



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
12 de abril de 2018
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo 65º período de sesiones (primera parte)

Ginebra, 4 a 12 de junio de 2018

Tema 2 d) del programa provisional

Fomento de la resiliencia a las perturbaciones múltiples que afectan a la población y al desarrollo sostenible

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

La presente nota de antecedentes describe la naturaleza y las consecuencias de las diversas perturbaciones que pueden afectar, a menudo de forma simultánea y simbiótica, a los sistemas económicos, ambientales y sociales cada vez más complejos del mundo actual. Para contrarrestar estas perturbaciones, es necesario integrar la resiliencia en esos sistemas. La presente nota examina las principales características de los programas de fomento de la resiliencia que puedan aplicar los Estados miembros, junto con marcos a nivel nacional e internacional que pueden facilitar dicha aplicación. Sugiere recomendaciones para su examen por la Junta de Comercio y Desarrollo.



Introducción

1. En 2008-2009, muchos países y economías entraron en un período especial en el que los problemas financieros, socioeconómicos y ambientales convergían en una triple crisis¹. Esta indicó la posibilidad de un punto de inflexión y podría haber allanado el camino para un desarrollo nuevo, más sostenible e inclusivo. En respuesta, los Gobiernos gastaron unos 3,3 billones de dólares de los Estados Unidos en medidas de estímulo. Una parte sustancial de ese gasto se destinó a planes de estímulo “verde”, que impulsaron la inversión en energía renovable, eficiencia energética, transporte público y ferroviario, y transmisión eléctrica². La crisis también suscitó el debate sobre la reforma del sistema financiero internacional para aumentar la estabilidad y la equidad.
2. Sin embargo, en 2012 esa ventana de oportunidad ya se estaba cerrando. La mayoría de los planes de estímulo verde estaban llegando a su fin. Los nuevos planes fueron dejados de lado por las medidas de austeridad y el cambio conexo en el discurso político. La atención pública volvió a centrarse en los costos de la transición a la sostenibilidad y la idea de una recuperación verde pasó a ser políticamente controvertida y perdió importancia. Además, la crisis financiera y los rescates conexos dieron lugar a concentraciones aún mayores en el sector financiero. Esto tuvo lugar junto con el aumento de los niveles de desigualdad en los ingresos y la riqueza en muchas economías³.
3. Muchas economías en desarrollo tuvieron la suerte de recuperarse de manera relativamente rápida y estabilizar las tasas de crecimiento a largo plazo, pero estas aparentes muestras de resiliencia económica frente a las perturbaciones a menudo eclipsaron los efectos sufridos por los grupos vulnerables y desfavorecidos. Las personas que luchan para adaptarse al aumento permanente de los precios de los alimentos y los combustibles y los nuevos desempleados que no tienen acceso a los sistemas de protección social siguen sintiendo los efectos de las perturbaciones y las crisis. Esta brecha de resiliencia es importante y está creciendo.
4. Con frecuencia las crisis y los desastres naturales parecen ser muy diferentes, pero ambos son el resultado de perturbaciones que afectan a sistemas complejos que tienen factores sociales, económicos y ambientales interrelacionados y se caracterizan por una mayor conectividad e interdependencia por medio de las corrientes comerciales y financieras, la densidad de las redes de transporte y la velocidad de las comunicaciones. Así pues, muchas veces los Gobiernos deben hacer frente a múltiples perturbaciones concurrentes que requieren enfoques más integrales y sistemáticos para fomentar la resiliencia. El aumento de la interdependencia, si bien genera oportunidades, también ha intensificado los efectos de esas perturbaciones. El contagio puede propagarse más rápida y ampliamente y afectar a países que no habían sufrido las perturbaciones iniciales, a menudo con efectos devastadores.
5. Los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, son vulnerables a las perturbaciones debido a las debilidades estructurales. La falta de diversidad de las exportaciones, la elevada dependencia de los productos primarios, la elevada concentración de la pobreza y la lejanía geográfica reducen la capacidad de absorber las perturbaciones. Sin embargo, no es fácil encarar la cuestión de la resiliencia, dado que todas las medidas requeridas por los Gobiernos destinadas a crear la capacidad de sus países para hacer frente y adaptarse a los desastres naturales y las graves crisis económicas, y recuperarse de estas requieren grandes inversiones por adelantado, a fin de que sus pueblos puedan seguir

¹ Véase <http://unctad.org/en/pages/PressReleaseArchive.aspx?ReferenceDocId=10791> (consultado el 9 de abril de 2018).

