaban un papel importante en la economía mundial antes de la pandemia. Países en desarrollo, como Filipinas, la India y Rwanda han obtenido importantes beneficios del comercio de servicios para su desarrollo económico. La pandemia ha aumentado aún más esas oportunidades. Por ejemplo, la explosión de las inversiones en el trabajo a distancia y la mayor aceptación de esas relaciones laborales, tanto por los empleadores como por los empleados, podría ampliar las posibilidades de que los trabajadores a distancia de los países pobres realicen tareas básicas de oficina para empresas del mundo rico y en general más actividades de comercio internacional de servicios digitales.

122. Sin embargo, si bien es cierto que existen nuevas oportunidades derivadas del aumento del comercio de servicios digitales, su repercusión en el desarrollo es menos evidente. La competencia por la prestación de servicios en línea a escala global podría derivar rápidamente hacia una economía de pequeños contratos (*gig economy*) y hacia una competencia a la baja en términos de remuneración, normas laborales y protección social. Los servicios transables que pueden ser prestados por mano de obra poco calificada tienden a proporcionar un escaso crecimiento de la productividad, mientras que los servicios altamente calificados tienden a maximizar su potencial de productividad cuando se utilizan como insumos para la fabricación. Este hecho puede suponer que los servicios podrían tener un impacto máximo en el desarrollo cuando se combina con actividades manufactureras y no en sustitución de estas.

123. Las dificultades para rentabilizar los beneficios de la digitalización para favorecer el desarrollo también tienen su origen en las tendencias monopolistas. Una de las características más destacadas de la evolución de la economía digital es el auge de unas pocas plataformas digitales globales de gran tamaño, principalmente estadounidenses, aunque también de China. Los monopolios de plataformas suelen surgir cuando las empresas basan su modelo de negocio en su capacidad de extraer, controlar y analizar datos y están en condiciones de aprovechar los efectos de red, lo que hace que estas sean más valiosas cuanto mayor sea su número de usuarios. Esos efectos de red hacen casi imposible que los competidores puedan aumentar la escala de sus actividades en el mismo segmento de mercado. La creciente importancia que están adquiriendo unas pocas plataformas digitales de gran tamaño en la economía global durante esta pandemia de COVID-19 queda evidenciada por el rápido aumento de sus cotizaciones bursátiles, que superaron con creces las de otras empresas entre marzo y octubre de 2020.

124. El dominio de unas pocas y grandes plataformas digitales es también resultado de diversas prácticas anticompetitivas que las plataformas digitales

mundiales han empleado para consolidar su posición en el mercado. En este sentido, la adquisición de competidores existentes o potenciales ha sido una estrategia importante. Otra ha sido la utilización de sus grandes reservas de datos y el aprovechamiento de su papel de intermediario para ampliar sus actividades a otros sectores. Esta ampliación se ha realizado, por ejemplo, utilizando su posición como plataforma para que compradores y vendedores obtengan información comercial que les permita desarrollar sus propios productos y ofertarlos prioritariamente en su plataforma; a menudo en combinación con la práctica de la fijación algorítmica de precios para vender sus productos a un precio menor que el ofertado por el resto de proveedores. Este tipo de ampliación de actividades también puede ser el resultado de una colusión entre dos plataformas digitales que pueden cooperar en áreas específicas para excluir la competencia de otras empresas.

125. Las prácticas colusorias y restrictivas de la competencia por parte de las plataformas digitales plantean nuevos retos para las políticas de defensa de la competencia y de represión de prácticas monopolistas. El objetivo de esas políticas ha pasado de centrarse en la estructura y el comportamiento del mercado a prestar una mayor atención a la maximización del bienestar del consumidor, por lo que toda merma de este bienestar es consecuencia de unos precios injustificablemente elevados. Sin embargo, en la economía digital, los consumidores suelen obtener servicios a cambio de datos a un precio nominal cero, por lo que las plataformas tienden a privilegiar las estrategias de escala y de cuota de mercado.

126. La lucha contra las tendencias monopolísticas en unos mercados digitales en rápida evolución requiere nuevas herramientas de defensa de la competencia y una regulación *ex ante* de las plataformas dominantes. Las leyes vigentes y jurisdicciones existentes suelen conllevar largas investigaciones y procedimientos que afectan negativamente incluso a las resoluciones más estrictas, ya que su ejecución tiene lugar cuando las grandes empresas de tecnología ya han eliminado a sus competidores reales o potenciales. Esto significa que las intervenciones deberían tener lugar incluso antes de que pudiesen producirse atentados a la libre competencia.

La lucha contra las tendencias monopolísticas en unos mercados digitales en rápida evolución requiere nuevas herramientas de defensa de la competencia y una regulación *ex ante* de las plataformas dominantes.

127. Una posibilidad podría consistir en una regulación más estricta de las prácticas restrictivas de la competencia que contemple además una sólida supervisión y administración a nivel internacional. Otra medida que

reforzaría la competencia podría consistir en una supervisión más estrecha de la integración vertical, en particular añadiendo el alcance y la escala de los datos en cuestión como criterios para el control de las fusiones. Otro enfoque consistiría en obligar a las empresas a reestructurarse para que no puedan utilizar su posición dominante en un área para perjudicar a sus competidores en otras. Esa separación estructural reduciría los casos de posición dominante en el mercado y contribuiría al desarrollo de rivales de menor tamaño. De entrada, se podría partir del supuesto de que toda oferta de adquisición por una empresa dominante vulnera la libre competencia hasta que se demuestre lo contrario. Las grandes empresas responsables de la concentración del mercado también podrían ser desmembradas. Esta medida podría ejecutarse obligándolas a constituir empresas mixtas con ciertas reglas de mayoría para evitar toda posibilidad de concentración del mercado. Las políticas preventivas pueden ser una opción sumamente interesante para las economías que se encuentran en una fase de digitalización incipiente, en particular las de muchos países en desarrollo.

B. | Crear riqueza, pero respetando las limitaciones del planeta

128. Puede resultar paradójico que haya sido necesario que se manifestasen los efectos disruptivos de la pandemia en la economía para que se redujesen las emisiones de dióxido de carbono y mejorase la calidad del aire, el agua y los suelos. Se prevé que la desaceleración económica como consecuencia de la pandemia provoque este año una reducción de alrededor del 7 % de las emisiones de dióxido de carbono y que la mayor disminución se produzca en el transporte. Se trata de la reducción más pronunciada desde la Segunda Guerra Mundial. Al mismo tiempo, no cesan de aumentar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera. De hecho, se prevé que a largo plazo la reducción inmediata de las emisiones tenga un impacto insignificante en el cambio climático³⁵. Una serie en cadena de desastres naturales relacionados con el clima ocurridos en 2020, como los incendios forestales en Australia y los Estados Unidos, la ola de calor sin precedentes en el noreste de Siberia, que aceleró la desaparición del permafrost, así como el número y la intensidad cada vez mayores de las tormentas, inundaciones y sequías, también deberían servir para recordar que la crisis climática no ha desaparecido. Es preciso

³⁵ United Nations Environmental Programme, 2020, *Emissions Gap Report 2020*, Nairobi.

aprovechar esta década de acción para lograr la descarbonización radical que es necesaria para evitar un calentamiento global con consecuencias desastrosas.

129. Cabe entender la descarbonización como un proceso de cambio estructural mundial que exige esfuerzos concertados para crear las capacidades productivas transformadoras que resultan necesarias para lograrla. Así pues, supone un cambio en la actividad económica, que obliga a transitar desde unos modos de producción y consumo intensivos en carbono a otros inocuos para el clima. Este proceso en lo inmediato puede ocasionar pérdidas y costos para muchos desde un punto de vista microeconómico. Sin embargo, desde una perspectiva macroeconómica y un horizonte temporal a más largo plazo, la transición hacia actividades económicas menos intensivas en carbono ofrece nuevas oportunidades económicas y es probable que mejore el crecimiento en muchos países. Es probable que la aceptación social de avanzar hacia soluciones que comporten bajas emisiones en carbono sea mayor si la transformación lleva aparejada medidas que contribuyan a desarrollar sustitutos adecuados desde el punto de vista ambiental.

