Naciones Unidas A/75/325

Asamblea General

Distr. general
24 de agosto de 2020
Español
Original: inglés

Septuagésimo quinto período de sesiones
Tema 21 del programa provisional*
Globalización e interdependencia

Hacia un nuevo orden económico internacional

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe se presenta en cumplimiento de la resolución 73/240 de la Asamblea General. Ofrece un análisis actualizado de los principales obstáculos económicos y en materia de políticas que dificultan a nivel internacional una recuperación para mejorar de los efectos de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y la crisis socioeconómica consiguiente a fin de garantizar el logro de un desarrollo sostenible para todos. Incluye un examen del alcance y la profundidad de la crisis y los principales riesgos multilaterales y nacionales, en consonancia con lo señalado en recientes foros de alto nivel de la Asamblea General. Se centra en la función que desempeñan la cooperación multilateral y la coordinación en materia de políticas para dar respuesta a esos obstáculos en el contexto del nuevo orden económico internacional. En las conclusiones del informe se señala que la crisis supone un gran riesgo para los avances realizados en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y amenaza la consecución futura del desarrollo sostenible mundial. Esta situación se da en un contexto de incertidumbre relacionada con la evolución de la pandemia, con las dificultades financieras y con el sistema de comercio multilateral. Respecto de las perspectivas a largo plazo, se señala el gran potencial que pueden tener los bancos centrales proporcionando la liquidez necesaria y un marco propicio para impulsar la inversión en desarrollo sostenible. Se resalta la función de la cooperación multilateral, conforme a lo establecido en la Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional[a], para mejorar la gestión de los flujos financieros ilícitos y la coordinación internacional en materia de políticas para gravar la economía digital a fin de apoyar las iniciativas de movilización de recursos de los países. En el informe se hace hincapié en los riesgos a los que se enfrenta el sistema de comercio multilateral y la importancia de dar respuesta a los problemas comerciales de larga data a fin de recuperarse para mejorar de la crisis actual.

[a] Resolución 3201 (S-VI) de la Asamblea General.

* A/75/150.

20-10638 (S) 280920 081020

Se ruega reciclar

I. Introducción

1. Los efectos de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) han debilitado gravemente la resiliencia de las poblaciones y agravado la inseguridad y las desigualdades económicas. Esos efectos han sido devastadores en los países menos resilientes y con menos capacidades de respuesta y han afectado a las perspectivas de lograr un desarrollo sostenible. Se calcula que unos 100 millones de personas adicionales habrán caído en la pobreza extrema antes de que concluya 2020[1].

2. La pandemia ha tenido consecuencias directas esencialmente en los ámbitos sanitario y socioeconómico. Ha expuesto la inadecuada calidad de los sistemas de atención sanitaria en muchos países y las deficiencias en su acceso, como las carencias en materia de personal médico, equipo e instalaciones suficientes (habitaciones de hospital, camas, equipos para realizar test, equipos de protección y mascarillas).

3. La pandemia también ha revelado las fortalezas y las debilidades de las estructuras y las políticas socioeconómicas en distintos países y ha realzado vulnerabilidades profundamente arraigadas, como las desigualdades digitales, las cadenas mundiales de suministro y el empleo informal. Muchos grupos de población en países desarrollados y en desarrollo tienen un acceso inadecuado y dispar a agua corriente, saneamiento, viviendas resilientes, electricidad, energía renovable y servicios de Internet[2]. En medio de la incertidumbre sobre la duración de la pandemia, el desplome de la demanda mundial deprimirá aún más la ya escasa inversión en sectores productivos.

4. Al mismo tiempo, los riesgos financieros sistémicos están creciendo. La volatilidad de los mercados financieros mundiales y las salidas de capitales de países en desarrollo aumentaron de forma drástica inmediatamente después del inicio de la pandemia hasta niveles que superaron los que se habían registrado durante la crisis financiera mundial de 2008. Los bancos centrales de las principales economías intervinieron de forma rápida y masiva para contener la caída de los precios de los activos e inyectaron liquidez muy necesaria para evitar una crisis financiera en toda regla. A consecuencia de ello, desde abril de 2020 los precios de los activos se han recuperado. Pero las vulnerabilidades financieras que se estaban consolidando en el mundo antes de la pandemia no se han resuelto del todo. Las continuas restricciones de liquidez, el deterioro de la sostenibilidad de la deuda y el aumento del riesgo de endeudamiento excesivo, así como la creciente contracción de los flujos entrantes de inversión extranjera directa en países en desarrollo siguen ejerciendo presión en los mercados financieros en muchas zonas del mundo, especialmente en los países más vulnerables y menos adelantados.

5. En el presente informe se analizan a través de un prisma de políticas con visión de futuro los problemas que suscitan una inquietud global compartida. En la sección I se resumen los efectos de la pandemia en los sistemas sanitarios y la consiguiente crisis socioeconómica. En la sección II se analiza la función de las políticas monetarias, y en particular los bancos centrales, en la inyección de cantidades sustanciales de liquidez para reducir las limitaciones inmediatas a los ingresos y el crédito e impulsar la inversión a largo plazo a fin de lograr una recuperación

[1] António Guterres, Secretario General, declaración introductoria formulada en la 18ª conferencia Nelson Mandela: Encarar la pandemia de la desigualdad: un nuevo contrato social para una nueva era, julio de 2020.

[2] Para un análisis exhaustivo e información respecto de las políticas sobre desigualdades digitales, sociales, ambientales y en materia de ingresos, véase *World Social Report 2020: Inequality in a Rapidly Changing World* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.20.IV.1).

sostenible y para estabilizar los mercados financieros en los primeros meses de la crisis. En la sección III se examinan los obstáculos para la coordinación internacional y las formas que puede adoptar con miras a fortalecer las capacidades institucionales y técnicas de los países a fin de gestionar los flujos financieros ilícitos. Dado el desarrollo y el uso acelerados de las tecnologías digitales, también se plantea una discusión sobre las repercusiones generales de la brecha digital y la viabilidad de gravar de forma efectiva la economía digital para incrementar la movilización de recursos, por ejemplo mediante impuestos progresivos sobre los servicios digitales.