² E. Barbier, 2011, “Transaction costs and the transition to environmentally sustainable development”, *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1(1):58–69.

³ Para un análisis más detallado de los cambios en la distribución de los ingresos, véase UNCTAD, *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2012: Políticas para un crecimiento incluyente y equilibrado* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.12.II.D.6, Nueva York y Ginebra).

llevando el tipo de vida que valoran⁴. Además, el fomento de la resiliencia a las perturbaciones múltiples requerirá una comprensión de las vulnerabilidades específicas que enfrentan los diferentes grupos de países y es un objetivo fundamental, en particular para los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países en desarrollo sin litoral y los países menos adelantados.

6. Los resultados de las conferencias mundiales, incluida la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se centran en estos problemas de maneras diferentes. Por ejemplo, el fomento de la resiliencia se reconoce en varias de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, principalmente la meta 1.5: “De aquí a 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales”.

7. Las secciones restantes exploran brevemente algunos tipos de perturbaciones frecuentes y las medidas necesarias para fomentar la resiliencia a fin de enfrentarlas.

I. Tipos de perturbaciones que afectan a los sistemas económicos, ambientales y sociales

A. Perturbaciones financieras

8. Hay cuatro tipos principales de perturbaciones financieras: las crisis bancarias, el colapso de una burbuja especulativa, las crisis monetarias o cambiarias, y la suspensión de pagos de la deuda soberana. En realidad las crisis financieras a menudo pasan de un tipo a otro o muestran múltiples síntomas. Por ejemplo, la crisis de las hipotecas de alto riesgo (*subprime*) que se inició en 2007 en los Estados Unidos de América se convirtió en una crisis de la deuda en la Unión Europea, donde algunos Estados miembros experimentaron dificultades para tomar préstamos en los mercados internacionales. Además, en un momento de disminución de la demanda, las políticas de austeridad fiscal también redujeron la actividad económica y empujaron a esos países a una profunda recesión.

9. El contagio de la crisis puso de relieve el alcance de la integración en los sistemas financieros, que aumenta los posibles riesgos de transmisión transfronteriza de las perturbaciones. Los mercados financieros más altamente interconectados son más susceptibles a los fallos sistémicos⁵. Mucho dependerá de la estructura de los mercados y la red bancaria⁶, así como de una serie de factores, como el crecimiento del producto interno bruto, la apertura del comercio y la capitalización del mercado de valores.

10. Cuando el resultado de una perturbación es una gran crisis financiera sistémica, uno de los principales desafíos es prever la forma en que probablemente actúen todos los participantes del sistema. En la práctica, los mercados son muy imperfectos y, en consecuencia, es difícil restablecer la estabilidad del sistema.

11. Las crisis bancarias pueden dar lugar a importantes pérdidas y dificultades fiscales. En los países desarrollados, estas crisis suelen adoptar la forma de pérdidas de la producción y aumentos de la deuda pública de gran magnitud. Sin embargo, los países en desarrollo muchas veces tienen capacidad institucional y acceso a los mercados mundiales limitados, y tienden a sufrir mayores costos fiscales relacionados con la reestructuración del sector financiero.

⁴ Resiliencia, tal como se define en Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, 2013, *Building Resilience to Natural Disasters and Major Economic Crises* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.13.II.F3, Bangkok), estudio temático para el 69º período de sesiones de la Comisión.

⁵ R. Grilli, G. Tedeschi y M. Gallegati, 2012, *Markets connectivity and financial contagion*, Università Politecnica Delle Marche, Quaderno di Ricerca núm. 382.

⁶ F. Fornari y L. Stracca, 2012, “What does a financial shock do? First international evidence”, <https://academic.oup.com/economicpolicy/article/27/71/407/1786135>, *Economic Policy*, págs. 407 a 445.