La descarbonización es un proceso de cambio estructural mundial que requiere esfuerzos concertados para crear las capacidades productivas transformadoras que resultan necesarias para lograrla.

130. Las respuestas a la pandemia de COVID-19 ofrecen una oportunidad ideal para aprovechar las medidas de estímulo y recuperación para acelerar el cambio estructural hacia una economía con bajas emisiones de carbono. Para aprovechar esta oportunidad se requiere una inversión pública adicional en actividades e infraestructura de apoyo a la mitigación del cambio climático, así como medidas de apoyo para el desarrollo de adquisiciones de tecnologías y bienes de equipo y de consumo inocuos para el clima. Llegados a este punto es preciso preguntarse sobre el objetivo general y las medidas correctas para una transición hacia un mundo más verde.

131. Se suele considerar al cambio climático como un proceso exógeno imparable. Los sentimientos de vulnerabilidad resultantes parecen indicar que la única respuesta posible es la creación de capacidad de resiliencia, de modo que la evolución de la crisis climática no afecte más de lo debido a nuestras economías y sociedades. Esta reacción puede parecer natural. Los países más afectados por el cambio climático, en particular los pequeños Estados insulares en desarrollo, son los que menos han contribuido al calentamiento del planeta. Por ello, poco cabe esperar de cualquier tipo de política proactiva que pudieren implementar para hacer frente al cambio climático. Al mismo tiempo, se carece de una respuesta mundial integral y

coordinada multilateralmente a un problema global por antonomasia como este. El Acuerdo de París insta un marco para la acción climática que es el resultado de un proceso multilateral, pero los compromisos que en él se establecen no son vinculantes. Además, las metas voluntarias que los países contaminantes adoptan para reducir las emisiones a menudo se han caracterizado por tener un cariz inequívocamente nacional que presta poca atención al tamaño de las necesidades mundiales.

132. Las polémicas económicas alimentan aún más esta reacción. El descenso de la contaminación y la simultánea disminución de las actividades económicas a causa de la pandemia podrían dar la razón a quienes sostienen que el crecimiento históricamente está correlacionado con un aumento de las emisiones de carbono y que puede encontrarse un término medio entre el crecimiento y la mitigación del cambio climático, por cuanto los límites ecológicos de la Tierra no permiten la reproducción en todo el mundo de los patrones de producción y consumo de los países desarrollados. En cambio, si se prioriza el crecimiento a corto plazo se podrían utilizar los ingresos resultantes para reducir la contaminación más adelante. Además, podría impulsar aún más la actividad económica al atraer industrias contaminantes de países con normas y regulaciones ambientales más estrictas. Los efectos a corto plazo en el crecimiento suscitados por la mitigación del clima podrían ser extremadamente perjudiciales para los países con un gran sector de combustibles fósiles, toda vez que unas políticas tan necesarias como las de reducción de las emisiones para ajustarse al Acuerdo de París deprimirán inevitablemente la demanda de este tipo de combustibles. Asimismo, esas políticas también aumentarán el riesgo de que ciertos activos con instalaciones de exploración, producción o procesamiento y otras infraestructuras caigan en desuso o se abandonen (“activos varados”), activos que suelen tener horizontes de inversión a largo plazo, y ya no se pueda obtener de ellos un rendimiento económico.

133. Las vías tecnológicas hacia economías más verdes siguen siendo muy inciertas y es posible, además, que los países en desarrollo no dispongan de suficiente mano de obra calificada y no puedan permitirse asumir el elevado costo de las tecnologías pioneras. Dejar que otros asuman los costos hundidos que implica el desarrollo de soluciones tecnológicas verdes puede ser también una forma de obligar a los primeros países industrializadores a pagar su deuda histórica por la contaminación que han generado en el pasado. Los argumentos en favor de esta idea se han visto respaldados por el empeoramiento de las finanzas públicas a causa de la pandemia, que ha hecho que resulte sumamente difícil para los países en desarrollo financiar una recuperación y, al mismo tiempo, acometer las inversiones fundamentales que son necesarias para tomar vías de desarrollo ambientalmente más sostenibles.

134. No obstante, estos argumentos no toman en consideración las experiencias de muchos países desarrollados y en desarrollo, las cuales demuestran cómo se puede conjugar la reducción de las emisiones de carbono y el logro de objetivos de desarrollo. Esta combinación es tanto más exitosa cuanto más se avanza en las mejoras tecnológicas y el cambio estructural hacia una producción y un consumo de bajas emisiones de carbono que permitan superar el problema que supone el aumento de la presión ambiental debido al aumento paulatino del tamaño de una economía. Cuando así sucede, no hay tensión entre los objetivos económicos y los ambientales de la Agenda 2030. La creación de capacidades productivas transformadoras está en el núcleo de la mitigación del cambio climático, no en sus antípodas.

135. Conjugar crecimiento económico y una transformación estructural hacia una economía con bajas emisiones de carbono representa todo un desafío para todos los países. Sin embargo, la evidencia puede ser tranquilizadora al respecto, ya que indica la posibilidad de un mayor rendimiento a corto plazo por cada dólar gastado en un estímulo fiscal verde en comparación con uno convencional³⁶. Además, los proyectos verdes pueden generar más empleo porque los sectores en expansión con bajas emisiones de carbono, como la energía a partir de fuentes renovables, la modernización de edificios, la producción de automóviles eléctricos y el sector de los servicios, suelen requerir más mano de obra que los sectores en contracción con altas emisiones de carbono, como la energía a partir de combustibles fósiles, el transporte y la industria pesada³⁷.

136. Los que se desarrollen tardíamente pueden tener algunas ventajas a la hora de transitar hacia actividades con bajas emisiones de carbono. El uso de fuentes de energía renovables en las primeras etapas del proceso de desarrollo evita la construcción de infraestructuras que hace a los países cautivos de fuentes de energía intensivas en emisiones de carbono y entraña unos elevadísimos costos cuando se quiere optar por otro tipo de fuentes. Los marcos de las políticas en materia de cambio estructural y de bajas emisiones de carbono, que se potencian mutuamente, reducen el riesgo de un bloqueo tecnológico, especialmente cuando las soluciones de bajas emisiones de carbono permiten opciones de fácil readaptación y garantizan la interoperabilidad con las estructuras existentes. Optar cuanto antes por soluciones de bajas emisiones de carbono ofrece posibilidades de aumentar los activos fijos en la generación de energía, el transporte, la construcción y la industria que pueden brindar ventajas y rápidas ampliaciones de escala en

³⁶ UNCTAD, 2019a.

³⁷ Fondo Monetario Internacional, 2020, *Perspectivas de la Economía Mundial: un largo, desigual e incierto camino cuesta arriba*, Washington, D.C. (octubre).

la producción internacional dirigida hacia mercados nuevos y en expansión que requieren el cumplimiento de normas estrictas o en los que los consumidores están dispuestos a pagar más por un rendimiento superior en términos ambientales.

137. Sin embargo, dadas las fracturas que presenta en la actual coyuntura la economía global, el objetivo general no puede consistir únicamente en acelerar el crecimiento económico y la transformación estructural, sino que es preciso respetar al mismo tiempo las limitaciones del planeta estableciendo un tipo de incentivos que tengan en cuenta los costos ambientales y orienten las economías y las sociedades hacia vías de bajas emisiones de carbono. Se trata de algo bastante más complejo y que debe garantizar la equidad y la inclusión, pues es preciso que los productos, las tecnologías y los servicios verdes sean asequibles para una gran parte de la población y que quienes trabajan en los sectores que paulatinamente desaparezcan tengan posibilidades en otros.