6. En la sección IV del informe se analiza la manera en que la pandemia y las crisis económicas han provocado una caída histórica del comercio internacional de bienes y servicios. Se resalta que las continuas tensiones comerciales han agravado el ya de por sí lento crecimiento económico desde la crisis financiera de 2008 y se destaca la necesidad de impulsar la coordinación en materia de políticas en un sistema de comercio multilateral más inclusivo y basado en normas[3]. Para superar los efectos rápidos y profundos de la pandemia en las economías y el comercio mundial se debe hacer hincapié en el incremento de la cooperación en las cuestiones pertinentes a fin de consolidar mejores cadenas de valor comerciales en el futuro y compartir de forma más equitativa los beneficios de la creciente economía digital y comercio de mercancías y servicios (por ejemplo, el comercio electrónico). A tal fin, también es importante invertir en el trabajo decente (que incluye el salario mínimo vital y la seguridad social), la energía renovable y hábitos de consumo y crecimiento sostenibles.

Tocando fondo

7. Se calcula que la economía mundial se contraerá alrededor de un 5 % en 2020; las perspectivas para 2021 son inciertas[4]. De un modo similar, el comercio mundial se redujo un 3 % en el primer trimestre de 2020 y se espera una fuerte caída de entre el 2,5 % y el 8,8 % para todo el año[5]. Es probable que el producto interno bruto (PIB) siga disminuyendo en las economías en desarrollo que dependen de las exportaciones de productos básicos, el turismo y las remesas de migrantes. Los pequeños Estados insulares en desarrollo se encuentran entre los países en desarrollo más vulnerables. En términos regionales, América Latina y el Caribe será probablemente la región que sufra una mayor contracción del PIB.

Margen fiscal y presión de la deuda

8. En este contexto, muchos países en desarrollo han experimentado una mayor volatilidad de los flujos de capitales, una reducción de la liquidez, una fluctuación cambiaria y un descenso de los flujos de remesas. Al mismo tiempo, como otros países, se enfrentan a una presión fiscal que aumenta rápidamente, ya que los ingresos fiscales se han reducido drásticamente por la contracción de la actividad económica general a raíz de la adopción de medidas de contención en respuesta a la COVID-19, mientras que ha aumentado el gasto público destinado a la respuesta sanitaria y las medidas de apoyo de emergencia y de estímulo.

9. En muchos países esas presiones se suman a niveles insostenibles de deuda y a un descenso en los ingresos. Casi la mitad de los países menos adelantados y otros países de ingreso bajo ya estaban en riesgo de endeudamiento excesivo antes de la pandemia. En general, la crisis actual ha agravado profundamente los riesgos de la deuda soberana. Muchos países de ingreso mediano sufren ahora una presión mayor

[3] António Guterres, “Alerta global”, Naciones Unidas, 2020.

[4] Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “World Economic Situation and Prospects as of mid-2020”, enero de 2020, págs. 1 a 10.

[5] Organización Mundial del Comercio (OMS), “El comercio se contrae de forma acusada en la primera mitad de 2020”, 22 de junio de 2020.

en relación con la sostenibilidad de la deuda, incluidos seis pequeños Estados insulares en desarrollo que tienen una deuda pública y una carga del servicio de la deuda especialmente elevadas, que representan, en promedio, más del 40 % de los ingresos[6].

10. El PIB y el comercio mundiales se han contraído de forma importante y, debido a la incertidumbre sobre la velocidad y el alcance de la pandemia, la aversión al riesgo sigue siendo elevada y el consumo personal y la inversión se mantienen en niveles bajos. En esas circunstancias, el calendario y el ritmo de la recuperación de la actividad económica probablemente sean lentos. A pesar de ello, en medio de la crisis, unas pocas empresas y servicios han demostrado su capacidad de resiliencia, como los relacionados con aparatos electrónicos de consumo, los servicios informáticos y de tecnología de la información, la alimentación, los servicios de atención, el transporte público y, en menor medida, los servicios medioambientales[7].

Desempleo, pobreza y desigualdad

11. La crisis económica mundial ha afectado gravemente a los mercados laborales mundiales. Según las estimaciones, el número de horas trabajadas se reducirá a nivel mundial un 14 % en el segundo trimestre de 2020 respecto del cuarto trimestre de 2019[8]. Muchos jóvenes y mujeres, que ya se enfrentaban a niveles de desempleo y subempleo más elevados, se encuentran actualmente en riesgo de perder su empleo, dado que un gran número de ellos trabaja en el sector de los servicios, especialmente afectado por la crisis. Además, muchas mujeres se enfrentan a un aumento del trabajo de cuidados no remunerado como consecuencia del cierre de escuelas y guarderías y de un desplazamiento de la actividad económica a la esfera doméstica[9].

12. La contracción de la actividad económica y el gran aumento del desempleo han agravado la pobreza mundial, lo que ha anulado los progresos registrados desde 2015, en particular en muchos países en desarrollo que carecen de sistemas de protección social eficaces. Muchos de los nuevos pobres se encuentran en países con tasas de pobreza ya elevadas; alrededor de la mitad viven en Asia Meridional y un tercio en África Subsahariana. Además, los efectos desproporcionados de la pandemia en los empleos de poca cualificación y bajos ingresos agravarán la desigualdad de los ingresos.