12. Al adoptar medidas para dar más estabilidad a los mercados financieros y reducir la probabilidad de futuras crisis, los Gobiernos y los reguladores financieros deben lograr un equilibrio reduciendo la inestabilidad y vulnerabilidad del sistema financiero sin limitar excesivamente la capacidad de los mercados de capital de asignar fondos para financiar el riesgo legítimo. Como resultado de las reformas generalizadas del sector financiero aplicadas después de la crisis de 1997, la crisis de 2008 debilitó la capacidad de exportación de los países en desarrollo más grandes de Asia. La región demostró ser relativamente resiliente, pues muchos países tenían posiciones fiscales sólidas y pudieron permitirse adoptar importantes medidas de estímulo.

B. Perturbaciones de los precios: precios de los productos básicos

13. Los productos básicos se caracterizan en general por una baja elasticidad de la demanda de corto plazo, por lo que las fluctuaciones de la oferta o la demanda producen cambios aún más grandes en los precios. Por ello, los precios de los productos básicos tienden a tener una mayor volatilidad que los de las manufacturas⁷. Además, se ha identificado una serie de factores que contribuyeron al aumento de la inestabilidad en el último decenio. Como se indica en varias publicaciones⁸, entre estos figuran los siguientes:

- a) Las variaciones en las cosechas resultantes de las crecientes fluctuaciones de las condiciones meteorológicas;
- b) La disminución de los niveles de existencias, que reducen la capacidad de respuesta a las perturbaciones de la demanda;
- c) La falta de acceso a nuevas ofertas de recursos naturales;
- d) La creciente demanda de productos básicos por países en desarrollo de rápido crecimiento;
- e) La creciente demanda de biocombustibles, que reduce la producción agrícola para alimentos;
- f) El aumento de la especulación en futuros de mercancías;
- g) El aumento de la correlación entre los precios de los productos básicos, en particular la influencia de los precios del petróleo.

14. Dado que muchos de los países menos adelantados tienen economías que dependen de los productos básicos, los precios pueden tener un efecto importante en sus economías. Además, la gran inestabilidad de los precios reduce la capacidad de los países que dependen de productos básicos para mantener constantes los ingresos y los gastos. También disminuye la capacidad de los Gobiernos para estabilizar la balanza por cuenta corriente, financiar la deuda interna y externa, y proveer el gasto social destinado a la reducción de la pobreza, por ejemplo. La inestabilidad de los precios de los productos básicos hace que sea difícil para las partes interesadas de las economías que dependen de los productos básicos planificar las inversiones y la producción, lo que aumenta los costos debido a la percepción de un riesgo país más elevado, o acceder a la financiación y sufragar los costos conexos⁹.

15. Además, hay vínculos estrechos entre la inestabilidad de los precios de los productos básicos y la seguridad alimentaria. Las medidas para mitigar los efectos adversos de la variabilidad de los precios de los alimentos incluyen el almacenamiento de los productos

⁷ Tema de debate de UNCTAD, 2011, “Crisis mundiales y la dependencia de los productos básicos de los países menos adelantados: efectos, desafíos y camino a seguir”, acto especial sobre la dependencia de los productos básicos y efectos de las múltiples crisis mundiales en los países menos adelantados, Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, Estambul, 8 de mayo de 2011.

⁸ C. L. Gilbert y C. W. Morgan, 2010, “Food price volatility”, *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 365(1554):3023–3034; UNCTAD, 2008, *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2008: Precios de los productos básicos, flujos de capital y financiación de la inversión* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.08.II.D.21, Ginebra y Nueva York).

⁹ UNCTAD, 2008.

básicos físicos y la utilización de instrumentos de gestión de riesgos relativos a los productos básicos, los sistemas de la financiación compensatoria, las bolsas de productos básicos y las redes de seguridad social.

16. Las inversiones especulativas pueden haber hecho que los precios de algunos productos básicos dejaran de lado las variables fundamentales¹⁰, como lo sugiere el grado de correlación entre los movimientos de precios de los productos básicos para los que hay mercados de futuros; los de los productos que no se operan en esos mercados no parecen estar relacionados. Los elevados precios de los alimentos y los combustibles ponen en peligro la seguridad alimentaria, aumentan la inflación y disminuyen la tasa de reducción de la pobreza. Los cambios de precios repentinos también pueden causar un deterioro de las condiciones de intercambio, con grandes pérdidas de producción¹¹.