138. Poner un precio a las emisiones en forma de impuestos o sistemas de negociación de derechos de emisión y, de ese modo, modificar la estructura de incentivos para los productores y los consumidores, parecerían ser medidas indispensables para poner en marcha un proceso encaminado a crear unas economías con bajas emisiones de carbono. Además de su impacto inmediato en las estructuras de incentivos, los ingresos disponibles derivados de la eliminación gradual de las subvenciones a los combustibles fósiles y la introducción de precios para las emisiones de carbono pueden utilizarse

Dedicar parte del estímulo relacionado con la pandemia a inversiones verdes podría acelerar la generación de energía a partir de fuentes renovables, la implantación de sistemas de transporte limpio y la construcción de edificios energéticamente eficientes.

para apoyar los ingresos y crear empleo. Los bajos precios actuales del petróleo mejoran la viabilidad de esta opción de política. Ahora bien, esas medidas deben ir acompañadas de un apoyo selectivo a los ingresos, ya que los sectores menos prósperos de la sociedad suelen ser los que dedican una mayor proporción de sus ingresos a sufragar los gastos en energía y emplean de manera desproporcionada productos y sistemas de transporte muy intensivos en emisiones de carbono. Es preciso también apoyar los cambios en la estructura de incentivos con medidas por el lado de la oferta. Además de las medidas que fomentan la innovación, como, por ejemplo, hacer que los derechos de propiedad intelectual y la protección de las patentes sean más inocuos para el clima, el establecimiento de normas es un factor importante para impulsar una transformación estructural que respete mejor el carácter de bien público de los objetivos en materia de bajas emisiones de carbono. De hecho, dedicar parte de las medidas de

estímulo relacionado con la pandemia a un estímulo en inversiones verdes podría acelerar considerablemente la inversión en la generación de energía a partir de fuentes renovables, la implantación de sistemas de transporte limpio y la construcción de edificios energéticamente eficientes.

139. También es necesario disponer de mecanismos de recuperación y apoyo para sostener a los pequeños Estados insulares en desarrollo y a los países menos adelantados. Urgen medidas para mejorar la gestión de las pesquerías y proteger los ecosistemas conexos. Al mismo tiempo hay que proteger también el empleo y los derechos humanos de los trabajadores del mar y salvaguardar el bienestar y la seguridad alimentaria de millones de personas. El turismo costero y marítimo necesitará soluciones innovadoras para integrar las funciones de salud pública y garantizar la seguridad de los turistas y los residentes locales por igual, así como para vincular el ecoturismo con el patrimonio, los servicios de restauración y la pesca responsable. La mejora de la trazabilidad y el cumplimiento de las medidas sanitarias para los productos azules permitirá un ecoturismo costero y marítimo sostenible.

140. Los instrumentos de financiamiento específicamente dedicados a hacer frente al cambio climático podrían facilitar esos procesos. Aunque en los últimos años ha aumentado la disponibilidad de financiamiento para hacer frente al cambio climático, es muy insuficiente frente a los 100.000 millones de dólares anuales que se había prometido movilizar hasta 2020, como así se acordó en el 15º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrado en Copenhague. Las estimaciones para 2018 —último año del que se disponen datos— indican que los 79.000 millones de dólares, incluido el financiamiento público bilateral y multilateral (atribuido a los países desarrollados), que es la cuantía global para financiar actividades relacionadas con el cambio climático, se emplearon como apoyo oficial al crédito a la exportación y para movilizar financiamiento privado³⁸. De esta cantidad, el financiamiento público para hacer frente al clima ascendió a 62.000 millones de dólares en 2018, lo que es en gran medida coherente con el nivel proyectado de 67.000 millones de dólares en 2020, pero la crisis de COVID-19 y sus secuelas pueden haber afectado a la capacidad de algunos países desarrollados para seguir proporcionando y movilizando financiamiento para luchar contra el cambio climático.

141. Una forma de aumentar el financiamiento para el clima podría consistir en una reevaluación de los actuales criterios utilizados para asignar la asistencia oficial para el desarrollo y los préstamos concesionales con

³⁸ Organization for Economic Cooperation and Development, 2019, *Climate Finance Provided and Mobilized by Developed Countries in 2013-2018*, OECD Publishing, París.

miras a incluir consideraciones ambientales, además del ingreso per cápita. Para evitar que las preocupaciones por la sostenibilidad de la deuda frenen la adopción de medidas para hacer frente al cambio climático, podría considerarse la posibilidad de utilizar de manera más sistemática instrumentos de deuda dependientes del Estado y la inclusión de cláusulas sobre desastres que provoquen la suspensión temporal de los pagos del servicio de la deuda. Podría ser también muy importante el aumento del financiamiento disponible que podrían conceder los bancos públicos de desarrollo también a la hora de compaginar la recuperación económica con el desarrollo sostenible, habida cuenta de sus mandatos públicos, sus principales carteras de inversión colectiva y las funciones anticíclicas de esas instituciones.

C. Mejora del espacio fiscal y del acceso a la liquidez internacional para los países en desarrollo

142. Para avanzar hacia una vía que promueva una transformación estructural sostenible e inclusiva en un entorno de producción internacional en evolución se requiere un espacio fiscal suficiente y acceso a la liquidez internacional. Aliviar las restricciones fiscales es importante para los países en desarrollo, ya que su espacio fiscal es menor que el de la mayoría de las economías avanzadas. La falta de ingresos fiscales no solo ha limitado la compra

Aliviar las restricciones fiscales es importante para los países en desarrollo, ya que su espacio fiscal es menor que el de la mayoría de las economías avanzadas.

de medicamentos y equipo médico esenciales para permitir la realización de pruebas y contener el alcance de la pandemia de COVID-19 en la población, sino que también ha obstaculizado la respuesta de los Gobiernos a las repercusiones económicas inmediatas de la crisis, al permitir únicamente transferencias directas muy limitadas a personas y empresas cuyas actividades económicas desaparecieron con ella. Es preciso asegurarse de que las restricciones fiscales no obstaculicen también las políticas de financiamiento que permitan la recuperación económica y la creación de capacidades productivas transformadoras en el período pospandémico.

143. En este contexto, las políticas de las economías avanzadas desempeñan un papel importante. Una estrategia de pleno empleo e

impulsada por la demanda en la que la política fiscal tenga un papel más prominente y no basada solo en la política monetaria constituiría un entorno económico expansivo a nivel mundial y entrañaría una mejora de los ingresos de exportación de los países en desarrollo. Este tipo de estrategia también ayudaría a que los ingresos por turismo y las remesas de los trabajadores migrantes recuperasen los niveles prepandémicos.

144. Sin embargo los países en desarrollo registran unas carencias estimadas entre 2 y 3 billones de dólares para hacer frente a sus pagos a corto plazo, por lo que es indispensable un apoyo internacional considerablemente mayor. Uno de los problemas guarda relación con los esfuerzos conjuntos de los países desarrollados y en desarrollo por dedicar más recursos a la recuperación de activos robados y a la inversión en infraestructura y transparencia de datos, que es indispensable para reducir los flujos financieros ilícitos relacionados con el comercio. Otro problema tiene que ver con la mejora de la recaudación tributaria. Para complementar los esfuerzos de movilización de los recursos nacionales, es esencial llegar a un acuerdo internacional para frenar la evasión fiscal por parte de las personas con grandes fortunas y para contener los flujos financieros ilícitos mediante la reforma de las normas internacionales en materia de impuesto sobre sociedades y de las prácticas de las empresas multinacionales, de manera que los países en desarrollo reciban la parte que les corresponda de los beneficios empresariales. Todo acuerdo de ese tipo debe adecuarse a las preocupaciones y la capacidad de ejecución de los países en desarrollo. Esos acuerdos también deberían ofrecer soluciones multilaterales para gravar las actividades digitales. En su defecto, se podría producir un nuevo florecimiento de las medidas unilaterales en forma de impuestos sobre los servicios digitales y podría llevar aparejada una recrudescencia de las tensiones comerciales entre las principales economías desarrolladas.