Salidas y entradas de capitales

13. Tras el inicio de la pandemia, las salidas de carteras de no residentes de las economías de mercado emergentes alcanzaron un monto récord de 100.000 millones de dólares de los Estados Unidos entre enero y marzo de 2020, lo que representa más de tres veces el flujo registrado durante la crisis financiera mundial de 2008 y 2009[10]. Esas salidas de capitales han agravado tendencias que ya eran negativas, principalmente las salidas procedentes de Asia Oriental. Es probable que las entradas de capital en países en desarrollo se mantengan débiles, ya que muchas de ellas están relacionadas con inversiones en industrias mundiales de gran valor añadido e industrias extractivas, que se han visto seriamente afectadas por la crisis.

---

[6] Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “Responding to COVID-19 and Recovering Better” (2020). Puede consultarse en www.un.org/development/desa/en/wp-content/uploads/2020/07/PB-Compilation-final.pdf.

[7] OMS, “El comercio se contrae de forma acusada en la primera mitad de 2020”.

[8] Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo”, 5ª edición, 30 de junio de 2020.

[9] Naciones Unidas, “Documento de políticas: El mundo del trabajo y la COVID-19”, junio de 2020.

[10] Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “World Economic Situation and Prospects as of mid-2020”, págs. 8 a 12.

14. En general, la economía mundial se enfrenta a unas pérdidas de producción por un valor de 12 billones de dólares en 2020 y 2021[11]. El Secretario General ha declarado que nos enfrentamos a la mayor recesión global desde la Segunda Guerra Mundial y el mayor desplome de los ingresos desde 1870[12].

15. Paradójicamente, la ralentización de la economía mundial ha beneficiado al medio natural debido a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, lo que ha mejorado la calidad del aire, los ríos y las aguas de los océanos y posiblemente haya frenado también la pérdida de biodiversidad. Esas repercusiones han demostrado claramente el estrecho vínculo entre nuestros patrones mundiales de actividad económica y el modelo de crecimiento y la degradación ambiental. Esas evoluciones positivas en relación con el medio ambiente son alentadoras solo si la comunidad mundial decide diseñar una recuperación que acelere la transición de un crecimiento económico insostenible y basado en combustibles fósiles a una producción sostenible y hábitos de consumo basados en energías renovables.

II. ¿Debería desempeñar la política monetaria una función más relevante en la promoción del desarrollo sostenible?

16. Debido a las masivas perturbaciones provocadas por la pandemia en la actividad económica y los mercados financieros, los bancos centrales han vuelto a convertirse en la primera línea de defensa de los países de todo el mundo. Además de reducir los tipos de interés, los bancos centrales han desplegado rápidamente un amplio abanico de herramientas de política para prevenir una crisis de liquidez, estabilizar los mercados financieros y apoyar la circulación del crédito. En las principales economías desarrolladas, dado que los tipos de interés se aproximaban al límite inferior igual a cero, los bancos centrales pusieron en marcha medidas de expansión cuantitativa sin precedentes. La Reserva Federal de los Estados Unidos de América anunció una compra "ilimitada" de deuda garantizada por el Gobierno y estableció facilidades para comprar bonos empresariales. Similarmente, el Banco del Japón se comprometió a comprar una cantidad ilimitada de bonos del Estado a la vez que aceleró la compra de activos de riesgo, incluidos fondos negociados en bolsa y bonos empresariales. Al mismo tiempo, el Banco Central Europeo puso en marcha un programa de emergencia de compra de bonos por un monto de 750.000 millones de euros, que se amplió posteriormente hasta 1,35 billones de euros.

17. En los países en desarrollo, la gravedad de las perturbaciones provocó que numerosos bancos centrales pusieran en marcha programas de compra de activos, como en Chile, Filipinas, Sudáfrica y Turquía. Sin embargo, a diferencia de lo sucedido en los países desarrollados, el objetivo explícito de las compras de activos en los países en desarrollo no era proporcionar un estímulo monetario o apoyar el crédito, sino resolver el desequilibrio en los mercados financieros causado por el aumento de la aversión al riesgo de los inversores[13].

18. Junto a las importantes medidas de estímulo fiscal, las acciones rápidas y audaces en materia de políticas de los bancos centrales han ayudado a evitar una crisis económica y financiera más profunda en el futuro inmediato. De cara al futuro, sin embargo, muchos países se enfrentarán a importantes problemas para volver a la senda de consecución de sus objetivos de desarrollo sostenible. Si bien han sido

[11] Fondo Monetario Internacional (FMI), "The exchange: conversations for a better future – a conversation with Kristalina Georgieva and Ian Bremmer", vídeo, 30 de julio de 2020.

[12] António Guterres, Secretario General, declaración introductoria formulada en la 18ª conferencia Nelson Mandela.

[13] Yavuz Arslan, Mathias Drehmann y Boris Hofmann, "Central bank bond purchases in emerging market economies", *BIS Bulletin,* núm. 20, 2 de junio de 2020.

esenciales para evitar el desplome de la economía, las recientes intervenciones fiscales a gran escala han dejado a muchos Gobiernos con unos niveles récord de deuda, lo que genera inquietud sobre la sostenibilidad de la deuda pública en el futuro. La situación es especialmente inestable en los países en desarrollo, donde un número creciente de economías corren un alto riesgo de endeudamiento excesivo o ya han incurrido en él. A medida que se reducen los presupuestos, muchos Gobiernos tendrán dificultades para financiar inversiones muy necesarias en sectores clave del desarrollo sostenible, como la sanidad, la educación, la infraestructura física y digital y la transición energética.

Una nueva función para los bancos centrales

19. A medida que se sigue reduciendo el margen fiscal, será clave saber si las políticas monetarias y los bancos centrales pueden hacer más para impulsar el desarrollo sostenible después de la pandemia. La pandemia ha demostrado que, a pesar de los tipos de interés históricamente bajos en muchos países, los bancos centrales han sido capaces de utilizar eficazmente estrategias creativas y no convencionales para atenuar los efectos de la crisis. Más allá de esas respuestas inmediatas a la crisis, la pandemia ofrece una oportunidad para que los bancos centrales desempeñen una función más importante a fin de ayudar a los países a avanzar para mejorar. Eso se puede lograr integrando consideraciones relativas al desarrollo sostenible en los marcos de políticas monetarias y financieras.