C. Perturbaciones ambientales

17. El clima interviene en la mayoría de las perturbaciones que mantienen a los hogares en la pobreza o los llevan a esta, en particular los desastres naturales (como las inundaciones, que provocan la pérdida de activos y la discapacidad); las perturbaciones sanitarias (como la malaria, que se traduce en gastos sanitarios y pérdida de ingresos laborales); y las pérdidas de cosechas y las perturbaciones de los precios de los alimentos (debidas a la sequía o las enfermedades de los cultivos)¹². Los pobres se ven afectados de manera desproporcionada, no solo porque a menudo están más expuestos y son invariablemente más vulnerables a las perturbaciones relacionadas con el clima, sino también porque tienen menos recursos y reciben menos apoyo de la familia, la comunidad, el sistema financiero e incluso las redes de seguridad social para la prevención, la respuesta y la adaptación.

18. El cambio climático empeorará estas perturbaciones y tensiones, contribuyendo a disociar el crecimiento económico de la reducción de la pobreza, lo que dificultará aún más la erradicación sostenible de la pobreza. Los efectos en la producción y los precios agrícolas, provocados por cambios graduales en las tendencias climáticas a largo plazo o por desastres naturales más frecuentes y graves, afectarán a los pobres por medio de las repercusiones en la producción de alimentos, el aumento de los precios de consumo y los cambios en los ingresos rurales. Aunque el desarrollo y la adaptación no pueden prevenir todos los efectos negativos del cambio climático, se prevé que, mediante la efectiva aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, podrán prevenir o contrarrestar muchos de sus efectos sobre la pobreza de aquí a 2030. No obstante, el desarrollo debe ser rápido e inclusivo para reducir la pobreza y proporcionar a los pobres redes de seguridad social y cobertura sanitaria universal.

D. Perturbaciones por los conflictos

19. Los conflictos pueden tener efectos devastadores en todos los ámbitos de la economía, destruyendo el capital y la capacidad humanas, físicos, institucionales y sociales. Con respecto a la relación entre el comercio y los conflictos, la bibliografía no es concluyente.

20. Glick y Taylor (2005)¹³ observan una disminución del comercio de hasta el 80% como resultado de las guerras mundiales y que el efecto negativo y persistente de la guerra

¹⁰ Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, 2012, *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific, 2012: Pursuing Shared Prosperity in an Era of Turbulence and High Commodity Prices* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.12.II.F.9, Bangkok)

¹¹ T. Becker y P. Mauro, 2006, *Output drops and the shocks that matter*, Fondo Monetario Internacional, documento de trabajo núm. 06/172.

¹² Análisis extraído de Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, 2012; y Banco Mundial, 2016, *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty* (Washington D.C.).

¹³ R. Glick y A. M. Taylor, 2005, *Collateral damage: Trade disruption and the economic impact of war*, National Bureau of Economic Research Working Paper núm. 11565.

en el comercio afecta también a los países neutrales. Blomberg y Hess (2006)¹⁴ evalúan el impacto de una gama más amplia de violencia (incluido el terrorismo, la guerra externa e interna, la lucha interétnica y las revoluciones) en el comercio y concluyen que la presencia de violencia equivale a un arancel del 30% sobre el comercio. Martin y otros (2008)¹⁵ estiman un impacto negativo de la guerra en el comercio, con efectos que persisten durante más de un decenio tras el cese de la guerra.

21. Sin embargo, investigaciones recientes muestran que los efectos de los conflictos en el comercio pueden ser más matizados. Kamin (de próxima publicación)¹⁶ muestra que el tipo y el número de conflictos en los que está involucrado un país influyen en el impacto sobre las corrientes comerciales, con impactos diferentes para los exportadores y los importadores. Sugiere que los conflictos de menor envergadura entre grupos armados tienen un efecto negativo pequeño solo para los importadores y potencialmente un efecto positivo para los exportadores, mientras que la agresión contra civiles tiene un impacto negativo en el comercio solo para los importadores. Además, los conflictos importantes reducen las corrientes comerciales hasta un 67%, con efectos negativos más elevados para los exportadores que para los importadores.