145. La forma más eficaz de ampliar el acceso de los países en desarrollo a la liquidez internacional es utilizar todos los componentes de la arquitectura financiera para el desarrollo y lograr que su funcionamiento sistémico sea mucho más eficaz. El Fondo Monetario Internacional, que está en el centro de la red de seguridad financiera mundial, ha reaccionado rápidamente. El Fondo no ha tardado en conceder préstamos de emergencia a más de 80 países, ha aumentado temporalmente los límites anuales del acceso general a los recursos del Fondo de los países miembros y ha prorrogado la elevación de los topes de acceso en sus mecanismos de financiamiento de emergencia. Al mismo

Para ampliar el acceso de los países en desarrollo a la liquidez internacional es necesario utilizar todos los elementos de la arquitectura financiera para el desarrollo y lograr que su funcionamiento sistémico sea más eficiente.

tiempo, la condicionalidad, en comparación con las prácticas anteriores, en la gran mayoría de estas medidas es menor o nula en materia de austeridad fiscal. El Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo también han reaccionado con rapidez y han habilitado más recursos financieros. Sin embargo, el tamaño relativamente pequeño de esas respuestas pone de relieve aún más la urgencia de dotar de recursos suficientes al Fondo Monetario Internacional mediante, entre otras medidas, la finalización de la Decimosexta Revisión General de Cuotas y la aplicación de las tan esperadas reformas de la estructura de gobierno, así como de reducir las limitaciones en la capacidad de préstamo de los bancos multilaterales de desarrollo.

146. El tamaño limitado de la provisión de liquidez adicional relacionada con la pandemia indica que, de cara al futuro, se necesita mucho más. Una opción importante es la asignación de derechos especiales de giro (DEG). Se trataría de una réplica de la asignación de 183.000 millones de DEG, o casi el 90 % del total acumulado de asignaciones de DEG, que se realizó en 2009 en respuesta a la crisis económica y financiera global. Una asignación adicional de entre 500.000 y 600.000 millones de dólares podría lograrse con relativa facilidad, pues no se requeriría la aprobación parlamentaria en algunas de las grandes economías desarrolladas. De combinarse esa nueva asignación con un mecanismo que permitiese canalizar los DEG no utilizados hacia los países vulnerables se garantizaría que los países en desarrollo pudiesen aprovechar en su beneficio el grueso de las asignaciones de DEG. Otra opción sería mejorar la inclusión de los países en desarrollo en los acuerdos de canje de divisas (líneas *swap*) y los servicios de financiamiento de operaciones de recompra ofrecidos por los principales bancos centrales.

147. Un aumento del financiamiento concesional mediante una ampliación de la asistencia oficial para el desarrollo también ampliaría el espacio fiscal y el acceso a la liquidez internacional. Esta medida, en particular, sería muy favorable para los países de ingreso bajo que tienen un acceso limitado a otras fuentes de financiamiento externo y carecen de un mercado financiero nacional desarrollado. En los diez años transcurridos desde la crisis financiera y económica global, otros 2 billones de dólares hubieran podido llegar a los países en desarrollo si los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo hubieran alcanzado el objetivo de dedicar el 0,7 % (del ingreso nacional global) a la asistencia oficial para el desarrollo. Ha llegado el momento de que los países donantes cumplan, por fin, su compromiso colectivo y presten plena e incondicionalmente a los países en desarrollo esa asistencia oficial para el desarrollo.

148. Si lo que se pretende es que la red de seguridad financiera mundial funcione como un sistema, sería importante también prever un marco

estructurado para el tratamiento de la deuda que sea capaz de ayudar a los países a lograr la sostenibilidad de su deuda. La Iniciativa de suspensión del servicio de la deuda del Grupo de los 20 posibilita que los 73 países que satisfacen los criterios para acogerse a ella puedan declarar una suspensión temporal de pagos de la deuda del “sector oficial” o de la deuda contraída por un Estado con otro, pero solo ha permitido dar un cierto respiro a los 43 países que se han sumado a ella. Se requerirán otras medidas, como la prórroga de la duración de la iniciativa y del número de países que pueden acogerse a la iniciativa, así como el tránsito, llegado el momento, de una moratoria de la deuda a un alivio de la deuda. Los acreedores multilaterales, y especialmente los privados, deben asumir su responsabilidad social global de compartir la carga que supone aliviar el sobreendeudamiento. Las decisiones soberanas de solicitar el alivio de la deuda entrañan el riesgo de que las agencias de calificación crediticia rebajen su calificación. La creación de una autoridad mundial de la deuda ayudaría a coordinar y facilitar la reestructuración de la deuda. Asimismo, un organismo independiente de calificación crediticia sería otra medida importante que fomentaría soluciones equitativas, significativas y oportunas para la deuda soberana³⁹.

149. También se necesitan medidas más eficaces para evitar que fluya el dinero barato y en abundancia a los países en desarrollo en busca de una mayor rentabilidad. Los controles de capitales administrados en ambos extremos, es decir, en los países desarrollados y en desarrollo, podrían desempeñar un papel importante. El Fondo Monetario Internacional ha cambiado su consejo sobre la restricción de los flujos de capital y está empezando a adoptar una mayor tolerancia respecto a las restricciones *ad hoc*. Sin embargo, para ser plenamente eficaces, es muy posible que sea necesario incluir los controles de capitales en el instrumental de políticas habitual de los Gobiernos⁴⁰.

150. El largo camino para subsanar las fracturas prepandémicas, lograr una recuperación económica sostenida tras la pandemia, aprovechar los beneficios para el desarrollo que pueden generar los cambios estructurales en la producción internacional y avanzar por la vía del desarrollo sostenible hacia el logro de la Agenda 2030 no está exento de dificultades. Es necesario reducir los altos niveles de desigualdad y solventar los inveterados impedimentos a la creación de empleo y el aumento de las inversiones en capacidades productivas transformadoras y además rentabilizar al mismo tiempo otros desafíos como la digitalización, el cambio climático y otros problemas ambientales. La falta de avances en cualquiera de estos frentes

³⁹ Para un examen más detallado, véase Naciones Unidas, 2020, Sostenibilidad de la deuda externa y desarrollo, A/75/281, Nueva York, 30 de julio.

⁴⁰ UNCTAD, 2019a.

podría provocar no solo que los países en desarrollo experimenten otra década perdida, sino además que leguen a las generaciones futuras un planeta degradado. Por ello, para que los países en desarrollo complementen sus disminuidos medios internos será crucial una asistencia externa que sea suficiente, puntual y eficaz. Nunca antes fue tan importante una cooperación multilateral eficaz para dar forma a nuestro futuro común.

The background features a stylized tree on the left and a large, light blue leaf on the right. The text is positioned in the lower-left quadrant.

IV. Un multilateralismo más resiliente para el comercio y el desarrollo más allá de 2030



151. La integración en la economía global no se circunscribe a la eliminación de los obstáculos a los movimientos transfronterizos de bienes, servicios, capital, trabajadores y tecnología, sino que incluye además la integración en los sistemas y las instituciones de la gobernanza económica internacional. Esos sistemas e instituciones deben abordar los problemas de gobernanza que surgen cuando el ámbito de la acción regulatoria de las instituciones de un país se limita a su territorio nacional, mientras que las fuerzas desencadenadas por la globalización y la creciente integración tienen repercusiones que trascienden las fronteras y pueden imponer restricciones a los encargados de la formulación de políticas nacionales para el logro de sus objetivos. Desde esta perspectiva, la globalización implica una erosión de la soberanía nacional. En cambio, la actual hostilidad hacia la globalización puede considerarse como una reafirmación del Estado-nación. La nueva tarea que tiene ante sí el multilateralismo es compaginar la reafirmación del papel del Estado con la gobernanza de una “globalización mejor”, además de cómo poder encontrar nuevas esferas de consenso sobre cuestiones de interés común para muchos países, como la necesidad de crear capacidades productivas transformadoras.

La nueva tarea que tiene ante sí el multilateralismo es compaginar la reafirmación del papel del Estado con la gobernanza de una “globalización mejor”.