20. Se suele aducir que los bancos centrales no deben buscar la consecución de objetivos de desarrollo sostenible, ya que es algo que supera sus mandatos tradicionales. De una muestra de 135 bancos centrales de todo el mundo, solo un 12 % tiene un mandato que incluye específicamente el objetivo del desarrollo sostenible, mientras que otro 40 % apoya de alguna forma la agenda de políticas de desarrollo del Gobierno[14]. Sin embargo, cada vez queda más claro que algunos riesgos que afectan al desarrollo sostenible pueden repercutir directamente en los objetivos principales de los bancos centrales, a saber, mantener la estabilidad financiera y de los precios. Por ejemplo, los efectos del cambio climático, incluido el aumento de los fenómenos meteorológicos extremos, pueden provocar escaseces de alimentos y energía, lo que presiona la inflación al alza. Además, unas normas gubernamentales más restrictivas en relación con el clima o un aumento de la concienciación del mercado de las repercusiones financieras de las perturbaciones climáticas pueden tener como consecuencia una importante revisión del precio de los activos. Eso podría a su vez exponer a las instituciones financieras a grandes pérdidas, lo que representaría una amenaza para la estabilidad financiera.

21. Teniendo eso presente, los bancos centrales pueden desempeñar una función más proactiva para afrontar los obstáculos al desarrollo sostenible sin ampliar sus mandatos actuales. De hecho, un número creciente de bancos centrales y reguladores financieros están reconociendo la necesidad de responder a los riesgos no económicos y otras cuestiones relativas a la sostenibilidad. En Asia y el Pacífico, el 94 % de los bancos centrales encuestados consideraban que debían desempeñar una función en la promoción de la financiación verde y de las iniciativas de financiación de actividades con bajas emisiones de carbono[15].

[14] Simon Dikau y Ulrich Volz, “Central Bank Mandates, Sustainability Objectives and the Promotion of Green Finance”, *SOAS Department of Economics Working Paper*, núm. 232 (Londres, SOAS University of London, 2020).

[15] Aziz Durrani, Ulrich Volz y Masyitah Rosmin, “The role of central banks in scaling up sustainable finance: what do monetary authorities in Asia and the Pacific think?”, *ADBI Working Paper Series*, núm. 1.099 (Tokio, Asian Development Bank Institute, 2020).

22. Durante la crisis financiera mundial de 2008 y la pandemia de COVID-19 la expansión cuantitativa ha conllevado en gran medida compras a gran escala de bonos de los Estados. Varios bancos centrales están comprando también una cantidad creciente de activos empresariales, que abarcan una amplia gama de sectores y tienen distintos niveles de calidad. Debido a las débiles perspectivas de crecimiento mundial, existe la posibilidad de que los bancos centrales deban ser aún más flexibles para ayudar a impulsar la recuperación económica. A este respecto, los bancos centrales pueden estudiar la posibilidad de dar preferencia a la compra de activos que fomenten el desarrollo sostenible, como los bonos verdes y los bonos con impacto social. También se podría requerir, como condición para acceder a los servicios de préstamo de crisis y las operaciones de refinanciación de los bancos centrales, el respeto de directrices de sostenibilidad ambiental y social por parte de los prestatarios.

Inversión con impacto social

23. Aumentan los llamamientos para que los bancos centrales participen más en inversiones que tengan un impacto social como parte de su balance general y sus marcos de gestión de las reservas. Un estudio señaló que si los bancos centrales suscribieran los Principios para la Inversión Responsable se podrían añadir fondos por un valor de 22 billones de dólares a los 44 billones de dólares ya prometidos; el 4 % de los activos de los bancos centrales asignados a la financiación de ese tipo sumaría 1 billón de dólares[16]. En la actualidad, los bancos centrales de Finlandia y los Países Bajos son los únicos dos bancos que han suscrito los Principios. Además, la inclusión de inversiones sostenibles en las carteras de reservas no debe hacerse a expensas de la seguridad y el rendimiento y puede generar, en cambio, beneficios de diversificación para los bancos centrales[17]. En este contexto, el Banco de Pagos Internacionales puso en marcha en 2019 un fondo de bonos verdes destinado a ayudar a los bancos centrales a incluir objetivos de sostenibilidad ambiental en sus marcos de gestión de las reservas[18].

24. En respuesta a las fuertes repercusiones de la pandemia en los hogares y las empresas, muchos bancos centrales han puesto en marcha programas de préstamo dirigidos a canalizar fondos a pequeñas y medianas empresas. Esos préstamos se han ofrecido a tipos reducidos y en condiciones favorables. Además, se han suavizado también las condiciones de financiación para los bancos comerciales que ofrecen préstamos a pequeñas empresas. De cara al futuro, será esencial dedicar recursos financieros no solo a pequeñas y medianas empresas y microprestatarios, sino también a industrias específicas a fin de garantizar una recuperación más sostenible e inclusiva. Los bancos centrales pueden desempeñar una función más importante en el diseño de programas de crédito especializados para esas empresas, que también pueden depender de que las empresas creen empleos decentes[19]. Sobre la base de la experiencia de varios países en desarrollo, las políticas de préstamos a sectores prioritarios pueden mejorar el acceso al crédito de los sectores desatendidos. De modo similar, los bancos centrales también pueden introducir una diferenciación en los tipos de interés de los préstamos y exigir a los bancos que ofrezcan menores costos por los préstamos a los sectores que promuevan el crecimiento sostenible, como la

[16] Andrew Sheng, “Central banks can and should do their part in funding sustainability”, *Fixing Climate Governance Series Paper*, núm. 1 (Ontario, Centre for International Governance Innovation, 2015).

[17] Ingo Fender *et al.*, “Green bonds: the reserve management perspective”, *BIS Quarterly Bulletin*, 22 de septiembre de 2019.