E. Efectos de las perturbaciones en los grupos vulnerables

22. Determinados segmentos de la población son especialmente vulnerables a las perturbaciones. Las mujeres y los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad se ven afectados en mayor grado por las perturbaciones. Es probable que las personas ya desfavorecidas sean las más afectadas por las crisis económicas y los desastres naturales y que muchas veces carezcan de la protección social necesaria. Por ejemplo, las niñas son las primeras en ser sacadas de la escuela durante las crisis y las mujeres se ven sometidas a una mayor presión después de un desastre, debido a sus responsabilidades tradicionales de cuidado de los niños y las personas de edad.

II. Fomento de la resiliencia a las perturbaciones múltiples

23. El fomento de la resiliencia para reducir los efectos de las perturbaciones en los países en desarrollo requiere una amplia gama de medidas nacionales e internacionales, no solo para hacer frente a esos efectos cuando se producen, sino también para fomentar la prevención y reducir los riesgos de las perturbaciones *ex ante*.

A. Diversificación económica

24. La característica más importante de la transición a la sostenibilidad es el reto de la diversificación económica. Los países tendrán que cambiar la estructura de sus economías y la forma en que tratan de desarrollar las industrias que impulsarán sus economías.

25. El fomento de la resiliencia a las perturbaciones y la gestión de estas requieren un cambio en las vías tecnológicas y las inversiones conexas para la transición a la sostenibilidad. Aunque necesaria, la transición a la sostenibilidad podría no estar exenta de riesgos y perturbar mercados muy arraigados, crear otros nuevos, poner en tela de juicio los sistemas económicos y sociales para que se adapten a velocidades incómodas e ir acompañadas de cambios significativos en el poder y las relaciones geopolíticas. Aunque la transición se verá impulsada principalmente por preocupaciones ambientales y de supervivencia a largo plazo, si no se la gestiona bien, retrasará el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible más amplios, como la reducción de la pobreza, el trabajo decente y el crecimiento económico, y la reducción de la desigualdad.

¹⁴ S. B. Blomberg y G. D. Hess, 2006, "How much does violence tax trade?", *Review of Economics and Statistics*, 88(4):599-612.

¹⁵ P. Martin, T. Mayer y M. Thoenig, 2008, "Make trade not war?", *Review of Economic Studies*, 75(3): 865-900.

¹⁶ K. Kamin, de próxima publicación, *The impact of conflict on trade: Evidence from panel data*.

26. Los efectos reales o potenciales de la transición a la sostenibilidad en la innovación, el empleo y los resultados económicos y del comercio exterior aún no se comprenden plenamente. El análisis de los efectos reales y potenciales de esa transición en los países en desarrollo, en que los impulsores económicos suelen ser sustancialmente diferentes, es particularmente escaso. Por lo tanto, es fundamental orientar a los Gobiernos de los países en desarrollo sobre la gestión de las compensaciones y el aprovechamiento de los beneficios colaterales de la transición a la sostenibilidad. Por ejemplo, los intentos de los Gobiernos de convertir el crecimiento verde en una competencia por puestos de trabajo han conducido al proteccionismo, con más de 7.000 medidas de protección comercial aplicadas por los países desde 2009. El proteccionismo se incrementó notablemente en 2012 y se registró un nuevo máximo en 2016, cuando 571 de las 771 intervenciones comerciales seguidas por Global Trade Alert se calificaron de discriminatorias y 200 de liberalizadoras¹⁷. Los datos correspondientes a 2017 indican que esta tendencia continuará.

27. El Acuerdo de París en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático hace de la diversificación económica un reto compartido. Por primera vez los países están buscando una transformación colectiva, no solo para las economías individuales, sino también para la economía global. Esta transformación requerirá una reasignación masiva de recursos a nivel internacional y cambios estructurales fundamentales a nivel nacional, planteando muchas de las preocupaciones en materia de equidad y distribución que han ocupado un lugar central en la labor de la UNCTAD en el pasado.