152. El multilateralismo es un mecanismo para que los países se ocupen de esos problemas de gobernanza mediante una reducción voluntaria y recíproca de su soberanía y una gestión de la interfaz entre los diferentes regímenes nacionales. Los acuerdos resultantes diseñan, aplican y obligan a respetar las disciplinas multilaterales mutuamente acordadas. En este sentido, el multilateralismo es muy diferente de los mecanismos que vienen determinados únicamente por el nacionalismo económico. En el seno del multilateralismo existe una importante tensión entre la búsqueda por cada Estado de la autodeterminación económica y las limitaciones que imponen los regímenes multilaterales a los actos de cada uno de ellos. Incluso en un régimen de multilateralismo, los países poderosos pueden seguir tratando de obtener concesiones mediante medidas unilaterales y de reducir las diferencias nacionales promoviendo una estructura económica y jurídica singular y omnipotente.

153. Una de las dificultades que enfrenta el multilateralismo en la esfera económica es que, si bien en términos jurídicos las normas y disciplinas multilaterales pueden ser igualmente vinculantes para todos los participantes, en términos económicos pueden presentar ciertos sesgos que no permiten dar completamente acomodo a las necesidades de los países cuya estructura de producción y ventaja comparativa ofrecen menos opciones para aprovechar

en su beneficio las opciones que ofrecen los sistemas internacionales. Esta dificultad puede resolverse haciendo posible que esos países invoquen cláusulas específicas de salvaguardia o de exclusión u otorgándoles un trato especial y diferenciado. Otra dificultad estriba en que algunos participantes pueden sentirse cada vez más desaventajados por la forma en que se aplican las normas acordadas multilateralmente o por los cambios en las circunstancias económicas que les hacen percibir un cambio en los grados de libertad que las normas conceden a los países en comparación con el momento en que se formularon. Una tercera dificultad es que las normas y disciplinas multilaterales tal vez no tengan un alcance suficientemente amplio y no tengan suficientemente en cuenta los intereses de algunos países, por ejemplo, en ámbitos como las finanzas, la movilidad laboral o la tributación de las empresas. En consecuencia, la impresión de un exceso de normas y restricciones en algunas esferas y de carencia en otras puede ser un factor crucial para socavar el consenso en torno al multilateralismo.

154. En cuanto al comercio, los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales de hace 25 años ampliaron el alcance de las disciplinas multilaterales para incluir normas que afectan directamente a las políticas nacionales. Se trata de instrumentos de política que se habían utilizado ampliamente cuando los países que ya han alcanzado la fase de industrialización madura o tardía, iniciaron su industrialización para alcanzar sus niveles actuales de desarrollo. Las normas de la OMC también han reducido las importantes oportunidades que el anterior Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio ofrecía a los países para optar por no aplicar determinadas disciplinas. En cambio, las normas acordadas pasaron a ser vinculantes para todos los miembros de la OMC e imponen que los procedimientos de solución de diferencias también sean vinculantes.

155. El régimen comercial multilateral basado en normas por el que se rige la OMC redundaba en beneficio de los países en desarrollo, pues atenúa la coacción que los países poderosos pueden ejercer en las negociaciones y relaciones comerciales. No obstante el alcance de las normas, los temas elegidos para la negociación y las modalidades de aplicación de los resultados convenidos pueden no siempre ser propicios para acelerar la creación de las capacidades productivas transformadoras que se necesitan para que puedan converger las economías en desarrollo. Así, por ejemplo, la ronda de negociaciones comerciales multilaterales iniciada en Doha en 2001, comúnmente denominada Programa de Doha para el Desarrollo, tenía por objeto hacer hincapié en las aspiraciones de los países en desarrollo en materia de comercio y desarrollo. Sin embargo, sigue siendo un programa inconcluso. Podría decirse que ha quedado en suspenso en virtud del párrafo 30 de la Declaración Ministerial de la Décima Conferencia Ministerial de la OMC, en el que se reconoce que “muchos Miembros reafirman el

Programa de Doha para el Desarrollo y las Declaraciones y Decisiones adoptadas en Doha y en las Conferencias Ministeriales celebradas desde entonces y reafirman su pleno compromiso con la conclusión del PDD [Programa de Doha para el Desarrollo] sobre esa base”, mientras que otros “no reafirman los mandatos de Doha, ya que consideran que se necesitan nuevos enfoques para lograr resultados significativos en las negociaciones multilaterales”.

156. La división de opiniones sobre la forma de abordar las nuevas negociaciones comerciales multilaterales han alentado, además, a recurrir a acuerdos comerciales bilaterales y regionales que están estrechamente relacionados con la extensión de las cadenas globales de valor, como se ha señalado anteriormente. Este hecho, junto con la tendencia a favorecer las negociaciones plurilaterales en el seno de la OMC, ha propiciado la fractura cada vez mayor del régimen de comercio multilateral. Además y aún más importante, el creciente unilateralismo en la política comercial mundial ha dado lugar a una mayor presión sobre el mecanismo de solución de diferencias de la OMC, considerado por muchos como la piedra angular del sistema de comercio multilateral basado en normas. Su Órgano de Apelación quedó paralizado en diciembre de 2019 a raíz de un desacuerdo entre los miembros de la OMC para la elección de sus nuevos integrantes, así como por cuestiones relacionadas con el plazo para completar el examen del Órgano de Apelación y su presunto activismo judicial. Además, el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo está cada vez más cuestionado, pues su importancia en la producción y el comercio globales ha aumentado rápidamente. Se prevé que aumenten la frecuencia y la gravedad de las controversias comerciales, a menos que se resuelvan satisfactoriamente para todas las partes sus problemas con el régimen multilateral de comercio.

157. Estas fracturas del régimen multilateral de comercio han cobrado especial importancia con el recrudecimiento de las tensiones entre China y los Estados Unidos y la imposición unilateral de aranceles que son potencialmente incompatibles con las normas de la OMC y otros impedimentos a los flujos comerciales y de inversión. El acuerdo al que llegaron China y los Estados Unidos en diciembre de 2019 ha supuesto un respiro temporal, pero no elimina la subida de los aranceles llevada a cabo anteriormente —lo que es contrario al principio de nación más favorecida en el que se basa el régimen multilateral de comercio— y la cuantificación numérica de la expansión comercial que se pretende realizar es un indicio de una vuelta al comercio dirigido bilateralmente. La crisis de COVID-19 tiene el potencial de agudizar aún más las tensiones y de establecer a nivel global unas relaciones comerciales más segmentadas y polarizadas, lo que acarrearía evidentemente consecuencias negativas para muchos países.

158. Es poco probable que inminentemente se consiga una resolución definitiva de las tensiones comerciales. De hecho, se corre el riesgo de que las tensiones comerciales continúen o de que incluso se intensifiquen y proliferen por un aumento de las medidas restrictivas del comercio también entre otros países. Estos efectos podrían también extenderse más allá de las partes involucradas y afectar a las economías de todo el mundo a través de canales tanto directos como indirectos. Podrían generar el riesgo de que el comercio dirigido empiece a generalizarse a través de acuerdos comerciales bilaterales. Por el contrario, una pronta resolución de las tensiones comerciales entre los Estados Unidos y China subsanaría en parte la debilidad de la demanda, el comercio y las inversiones mundiales que ha provocado la pandemia de COVID-19.

159. Las tensiones comerciales entre China y los Estados Unidos plantean, así pues, retos aún mayores al multilateralismo. Y no es solo porque involucren a las dos economías más grandes del mundo, sino también porque yuxtaponen una potencia mundial establecida, los Estados Unidos, y una potencia mundial emergente, China, cada una con su diferente sistema económico, social y político. Algunos observadores sostienen que esas constelaciones enfrentan lo que se conoce como la trampa de Tucídides —denominada así en honor del historiador griego del mismo nombre, quien sostuvo que la guerra del Peloponeso se debió al crecimiento del poderío ateniense y el temor que este despertó en Esparta— o la posibilidad de que a medida que China gane mayor poder económico, tecnológico y geopolítico en relación con los Estados Unidos, los dos países se vean abocados a colisionar y encaminarse inevitablemente hacia una guerra⁴¹.