[18] Banco de Pagos Internacionales, “BIS launches green bond fund for central banks”, 26 de septiembre de 2019.

[19] Anis Chowdhury, *Monetary Policy for Inclusive and Sustainable Development* (Berlín, Dialogue of Civilizations Research Institute, 2018).

agricultura, la infraestructura rural y la energía renovable. Esas medidas no solo mejorarían la inclusión financiera, sino que también apoyarían las iniciativas destinadas a erradicar la pobreza y cumplir los objetivos medioambientales.

Políticas prudenciales y regulación financiera

25. También se pide cada vez más a los bancos centrales que hagan uso de políticas prudenciales y la regulación financiera para desviar recursos financieros de la actividad económica improductiva e insostenible. Tras la crisis financiera mundial de 2008, los bancos centrales, en particular en las economías emergentes, introdujeron medidas dirigidas a contener la inversión especulativa en sectores específicos, como los mercados inmobiliarios y de renta variable. En la actualidad, los instrumentos prudenciales siguen siendo esenciales para resolver los desequilibrios financieros en el contexto del elevado nivel de liquidez mundial. Debido a la rápida evolución del contexto económico y financiero, es cada vez más necesario seguir diferenciando los marcos prudenciales y regulatorios de los bancos centrales para identificar nuevas fuentes y modos de transmisión de riesgos y responder a ellos. En particular, el aumento de los riesgos físicos, de transición y relacionados con el pasivo derivados del cambio climático causan una inquietud creciente a los responsables de formular políticas debido a sus posibles implicaciones sistémicas en los sistemas financieros y en el crecimiento sostenible. Desde ese punto de vista, la evolución del cambio climático reviste un gran interés en relación con los principales mandatos de los bancos centrales.

26. La Red de Bancos Centrales y Supervisores para Enverdecer el Sistema Financiero tiene por objeto compartir mejores prácticas de bancos centrales y supervisores respecto de la integración de los riesgos climáticos en las políticas del sector financiero. En 2019 la Red publicó un conjunto de recomendaciones que incluían evaluar la exposición de las instituciones financieras a activos industriales degradados y otros activos no sostenibles, así como incorporar los riesgos relacionados con el clima en los ensayos de capacidad de los bancos[20]. Además, la Red apoya también la propuesta del Equipo de Tareas sobre la Divulgación de Información Financiera relacionada con el Clima de establecer un marco de divulgación comparable de la exposición de las empresas a los riesgos relacionados con el clima. Dada la naturaleza voluntaria de esas divulgaciones, muchas compañías no ofrecen aún información suficientemente clara sobre las posibles repercusiones financieras en sus balances de los riesgos relacionados con el clima[21]. A este respecto, los bancos centrales y los reguladores financieros pueden hacer que la presentación de informes sobre sostenibilidad sea obligatoria para las instituciones financieras y un requisito para que las empresas obtengan préstamos de los bancos comerciales.

27. Los bancos centrales también pueden desempeñar una función en la elaboración de regulación financiera para ayudar a los inversores que busquen opciones de inversión sostenibles, por ejemplo estableciendo normas mínimas para comercializar como sostenibles los productos de inversión (véase A/75/268). A este respecto cabe señalar la taxonomía de la Unión Europea sobre financiación sostenible, aprobada por el Parlamento Europeo en junio de 2020, que establece criterios detallados para determinar qué constituye una actividad económica sostenible.

[20] Red para Ecologizar el Sistema Financiero, “Un llamado a la acción: El cambio climático como fuente de riesgo financiero”, abril de 2019.

[21] Equipo de Tareas sobre la Divulgación de Información Financiera relacionada con el Clima, *2019 Status Report* (2019).

Crear las condiciones para fomentar la financiación privada

28. En muchos países en desarrollo, los bancos nacionales y multilaterales de desarrollo son importantes para atraer y movilizar financiación del sector privado. A fin de incrementar la eficacia de esas organizaciones, los bancos centrales pueden desempeñar una función en la creación de un entorno propicio para que fluya la financiación privada hacia proyectos que promuevan el desarrollo sostenible, como proyectos relacionados con la infraestructura física y la energía renovable. El refuerzo de los sistemas financieros sin sacrificar la estabilidad, la existencia de marcos regulatorios coherentes y la ausencia de trámites burocráticos innecesarios pueden estimular la participación del sector privado en la financiación sostenible. Los bancos centrales también pueden ayudar a reforzar la cooperación entre el sector privado, los bancos nacionales de desarrollo y los bancos multilaterales de desarrollo. Además, en un gran número de países, la supervisión y la regulación de los bancos nacionales de desarrollo son competencia de la misma institución responsable de los bancos comerciales privados, a saber, el banco central o el organismo de supervisión bancaria[22].

Riesgos y obstáculos en materia de políticas

29. Si bien los bancos centrales disponen de muchas opciones en materia de políticas para desempeñar una función más destacada en la promoción de un desarrollo sostenible, se trata de una actuación no exenta de riesgos. El uso de políticas monetarias y financieras para promover la obtención de resultados en materia de desarrollo sostenible podría entrar directamente en conflicto con la eficacia de las medidas adoptadas por los bancos centrales para lograr sus objetivos principales, a saber, la estabilidad financiera y de los precios, o afectar a esa eficacia. Por ejemplo, las regulaciones que dirigen el flujo de financiación privada hacia ciertos sectores económicos podrían no solo alterar los mercados, sino también tener efectos inesperados en la estabilidad financiera. También podrían generarse efectos indirectos en otros sectores de la economía o en partes del sistema financiero. Si bien el uso de políticas no convencionales en 2008 y 2009 ayudó a evitar una crisis mayor, esas medidas generaron una gran volatilidad de los flujos de capital y desembocaron en un aumento del endeudamiento.