B. Economía circular

28. Se están probando diversos modelos empresariales, incluidos aquellos basados en la circularidad. La economía circular se refiere a los mercados que otorgan incentivos para reutilizar los recursos, en lugar de eliminarlos y luego extraer nuevos. Según algunas estimaciones, mantener los materiales más tiempo en la economía podría reducir en un 33% las emisiones del dióxido de carbono incorporado en los productos¹⁸. Esta no es solo una oportunidad para proteger el medio ambiente, sino también para desarrollar nuevos sectores, crear puestos de trabajo, generar ingresos, utilizar los recursos con prudencia y desarrollar nuevas capacidades.

29. La circularidad requiere un puente entre el comercio de bienes y el de servicios. La calidad, la eficiencia energética y la durabilidad de esos bienes son mayores cuando una función se presta como un servicio. Una impresora alquilada, un coche compartido o una lavadora común tienden a ser más robustos y eficientes que los de propiedad privada. Varios países ya están explorando la circularidad económica, entre ellos el Brasil, China, la India, Kenia, la República Democrática Popular Lao y la Unión Europea. La India y la Unión Europea están tratando de aprovechar ahorros potenciales de 624.000 millones de dólares y 320.000 millones de euros, respectivamente¹⁹.

30. Promover la circularidad se vuelve más difícil en productos complejos y en cadenas de suministro más largas. Como algunos países exportan productos industriales y otros tienen economías que se centran más en los servicios, el comercio da lugar a una transferencia neta de materiales de una región a otra. Las actuales controversias comerciales sobre materiales de desecho sirven para subrayar el problema real y potencial²⁰.

¹⁷ Véase http://www.globaltradealert.org/global_dynamics/flow_all (consultado el 9 de abril de 2018).

¹⁸ UNCTAD, de próxima publicación, *Delivering upon the potential of a circular economy in international trade*, Reseña de orientación política.

¹⁹ Ellen MacArthur Foundation, Sun Institute y Systemiq, 2017, Achieving “growth within?”, puede consultarse en <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/publications/achieving-growth-within>; UNCTAD, de próxima publicación, *Delivering upon the potential of a circular economy in international trade*, Reseña de orientación política.

²⁰ Recientemente China ha adoptado medidas para cerrar su mercado de desechos y chatarra, el mayor del mundo, a las importaciones. China está examinando nuevas notificaciones futuras sobre otros materiales de desecho. No está claro qué materiales podrían sumarse a la lista de prohibiciones.

C. Sistema multilateral de comercio

31. La diversificación económica de base amplia es impensable sin el comercio. Los beneficios de una estructura de exportación diversificada han quedado bien establecidos, pues los países tienden a convertirse en lo que exportan²¹. Las importaciones pueden mejorar el acceso de los países en desarrollo a una amplia gama de bienes, servicios y tecnologías que pueden servir de plataforma para la diversificación económica.

32. En su esencia, el multilateralismo sigue siendo la mejor opción para que un sistema de comercio internacional actúe como motor fundamental de la transformación económica y social. Proporciona un marco de normas, reglamentos y directrices a los que deben adherirse todos los miembros, lo que da lugar a reglas del juego uniformes que permiten un acceso justo y abierto al sistema de comercio internacional para todas las naciones, ricas y pobres, grandes y pequeñas. El sistema multilateral de comercio también proporciona mecanismos de solución de controversias que ofrecen imparcialidad y previsibilidad y, lo que es más importante, soluciones a los conflictos comerciales²².

33. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas han afirmado en repetidas ocasiones su compromiso de promover un sistema multilateral de comercio universal, basado en normas, abierto, transparente, previsible, inclusivo, no discriminatorio y equitativo. Esto es coherente con la meta 17.10 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible²³.

34. Además, la mayoría de las cuestiones emergentes ya no pueden resolverse unilateralmente. La degradación de los océanos o las causas y consecuencias del cambio climático que amenazan la capacidad de un gran número de personas para llevar una vida digna deben encararse mediante un consenso mundial. Las cuestiones requieren acciones concertadas y colectivas, y su aplicación a nivel mundial. El sistema multilateral de comercio proporciona ese marco y foro.