La fractura de la economía mundial en dos esferas económicas distintas tendría unas repercusiones extremadamente graves.

160. Aunque son reducidas las probabilidades de caer en la trampa de Tucídides, las actuales tensiones comerciales podrían dar lugar a un enfrentamiento a largo plazo que recuerde al que opuso a los Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría. El consiguiente “desacoplamiento” y la fractura de la economía global en dos esferas económicas distintas que gravitaran en torno a los Estados Unidos y China acarrearía repercusiones extremadamente negativas por varias razones. En primer lugar, a diferencia de la Unión Soviética en la época de la Guerra Fría, la China actual está profundamente integrada en la economía mundial, y las cadenas globales de valor mundiales han creado lazos entre las economías de China y los Estados Unidos. Un desacoplamiento fracturaría aún más esas configuraciones y

⁴¹ Allison, G., 2017, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides' Trap?* Boston, Nueva York: Houghton Mifflin Harcourt.

exigiría una reconfiguración a gran escala de los vínculos comerciales a nivel global. Otra son las grandes tenencias de bonos del Tesoro de los Estados Unidos en manos de China. Una reducción brusca de esas tenencias, por la razón que fuere, podría hacer que se dispararan las rentabilidades de los bonos del Tesoro estadounidense, lo que probablemente frenaría aún más el crecimiento económico de los Estados Unidos. Además, el comercio mundial sigue facturándose desproporcionadamente en dólares, por lo que la deuda externa de muchos países en desarrollo está denominada exclusivamente en la divisa estadounidense. Esto significa que cualquier movimiento del tipo de cambio del dólar de resulta de una controversia comercial podría provocar una extensa onda expansiva en la economía global.

161. En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, otras economías, tanto desarrolladas como en desarrollo, tienen vínculos económicos tanto con China como con los Estados Unidos y se verían obligadas a elegir uno de los bandos, posiblemente diferentes en reglas y normas, lo que comportaría hacer de su soberanía moneda de cambio y que esta se viese reducida a optar entre seguridad e interés económico. En tercer lugar, tanto China como los Estados Unidos son protagonistas principales en una serie de desafíos transnacionales de carácter no económico —como el cambio climático y la pandemia— que exigen esfuerzos conjuntos.

162. A fin de evitar un desacoplamiento innecesario, importa reconocer que, en la coyuntura actual, las principales naciones parecen no tener la intención o la capacidad de hacer contribuciones unilaterales adecuadas al suministro de bienes públicos globales. Son reacias a renunciar voluntariamente a parte de su soberanía y a hacer concesiones en el marco de acuerdos multilaterales. Para que esta renuencia no se traduzca en una escasez de suministros de bienes públicos globales, como las normas y disciplinas multilaterales, y en una desconsideración de los legítimos intereses de otros países, es preciso redefinir un conjunto de reglas y normas que no solo conecten a los países, sino que además garanticen al mismo tiempo su soberanía y preferencias nacionales. En términos más generales, implicaría ver en el multilateralismo un mecanismo por el cual la globalización y el Estado-nación no compiten entre sí, sino que se potencian mutuamente y salen reforzados.

163. Si bien no cabe la posibilidad real de apartarse de un mundo tan interdependiente como el nuestro, la forma de gestionarlo mejor para calmar la inquietud que genera y recuperar cierto grado de confianza es un problema urgente que deben solventar todos los países sea cual sea su nivel de desarrollo. Una consecuencia importante de esta aceptación sería considerar la forma de hacer frente a las fuerzas de la globalización que han fomentado la desigualdad y la vulnerabilidad y que no han estado

sujetas, o lo han estado insuficientemente, a procesos y procedimientos multilaterales. Para ello, habría que abordar una serie de problemas tanto persistentes como incipientes. Entre las esferas en que persisten los problemas figuran el elevadísimo e inédito nivel del stock global de deuda, la volatilidad y el frecuente y perjudicial cortocoplacismo de los flujos internacionales de capitales y la evasión y la elusión fiscal. En estas áreas cabe incluir también ciertas cuestiones sobre la forma en que podría mejorarse la cooperación entre las entidades más antiguas y las más nuevas que proporcionan fondos para el desarrollo con miras a poder maximizar el financiamiento del fomento de las capacidades productivas transformadoras. Un resurgimiento del multilateralismo en esta dirección no solo abordaría las actuales disyuntivas a las que se enfrentan los entornos comerciales multilaterales, sino que proporcionaría una solución más general que redundaría en beneficio de todos.

Volver a ganar la confianza en el multilateralismo exige estudiar la forma de hacer frente a las fuerzas de la globalización que han fomentado la desigualdad y la vulnerabilidad.

164. La crisis de COVID-19 representa un desafío incipiente que puede exigir ajustes de las vigentes normas multilaterales para que reflejen de manera más adecuada las necesidades de un mundo que se enfrenta a una pandemia como la de la COVID-19. La producción, el comercio y la inversión —que constituyen la base de nuestros sistemas económicos— necesitan que las personas tengan salud y seguridad. Un mundo así puede necesitar reglas y normas que rijan una globalización más centrada en las personas, entre otras cosas para evitar que choques como el de la COVID-19 paralicen el avance de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Este tipo de ajuste otorgaría a organizaciones como la Organización Mundial de la Salud un papel más importante en la gobernanza de la globalización. Podría hacerse inspirándose en lo hecho con la pandemia de COVID-19 y las epidemias de los últimos 20 años, como el síndrome respiratorio agudo severo (SARS), el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS) y la enfermedad del Ébola. Ello significaría prestar mayor atención a las regulaciones internacionales en materia de sistemas de salud que pueden hacer frente a enormes incrementos de la demanda y a los datos de investigaciones de campo sobre prevalencia de enfermedades e inmunidad de la población, así como a normas sobre la forma en que las consecuencias económicas del confinamiento en masa pueden integrarse en las decisiones en materia de políticas. Esa regulación internacional también tendría que reflejar mejor las cuestiones ambientales en la gestión de la globalización. Como ha quedado demostrado con la pandemia de COVID-19, la protección del medio ambiente es un aspecto esencial de la salud pública. Detener la deforestación y otras formas de

destrucción del hábitat reduciría los vectores de transmisión a los humanos de nuevos y peligrosos virus zoonóticos.

165. En cuanto a la dimensión del comercio y desarrollo en la globalización, un paso indispensable es reducir al mínimo los efectos adversos de los aranceles y otras barreras comerciales con los que se gravan los productos médicos y farmacéuticos esenciales en la capacidad nacional y mundial de responder a los problemas de salud pública, mediante, por ejemplo, una mayor diversificación de las cadenas de suministro y el aumento de las existencias estratégicas. La aplicación de una “cláusula de paz” en casos relacionados con la OMC y la protección de las inversiones como consecuencia de la COVID-19 permitiría a los países adoptar y utilizar rápidamente medidas de emergencia para superar los obstáculos en materia de propiedad intelectual, datos e información a las medidas sanitarias relacionadas con la COVID-19, que llevaría aparejada una suspensión permanente en todos los foros competentes de las reclamaciones presentadas por medidas que han aplicado algunos Gobiernos en el contexto de la pandemia de COVID-19. Con ello se crearía el espacio de políticas necesario para apoyar los esfuerzos de recuperación. Otra medida, dirigida específicamente a los países menos adelantados, sería la aplicación de compromisos en materia de exención de derechos y de contingentes acompañada de normas de origen transparentes.