30. A este respecto, la capacidad de actuar rápidamente y los balances potencialmente ilimitados de los bancos centrales podrían provocar una dependencia excesiva de las intervenciones monetarias, en vez de la aplicación de políticas fiscales, para impulsar los objetivos de desarrollo sostenible. Es importante destacar que las políticas fiscales pueden generar fuertes incentivos para influir en las decisiones económicas, y la infrautilización de esa poderosa opción en materia de políticas podría acabar siendo perjudicial para la estrategia general de políticas de un país. Además, un exceso de presión en los mandatos de los bancos centrales podría socavar su credibilidad, en particular si se solapan los mandatos o no están claras las responsabilidades en relación con otros organismos públicos. A este respecto, preocupa que las decisiones de los bancos centrales puedan verse influidas por presiones políticas, lo que afectaría a su independencia.

31. En un entorno mundial cada vez más complejo, debido a la importancia creciente de los bancos centrales puede ser necesario realizar algunos cambios en la forma en que operan actualmente esos bancos a fin de preservar la credibilidad y la eficacia de las políticas. En concreto, es probable que aumenten las discusiones sobre las estructuras de rendición de cuentas y gobernanza. A este respecto, la comunicación clara y coherente es esencial. La mejora de la transparencia también puede ayudar a

[22] Jose de Luna Martinez *et al., 2017 Survey of National Development Banks* (Banco Mundial y Federación Mundial de Instituciones Financieras de Desarrollo, 2018).

facilitar la rendición de cuentas, lo que permitiría al público entender mejor la motivación detrás de nuevas actuaciones en materia de políticas[23]. En este contexto, el objetivo del Código de transparencia para los bancos centrales del Fondo Monetario Internacional (FMI) es mejorar la comunicación entre los bancos centrales y sus partes interesadas, lo que permitiría reducir la incertidumbre y apoyar la adopción de mejores decisiones en materia de políticas[24]. En un acuerdo conjunto entre el FMI y el Banco Mundial se formularon también recomendaciones para fomentar la flexibilidad en la aplicación de marcos regulatorios, de supervisión y de rendición de cuentas a la vez que se siguen cumpliendo las normas mínimas y los principios de supervisión convenidos internacionalmente a fin de evitar el riesgo de crisis bancarias[25].

III. Gestión de flujos financieros ilícitos y tributación de la economía digital para movilizar recursos

32. Los flujos financieros ilícitos son ilegales en su origen, transferencia o uso, reflejan un intercambio de valor y traspasan fronteras nacionales. En sentido amplio, componen esos flujos las tres principales categorías siguientes: a) los que tienen su origen en actividades delictivas transnacionales; b) los flujos relacionados con impuestos; y c) los flujos relacionados con actividades corruptas. Los principales canales de transmisión incluyen transacciones en grupo comerciales sin relación (facturación fraudulenta del comercio de bienes y servicios); transacciones empresariales dentro de una misma multinacional (manipulación de los precios de transferencias o facturación fraudulenta del comercio de bienes y servicios dentro de una misma empresa); canales relacionados con la cuenta de capital (inversión extranjera directa, inversiones o préstamos de otro tipo); y otras transacciones (remesas, títulos relativos a bienes inmuebles o transacciones en efectivo)[26].

33. Los flujos financieros ilícitos reducen la cantidad de recursos disponibles para financiar infraestructuras esenciales y las inversiones sostenibles necesarias para realizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. También pueden inflar los beneficios de las empresas involucradas, generar ineficiencias en el gasto público y ralentizar el crecimiento económico. La comunidad internacional concuerda en que la reducción de los flujos financieros ilícitos representa un desafío para el desarrollo, mientras que la evaluación y la tributación efectivas de esos flujos requiere cooperación internacional debido a su naturaleza transfronteriza. Por otra parte, el desarrollo y la utilización de tecnologías digitales durante la crisis de la COVID-19 ha impulsado el comercio electrónico, el trabajo a distancia y el teletrabajo y ha acelerado en gran medida la digitalización en curso de la economía. Las ventas y los beneficios de las empresas de tecnologías digitales han crecido de forma desproporcionada. Eso abre la posibilidad de crear un impuesto digital sobre los beneficios excedentarios obtenidos durante la COVID-19 que podría impulsar la movilización de recursos.

Volumen estimado

34. La naturaleza de los flujos financieros ilícitos hace que sea difícil medir su volumen y crecimiento, por lo que las estimaciones suelen variar mucho. Según

[23] Tobias Adrian, Ghiath Shabsigh, y Ashraf Khan, “La transparencia incrementa la eficacia y la fiabilidad de los bancos centrales”, Blog del FMI, 30 de julio de 2020.

[24] *Ibid.*

[25] Tobias Adrian y Ceyla Pazarbasioglu, “La lucha contra la COVID-19: ¿Cómo deben responder los supervisores del sector bancario?”, Blog del FMI, 15 de junio de 2020.

[26] Puede consultarse información detallada sobre el concepto y la medición de los flujos financieros ilícitos y la dificultad de controlarlos en *Financing for Sustainable Development Report 2020* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.20.I.4), págs. 47 a 50.

algunos cálculos, las pérdidas en ingresos mundiales debido a la elusión del impuesto sobre sociedades varían entre 183.000 millones de dólares y 494.000 millones de dólares, y las economías en transición pierden entre 49.000 millones de dólares y 194.000 millones de dólares[27].

Avances registrados y desafíos restantes

35. En 2016 se creó un marco inclusivo para garantizar la plena puesta en práctica del Proyecto sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios dirigido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Grupo de los 20, cuyo objetivo era gravar los beneficios donde se realizaran las actividades económicas generadoras de ingresos. A consecuencia de ello, las autoridades tributarias de los países en los que realizan sus actividades económicas las multinacionales pueden intercambiar información sobre los ingresos declarados, los beneficios antes del impuesto sobre la renta, el impuesto sobre la renta pagado y devengado, el capital declarado, los beneficios acumulados, etc., de las empresas. Esa información puede servir de base, en última instancia, para realizar auditorías fiscales. Sin embargo, la limitada capacidad de las autoridades tributarias en muchos países en desarrollo y la preocupación de esos países por acabar figurando en una lista si no reconocían las normas tributarias internacionalmente acordadas han impedido la plena puesta en práctica del Proyecto. Si bien la comunidad internacional está apoyando a los países en desarrollo a reforzar su capacidad de auditoría fiscal, la escasez de recursos sigue siendo limitante[28].