D. Infraestructura

35. Todas las formas de infraestructura²⁴ son vulnerables a las perturbaciones, por muy bien diseñadas, construidas o mantenidas que estén. Por ello, los Gobiernos deben determinar la infraestructura crítica que requiere un mayor nivel de protección. Un sistema resiliente de infraestructura crítica comprende la infraestructura material (como edificios y redes) y la infraestructura inmaterial (como instituciones, usuarios, reglamentos y legislación). Ambas son cada vez más interdependientes, de modo que las perturbaciones en un tipo de infraestructura pueden desencadenar fallos en todo el sistema. Por lo tanto, la mejora de la resiliencia general implica el reconocimiento y la gestión de estas interdependencias y requiere la cooperación de todas las partes interesadas.

36. Aunque cada país tiene sus propias prioridades específicas, los sistemas vitales, como la energía, el agua, las aguas residuales, las comunicaciones y el transporte, son fundamentales para apoyar las operaciones de respuesta de emergencia. Otros avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones están contribuyendo a mejorar la resiliencia de las comunidades y las personas a los desastres, y a subsanar las deficiencias en el último tramo de la conectividad.

²¹ F. Kaulich, 2012, *Diversification vs. specialization as alternative strategies for economic development: Can we settle a debate by looking at the empirical evidence?* Inclusive and Sustainable Industrial Development Working Paper 03/2012, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.

²² Para más análisis sobre el papel del sistema multilateral de comercio y los resultados en materia de desarrollo, véase A/72/274.

²³ Véanse las resoluciones de la Asamblea General 70/187 y 71/214.

²⁴ El análisis de esta sección se extrajo de Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, 2013.

E. Protección social

37. Los Gobiernos pueden apoyar la resiliencia de las comunidades principalmente mediante el fortalecimiento de los sistemas de protección social, como las pensiones, las prestaciones y el acceso a la atención de la salud. Es fundamental establecer un nivel mínimo de protección social basado en el entendimiento de que todos los ciudadanos tienen derecho a las prestaciones y de que el Estado desempeña un papel fundamental para garantizar el acceso a los programas, si no en su ejecución efectiva. En épocas de contracción económica, los sistemas de protección social ofrecen medidas anticíclicas útiles. Además de proteger a las personas más vulnerables apoyando el consumo, ayudan a suavizar el impacto económico de las crisis financieras.

38. Idealmente, debería aplicarse una estrategia de protección social adaptativa, integrando la protección social en la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático. En muchos países en desarrollo, la protección social entrañará una combinación de canales formales e informales, aprovechando las conexiones y los sistemas informales, pero apoyándolos con mecanismos formales cuando proceda. La protección social debería formar parte de un plan de seguridad socioeconómica a largo plazo, fundado firmemente en los derechos humanos y la inclusión social y en el compromiso con un desarrollo económico equitativo. Las medidas de protección social son más eficaces si ya forman parte de las estrategias nacionales de desarrollo; posteriormente, en caso necesario, pueden expandirse en situaciones de emergencia. Por lo tanto, deben diseñarse para que sean ampliables.

F. Marcos internacionales

39. Las autoridades nacionales por sí solas no pueden hacer frente a las perturbaciones. En el mundo globalizado actual, las crisis tienen consecuencias transfronterizas. Con demasiada frecuencia, los desastres naturales traspasan las fronteras nacionales y pueden tener repercusiones internacionales dondequiera que ocurran. En la actualidad estas cuestiones también deben abordarse mediante la acción colectiva, especialmente la cooperación regional.

40. Como se destacó anteriormente, existe un marco internacional contemporáneo. Al igual que en la meta 1.5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la resiliencia también es una característica central de la meta 13.1: “fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los peligros relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países”.

41. El fomento de la resiliencia también es la base de muchas otras metas, como las metas 2.4 (prácticas agrícolas), 9.1 (infraestructura), 11.5 (reducción del impacto de los desastres) y 11.b (resiliencia de las ciudades). Del mismo modo, la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, al aprobar el Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2011-2020, identificó las “crisis múltiples y otros retos incipientes” como una de las ocho esferas prioritarias interrelacionadas para el desarrollo sostenible de los países menos adelantados. En 2012, el Grupo de Alto Nivel sobre la Sostenibilidad Mundial, del Secretario General, publicó un informe titulado *Resilient People, Resilient Planet – A Future Worth Choosing* (Gente resiliente en un planeta resiliente: un futuro que vale la pena elegir), en el que describe una visión del desarrollo sostenible mediante el crecimiento económico inclusivo, el desarrollo ambiental y la equidad social. El fomento de la resiliencia a las perturbaciones también es una característica fundamental de muchos otros marcos, como el Programa de Acción de Viena, la Trayectoria de Samoa y la Agenda 2063 de la Unión Africana.