166. Se podrían tomar medidas adicionales para ampliar las flexibilidades en la aplicación de las normas de la OMC con miras a satisfacer las necesidades sanitarias de los países en desarrollo. Así, por ejemplo, los miembros de la OMC aprobaron la Declaración relativa al acuerdo sobre los ADPIC (aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio) y la salud pública, en cuyo párrafo 4 se conviene “que el Acuerdo [...] puede y deberá ser interpretado y aplicado de una manera que apoye el derecho de los Miembros de la OMC de proteger la salud pública y, en particular, de promover el acceso a los medicamentos para todos”. En 2005, los miembros de la OMC acordaron hacer permanente una exención temporal aprobada en una decisión de 2003, que permite la exportación de versiones genéricas de medicamentos patentados a países con una insuficiente o nula capacidad de fabricación en el sector farmacéutico. La crisis de la COVID-19 plantea la cuestión de si la introducción de estas flexibilidades es o no suficiente o si es necesario seguir debatiendo sobre la forma en que nuestras economías y sociedades pueden llegar a ser más resilientes y recuperarse mejor de un fortísimo choque externo y sobre la forma de repartir más equitativamente los beneficios de la globalización.

167. Preocupaciones similares suscita la cuestión del cambio climático. A fin de posibilitar que las respuestas a la crisis de la COVID-19 incluyan

decisiones en materia de políticas e inversión que aborden la emergencia climática tal vez sea necesario que las reglas y normas en la materia adquieran una mayor prominencia en los modos de gestionar la globalización. Tomar una vía de preeminencia en los modos de gestionar en emisiones de carbono es tecnológicamente posible. Además, hay un margen considerable para que las economías tanto desarrolladas como en desarrollo puedan aprovechar en su beneficio las oportunidades que generará el cambio estructural en la transición hacia fuentes de energía renovables, tecnologías inocuas para el clima, equipos con bajas emisiones de carbono y modos de consumo más sostenibles. Ahora bien, es preciso asegurarse desde el primer momento de que se tomen las medidas que garantizarán un reparto equitativo tanto de los esfuerzos como de los beneficios de esta transformación. Esta obligación recae en primer lugar en los principales emisores de carbono. Para ello es preciso una cooperación mundial y un reconocimiento inequívoco de la gran división de opiniones existente entre los países sobre este particular —en cuanto a comportamientos del pasado, responsabilidades del presente y necesidades futuras. Debe observarse el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, que debe apoyarse en unos sólidos principios y estructuras multilaterales.

168. El resultado de estos procesos sería una distribución más equitativa de los beneficios de la globalización, sobre todo si entrañara la adopción de medidas coordinadas a nivel mundial para adoptar una postura en las políticas que favorezca una recuperación económica sostenida y una inversión en capacidades productivas transformadoras que, además, se integre en marcos multilaterales adecuadamente diseñados. Esas medidas deben ser el resultado de un proceso consultivo en el que se debata el futuro del multilateralismo. Debe basarse en la participación plena, igualitaria y voluntaria de todas las partes interesadas y su diseño debe posibilitar que la globalización y la integración en la economía global sean coherentes con las necesidades y preocupaciones de los países con distintos niveles de desarrollo económico.

169. De conformidad con el Maafikiano de Nairobi, la UNCTAD podría contribuir de manera decisiva a este proceso no solo mediante sus instrumentos de cooperación técnica y sus productos de investigación y análisis, sino sobre todo mediante sus plataformas de diálogo e instrumentos de derecho indicativo que son pertinentes para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La ventaja de utilizar las plataformas de la UNCTAD es su alcance mundial y su transparencia, así como la posibilidad de un intercambio franco

La UNCTAD podría contribuir de manera decisiva a un multilateralismo más resiliente a través de sus plataformas de diálogo e instrumentos de derecho indicativo.

centrado en la búsqueda de consenso, pero sin necesidad de recubrir ese consenso con normas y disposiciones jurídicamente vinculantes. En este sentido, el 15º período de sesiones de la Conferencia se celebra en un momento oportuno y brinda la posibilidad de mantener un diálogo abierto y franco sobre la forma de configurar un nuevo sistema multilateral de comercio que permita a los países en desarrollo acelerar la inversión en capacidades productivas transformadoras y contribuir al crecimiento mundial y a la prosperidad compartida.

V. Conclusión



170. En mi prólogo a los resultados del 14º período de sesiones de la Conferencia, declaré que el Maafikiano de Nairobi y el Azimio de Nairobi definen una visión según la cual la UNCTAD ha de desempeñar un papel primordial en la aplicación y el seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y hacer frente de forma integral y holística a los retos persistentes y emergentes en materia de desarrollo. En ese momento, nadie habría esperado que los efectos de un desafío en ciernes como la pandemia de COVID-19 estuvieran tan íntimamente relacionados con los persistentes desafíos que plantean las imperantes fracturas económicas. El enfoque integrado y holístico en que se basa el mandato básico de la UNCTAD es el más adecuado para volver a reflotar las perspectivas mundiales del comercio y el desarrollo.

171. La 15ª Conferencia Ministerial debería reafirmar el mandato básico de la UNCTAD y el programa de trabajo iniciado en Doha, que debe continuar si la UNCTAD ha de cumplir su objetivo general de ayudar a los países en desarrollo y las economías en transición a lograr un desarrollo inclusivo y sostenible. Dada la envergadura del desafío que enfrentan los países en desarrollo para amortiguar la crisis de la COVID-19 y reconstruir sus economías con miras a posibilitar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la comunidad internacional tendrá que estudiar qué nuevos enfoques del desarrollo inclusivo y sostenible permiten tanto abordar los persistentes problemas de desarrollo como encontrar soluciones sostenibles a la crisis de la COVID-19.

La 15ª Conferencia Ministerial debería reafirmar el mandato básico de la UNCTAD y el programa de trabajo iniciado en Doha.

172. Debemos llevar a buen puerto esta tarea y no solo por razones económicas. Tomar las medidas adecuadas puede renovar las esperanzas de quienes están desencantados con sus Gobiernos y la forma en que estos han manejado la globalización y el multilateralismo en los últimos años. Estas personas esperan que los encargados de la formulación de políticas demuestren que es posible corregir el rumbo manteniéndose unidos y uniendo fuerzas para construir sociedades más equitativas e inclusivas que sean más resilientes a las pandemias y los otros numerosos retos que tenemos por delante. La Agenda 2030 nos da una idea de la dirección que es preciso tomar para transformar el comercio y el desarrollo en un mundo fracturado. Además, la revitalización del multilateralismo será la vía que es preciso tomar si se quiere que la globalización redunde en provecho de todos en un mundo marcado por la COVID-19.

173. El 15º período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo será una etapa idónea para reflexionar a fondo

sobre lo ocurrido con el comercio y el desarrollo en las últimas décadas. Permitirá llevar a cabo un balance y un análisis de los éxitos y los fracasos. También ayudará a poner de relieve las carencias de un enfoque que subestimó los desafíos y las numerosas fracturas económicas y sociales resultantes de la forma elegida para la globalización y que descuidó cuestiones como las sanitarias y las ambientales o también, a juicio de muchos, una distribución más equitativa de los beneficios económicos. Por último, permitirá debatir los desafíos que se avecinan y sus posibles soluciones. La creación de capacidades productivas que transformen las economías para que dejen de depender excesivamente de los productos básicos o de un tipo de empleo que genera poco ingreso nacional y conseguir tener una base de suministro más diversificada y generadora de más empleo digno será sin duda una de las prioridades de todos. No obstante, hay muchos más desafíos y soluciones que el debate del 15º período de sesiones de la Conferencia puede estudiar constructivamente.

174. Una de las ideas sobre las que se fundó la UNCTAD fue que el comercio es el mejor instrumento para generar un círculo virtuoso que favorezca el desarrollo, pero que para cumplir esta función, el comercio debe generar buenos empleos y oportunidades de ingresos a partir de la producción de bienes y servicios de creciente contenido tecnológico y valor agregado. El contagio económico de la COVID-19 pudo ser tan alto porque golpeó tan fuerte al vector más poderoso de los choques económicos, lo que causó un rápido casi colapso del comercio. Además, los efectos económicos fueron tan importantes que, justo al principio, la pandemia obligó a cerrar gran parte de la “fábrica Asia”, que es el centro manufacturero de la economía global. Estos factores y la consiguiente onda expansiva paralizaron la mayoría de las actividades económicas en todo el mundo y dejaron a muchos trabajadores sin empleo, que tuvieron que aplazar sus compras, lo que ejerció una mayor presión a la baja en la fabricación. Esto demuestra la necesidad de que las capacidades productivas transformadoras se difundan y compartan más ampliamente entre todos los países.