36. La pérdida de ingresos debida a la competencia fiscal, una cuestión en gran medida sin subsanar en el Proyecto sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios, puede ser cinco veces mayor que los flujos financieros ilícitos por motivos fiscales. El endurecimiento de la elusión fiscal podría provocar presiones de las empresas para obtener mayores reducciones tributarias, lo que podría causar un descenso del tipo del impuesto sobre sociedades y un desplazamiento de las actividades de las empresas a jurisdicciones con bajos impuestos. Además, crece la preocupación por las actividades de traslado de beneficios, principalmente relacionadas con la distribución de los riesgos dentro de las empresas, la valoración de activos intangibles y las medidas para evitar o limitar la presencia física. De hecho, el Proyecto ha mantenido el principio de tratar a las filiales de las multinacionales como entidades separadas que realizan transacciones en condiciones de independencia mutua, sin adoptar un sistema de tributación unificada.

37. Si bien la elusión fiscal afecta a los países en desarrollo y los países desarrollados, las pérdidas son especialmente dañinas para las finanzas públicas de los países en desarrollo, cuyos Gobiernos dependen más del impuesto sobre sociedades. Las estrategias de elusión fiscal utilizadas por las empresas también pueden distorsionar las estadísticas de comercio transfronterizo dado que el comercio y la inversión realizados dentro de una misma empresa se registran como activos intangibles (por ejemplo, la propiedad intelectual) por razones de arbitraje fiscal. La elusión fiscal puede ser una cuestión especialmente difícil en el caso de las compañías digitales porque la digitalización hace que sea complicado determinar dónde se sitúa la producción y dónde se generan los beneficios. A consecuencia de ello, los ingresos de las empresas tienen poca relación con los beneficios que notifican y la recaudación conexa[29].

[27] *Trade Development Report 2019: Financing a Global Green New Deal* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.19.II.D.15), págs. 108 a 112.

[28] *Ibid*.

[29] Jayati Ghosh, “Digital challenges for developing countries”, en Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Recover Better: Economic and Social Challenges and Opportunities* (Nueva York, 2020).

38. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es un instrumento universal jurídicamente vinculante para luchar contra la corrupción. Distingue varios tipos de corrupción, como el soborno, la malversación, el abuso de funciones, el tráfico de influencias, la obstrucción de la justicia, la corrupción en el sector privado y el blanqueo de dinero. La Convención también incluye cuatro tipos de medidas de lucha contra la corrupción: medidas preventivas, la penalización de la corrupción y la aplicación de la ley, la cooperación internacional y la recuperación de activos. Las buenas prácticas señaladas durante la realización de exámenes por pares sobre la penalización de la corrupción y la aplicación de la ley y la cooperación internacional incluyen el refuerzo de la recopilación de datos, la aprobación de legislación amplia para confiscar los productos del delito, el acceso de las fuerzas del orden a la información, la cooperación del sector privado con las autoridades de lucha contra la corrupción y la mayor transmisión de información para apoyar las investigaciones y las actuaciones penales en otros países[30].

39. Además, el capítulo V de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción proporciona un marco para la restitución de activos robados en el que se alienta a los Estados partes a contener, decomisar y restituir los productos del delito e incautarse de ellos. La Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados, un proyecto conjunto del Grupo Banco Mundial y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, promueve la aplicación del capítulo V. La Iniciativa está realizando un estudio para recopilar datos sobre medidas internacionales destinadas a recuperar y restituir los productos de la corrupción de manera sistemática e internacionalmente comparable. El estudio permitirá detectar tendencias en materia de prácticas de recuperación de activos, proporcionará una base empírica para la formulación de políticas y promoverá la transparencia y la rendición de cuentas en materia de recuperación de activos a nivel internacional[31].

Perspectivas futuras

40. La insuficiente rendición de cuentas, transparencia e integridad reduce la capacidad de los Estados de aumentar los ingresos, crear reglas de juego más uniformes para pequeñas y medianas empresas y socavan la eficacia de las políticas macroeconómicas y las iniciativas de la comunidad internacional para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas se han comprometido a mejorar la gestión de los ingresos, evaluar los riesgos relativos al blanqueo de dinero y actuar para hacerles frente, reducir los flujos financieros ilícitos y prevenir y combatir la corrupción y el soborno. En ese contexto, el Presidente de la Asamblea General y la Presidenta del Consejo Económico y Social solicitaron al Panel de Alto Nivel sobre la Responsabilidad, la Transparencia y la Integridad Financieras Internacionales para Lograr la Agenda 2030 (en relación con la resolución 74/206 de la Asamblea General) que examinara nuevas medidas que pudieran adoptar los Gobiernos y las instituciones financieras en varios ámbitos, como la evasión y la elusión de impuestos, el soborno y la corrupción, y la transparencia financiera y de la propiedad efectiva. En su informe preliminar, el Panel señaló que, debido al atractivo del enriquecimiento ilícito para los interesados públicos y privados, se necesitaban sistemas que pudieran crear incentivos a fin de que los intervinientes actuaran con integridad. Las carencias de los mecanismos nacionales y mundiales dirigidos a frenar la elusión fiscal, el blanqueo de dinero, la corrupción y el delito tienen consecuencias indirectas en los demás. Por lo tanto, los enfoques de cooperación nacionales e internacionales deben ser integrales a la vez

[30] *Financing for Sustainable Development Report 2020*, págs. 47 a 50.
[31] *Ibid.*

que apoyan también las capacidades financieras e institucionales de los países con recursos limitados[32].