42. Hasta ahora, sin embargo, la mayor parte de la acción colectiva ha quedado en el ámbito del intercambio de información y el diálogo. Para abordar verdaderamente la cuestión del fomento de la resiliencia a las perturbaciones, los países deben considerar la posibilidad de institucionalizar mecanismos para la adopción de medidas colectivas, en particular en relación con las perturbaciones y las crisis más complejas. En cuanto a la resiliencia a las perturbaciones financieras, desde la triple crisis la UNCTAD ha seguido

exhortando a la profundización de la reforma del sistema financiero internacional. Su propuesta de larga data ha sido establecer un sistema financiero y monetario mundial cooperativo “que garantice, sobre una base multilateral, las mismas reglas del juego para todas las partes involucradas, más o menos de la misma manera que las normas comerciales multilaterales se aplican a todos los socios comerciales”²⁵ y promueva la agenda de desarrollo ajustando “las nuevas metas y objetivos a un paradigma normativo que contribuya a ... establecer un sistema financiero internacional estable que fomente la inversión productiva...”²⁶. En términos del marco institucional para apoyar esto, ya se ha propuesto la idea de “una institución financiera internacional verdaderamente amplia e inclusiva, una organización financiera mundial”²⁷.

43. La respuesta a nivel internacional, al igual que a nivel nacional, dependerá de la capacidad y las prioridades existentes de los Estados miembros, así como del tipo de perturbaciones que se estén abordando. En cada caso, se debe considerar si las acciones necesarias constituyen ajustes a arreglos existentes, a menudo dispares, o, en cambio, una reforma completa y el establecimiento de nuevas instituciones. Independientemente de cómo se organice este nuevo marco de cooperación multilateral, se necesitarán programas integrales de asistencia técnica para fomentar la resiliencia como un complemento del multilateralismo, en particular en apoyo de los esfuerzos de los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países en desarrollo sin litoral y los países menos adelantados.

III. Recomendaciones de política sugeridas

44. La Junta de Comercio y Desarrollo tal vez desee examinar las siguientes recomendaciones:

- a) Para que las políticas de fomento de la resiliencia sean más eficaces, los encargados de la formulación de políticas deberían determinar y analizar los efectos reales o potenciales de la transición a la sostenibilidad en la innovación, el empleo y los resultados económicos y del comercio exterior;
- b) Tal vez sea preferible protegerse de los efectos de las perturbaciones centrando las políticas ambientales, comerciales y sociales cada vez más en los trabajadores y las comunidades y no en determinados empleos y sectores;
- c) Es importante determinar la infraestructura crítica que requiere un mayor nivel de protección de las perturbaciones, incluidos determinados sistemas vitales que son fundamentales para apoyar las operaciones de respuesta de emergencia;
- d) Deberían fortalecerse los sistemas de protección social para amortiguar las perturbaciones, especialmente en el caso de los sectores particularmente vulnerables de la población. Estos sistemas deben ser adaptables, integrados en la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, y ampliables;
- e) Deberían adoptarse medidas para establecer un sistema financiero y monetario mundial cooperativo que asegure, sobre una base multilateral, que se apliquen las mismas reglas del juego a todas las partes involucradas, de la misma manera que las normas comerciales multilaterales se aplican a todos los socios comerciales.

²⁵ Véase <http://unctad.org/en/pages/PressReleaseArchive.aspx?ReferenceDocId=10791> (consultado el 10 de abril de 2018).

²⁶ UNCTAD, 2014, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2014: Gobernanza mundial y espacio para políticas de desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.14.II.D.4, Nueva York y Ginebra).

²⁷ Véase <http://unctad.org/en/pages/SGStatementArchive.aspx?ReferenceItemId=16559>.