175. La ingente tarea que tenemos por delante es volver a encarrilar el comercio y la producción y hacerlo de tal manera que sea posible distribuir de manera más equitativa los beneficios de las actividades económicas globalizadas. En esta empresa, el papel de la UNCTAD es inequívoco. En su calidad de institución basada en el conocimiento y la creación de consenso, debería ayudar, en las esferas comprendidas en su amplio mandato, a los encargados de la formulación de políticas a establecer reglas y normas, en particular mediante la elaboración de normas no vinculantes, para lograr que la globalización permita crear sociedades más igualitarias e inclusivas, que es lo que se persigue con la triple promesa de 2015. Apoyándose en sus tres pilares, la UNCTAD debería ayudar a los países en desarrollo a crear las

instituciones y aplicar las políticas de comercio y desarrollo que fomenten las capacidades productivas que puedan transformar sus economías para crear más empleos de calidad y aumentar su resiliencia a las crisis económicas, ya sea las relacionadas con una pandemia, el cambio climático o cualquier otro de los muchos retos a los que se enfrentan.

176. Para que estas ideas se traduzcan en medidas encaminadas al logro de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, nos podemos basar en la labor preparatoria desarrollada desde la celebración del 14º período de sesiones de la Conferencia. El mecanismo intergubernamental de la UNCTAD, respaldado por la labor de investigación y análisis de la secretaría y que se manifiesta en la práctica a través de la cooperación técnica con los países, ofrece a los responsables de la formulación de políticas lugares de encuentro a nivel mundial para estudiar ideas y posibilidades de consenso sin que se les presione para que contraigan algún tipo de obligación. Entre las esferas del mandato de la UNCTAD en las que puede explorarse ese tipo de consensos de derecho indicativo y no imperativo figuran las cuestiones comerciales relacionadas con el desarrollo; medidas que incrementen la movilización de recursos, que es una condición sine qua non para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; facilitación de la inversión y acuerdos en esta materia; principios de préstamo y endeudamiento responsables; políticas macroeconómicas, industriales, financieras, de defensa de la competencia y tecnológicas que apoyen el comercio y la creación de capacidades productivas transformadoras; y las innumerables cuestiones relacionadas con las tecnologías digitales emergentes, por nombrar solo unas cuantas. Seguirá siendo importante el papel de los expertos externos procedentes de los círculos académicos, el sector privado y la sociedad civil, así como la cooperación Sur-Sur y las alianzas entre el sector público y el privado.

177. Espero que el debate del 15º período de sesiones de la Conferencia contribuya de manera importante a determinar las medidas que deben adoptarse para combatir la pandemia de COVID-19 y a decidir de qué manera el amplio mandato de la organización puede ayudarnos a construir sociedades más equitativas, inclusivas y resilientes, así como a seguir avanzando por la senda marcada en la Agenda de 2030. Queda por ver cómo evolucionarán exactamente la crisis y sus efectos en el comercio y el desarrollo, así como las cuestiones interrelacionadas en las esferas del financiamiento, la inversión, la

El debate que tendrá lugar en el 15º período de sesiones de la Conferencia contribuirá de manera importante a determinar las medidas que deben adoptarse para combatir los efectos de la pandemia y a decidir cómo la UNCTAD, en el desempeño de su amplio mandato, puede ayudar a construir sociedades más equitativas, inclusivas y resilientes.

tecnología y el desarrollo sostenible. Sin embargo, las diversas medidas que se examinan en el presente informe ofrecen a los Estados miembros de la UNCTAD mi evaluación de lo que se necesitará para avanzar hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en un mundo que parece ser muy diferente al de los años anteriores a la crisis de la COVID-19.

178. El resultado de Bridgetown debería ser conciso, pero debería expresarse en términos elocuentes y rotundos y reproducir fielmente el sentir colectivo de los ministros de comercio y desarrollo de los Estados miembros de la UNCTAD presentes en la reunión. Debería pronunciarse sobre toda la creciente constelación de cuestiones relativas al comercio y el desarrollo que vemos que están cobrando cada vez mayor importancia cuando lo que se persigue es que el resultado de una mejor recuperación de la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19 sea una mejor globalización, que es el deseo de todos los Estados miembros.

179. Esta mejor globalización debería basarse en el llamamiento universal hecho por primera vez en el 14º período de sesiones de la Conferencia para que todos los países creasen capacidades transformadoras. Si el resultado de la Conferencia de Bridgetown puede dar un paso para colocar este concepto de creación de capacidades productivas transformadoras en el centro de los esfuerzos de las Naciones Unidas para lograr una mejor recuperación, entonces los ministros reunidos en Bridgetown habrán hecho una enorme contribución al fortalecimiento de la labor económica de las Naciones Unidas.

180. De esta manera, el resultado de Bridgetown se inscribirá colectivamente en el discurso internacional más general sobre la pospandemia y trazará un rumbo coherente desde el actual período de sesiones de la Asamblea General hasta los próximos períodos de sesiones del Consejo Económico y Social y otros importantes y próximos foros, como, entre otros, la Duodécima Conferencia Ministerial de la OMC y la Quinta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados. De hecho, el resultado de Bridgetown debe ser previsor para encarar el futuro y abordar los retos persistentes e incipientes que plantean el comercio y el desarrollo que seguirán enfrentando los Estados miembros después de 2030.

181. En vista de que los países tienen ante sí un amplio abanico de opciones de políticas que pueden aplicar individualmente o a la carta, el resultado de Bridgetown debe centrarse en

El resultado de Bridgetown debe centrarse en medidas colectivas de alto nivel con las que todos los ministros pueden comprometerse y sirvan para orientar las medidas concertadas de las Naciones Unidas para acelerar el paso hacia la culminación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

medidas colectivas de alto nivel con las que todos los ministros pueden comprometerse y sirvan para orientar los próximos cuatro años —y, de hecho, la próxima década— de medidas concertadas de la UNCTAD y otras entidades para acelerar el paso hacia la culminación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, habida cuenta de los evidentes problemas de implementación que han surgido en el difícil contexto multilateral de los últimos cuatro años.

182. El resultado de Bridgetown debería contribuir a que el resto del sistema de las Naciones Unidas reconozca que un entorno económico mundial propicio para los Objetivos de Desarrollo Sostenible es más que la suma de los esfuerzos colectivos de los organismos nacionales e individuales, por lo que exige que las Naciones Unidas se centren más en el aspecto productivo de la sostenibilidad económica y que se aprovechen plenamente los conocimientos especializados de carácter mundial de todos los organismos no residentes para apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de todos los Estados Miembros. En el resultado de Bridgetown se debería pedir a todo el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo que trabaja en el pilar económico de la sostenibilidad que de forma colectiva y complementaria redoble sus esfuerzos por integrar el apoyo al comercio y el desarrollo en su labor, potenciando mutuamente las capacidades tanto sustantivas como logísticas.

183. En lugar de tratar de renegociar los aspectos más concretos del programa de trabajo de la UNCTAD, la Conferencia de Bridgetown debería centrarse más bien en negociar una declaración de alto nivel clara y concisa que sitúe el comercio y el desarrollo en el centro de la aceleración de la culminación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, reafirmando la alineación de las actividades de la UNCTAD con las ambiciosas aspiraciones de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y proporcionando también orientación sobre nuevas vías para alcanzar un mayor consenso sobre las cuestiones del comercio y desarrollo en el futuro, esto es, después de la pandemia y de 2030.

<https://unctad.org>

Síguenos:

 @UNCTAD

 @UNCTAD

 [unctad.org/facebook](https://www.facebook.com/unctad)

 [unctad.org/youtube](https://www.youtube.com/unctad)

 [unctad.org/flickr](https://www.flickr.com/photos/unctad/)

 [unctad.org/linkedin](https://www.linkedin.com/company/unctad/)