41. En general se necesita una cooperación internacional reforzada para prevenir la elusión fiscal de grandes empresas y adoptar un sistema de tributación unificada que considere los beneficios de las empresas como generados colectivamente en un grupo, independientemente del lugar en el que operen. Un impuesto mínimo mundial sobre la renta de las sociedades que gravara los beneficios de las empresas reduciría la competencia fiscal entre países y el arbitraje fiscal. Eso simplificaría el sistema tributario mundial y aumentaría los ingresos tributarios de todos los países. Los expertos proponen utilizar como medida general el tipo promedio de los tipos nominales actuales, entre un 20 % y un 25 %. De un modo similar, el establecimiento de registros públicos mundiales de las compañías matrices de todas las empresas, fideicomisos y fundaciones, incluidos sus activos financieros y reales, podría ayudar también a aplicar el impuesto sobre la renta de las sociedades a nivel nacional[33].

Crecimiento y tributación de la tecnología digital

42. El trabajo a distancia y las reuniones de trabajo digitales se han convertido en la nueva norma, al tiempo que las actividades económicas han aumentado en diversas plataformas digitales. Se está convenciendo cada vez más a las organizaciones públicas y privadas de que hagan del trabajo a distancia la norma para todos o algunos de sus empleados durante el resto de 2020 y después. Sin embargo, suelen ser los empleados de la categoría de ingresos altos quienes pueden trabajar a distancia. En general, preocupa que las últimas evoluciones agraven las desigualdades entre los países que están en la vanguardia tecnológica y los países menos adelantados tecnológicamente, así como dentro de los países (brechas digitales).

43. La Organización Internacional del Trabajo calcula que, en países de ingreso alto, solo el 27 % de los trabajadores pudieron trabajar a distancia. Preocupan también las probables repercusiones de las tecnologías digitales en el mercado laboral, en particular la presión a la baja en los salarios de los trabajadores con cualificaciones medias y bajas a medida que sus tareas sean realizadas cada vez más por aplicaciones informáticas, actualizaciones y modelos. Además, unos 1.600 millones de trabajadores del sector informal, que por definición no pueden trabajar a distancia, han visto sus ingresos reducirse un 60 %[34]. Sin embargo, esas tendencias también pueden ser oportunidades para que las políticas coordinen las iniciativas nacionales y mundiales con miras a impulsar el empleo decente y fomentar una recuperación resiliente y sostenible.

Gravar la economía digital

44. El desarrollo y el uso de las tecnologías digitales, y los beneficios extraídos de su auge, se concentran en un número relativamente pequeño de empresas que suelen controlar también la recopilación, el procesamiento y la comercialización de los

[32] Secretaría del Panel de Alto Nivel sobre la Responsabilidad, la Transparencia y la Integridad Financieras Internacionales, *Overview of Existing International Institutional and Legal Frameworks related to Financial Accountability, Transparency and Integrity*, nota de antecedentes del Panel de Alto Nivel sobre la Responsabilidad, la Transparencia y la Integridad Financieras Internacionales (2020).

[33] Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional, “La pandemia mundial, la recuperación económica sostenible y la fiscalidad internacional”, mayo de 2020.

[34] Noticias ONU, “‘Business as unusual’: how COVID-19 could change the future of work”, 27 de mayo de 2020.

datos[35]. Para muchas de esas empresas, los datos son la mayor fuente de ingresos y beneficios. A los países en desarrollo les preocupa también que los datos suelan ser recogidos por grandes empresas basadas fuera de su jurisdicción, lo que tiene implicaciones en materia de recaudación fiscal y seguridad nacional.

45. Son esenciales un marco de cooperación internacional más inclusivo y una mayor transparencia de las empresas para reforzar y mejorar los sistemas de impuestos sobre sociedades. La Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional, cuyo objeto es lograr una discusión más amplia e inclusiva sobre las normas impositivas internacionales, sugiere que los Gobiernos responsables deben introducir impuestos progresivos sobre los servicios digitales aplicables a las rentas económicas generadas por las empresas multinacionales del sector[36].

46. Los posibles impuestos sobre los ingresos extraordinarios de las empresas digitales que se han beneficiado de forma inusual de la pandemia tienen antecedentes en impuestos similares aplicados a proveedores militares durante la Segunda Guerra Mundial y, más recientemente, en los impuestos de carácter extraordinario aplicados a las empresas petroleras. Los ingresos generados pueden servir para financiar los costos públicos y privados de la pandemia. Dado que las operaciones de las empresas digitales son globales, la cooperación internacional será esencial para recaudar de forma efectiva impuestos de ese tipo. Los impuestos de carácter progresivo sobre los beneficios y los servicios digitales protegerían a las empresas más pequeñas con tasas más reducidas, dado que sus ventas y beneficios también son menores.

IV. Multilateralismo inclusivo y arquitectura del comercio mundial

47. A pesar de la inyección de liquidez sin precedentes de la comunidad internacional y la moratoria de la deuda para los países más pobres, la magnitud y el alcance de la crisis exige continuas intervenciones amplias, rápidas y decididas para atenuar sus consecuencias a largo plazo en los medios de subsistencia y en las economías de todos los países. La solidaridad mundial con las poblaciones y los países más afectados es esencial para que esas iniciativas tengan éxito, dado que, como ha venido demostrando la crisis, una crisis en una comunidad o un país es una amenaza para la vida y la seguridad del resto y para las generaciones futuras.

48. Los efectos devastadores de la pandemia en los sistemas de salud, las economías y las cadenas mundiales de suministro han puesto el foco de atención en la importancia de la rápida coordinación internacional y el comercio multilateral inclusivo. En los últimos años han aumentado los ataques contra el multilateralismo y el orden económico internacional, como demuestra la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales y regionales y controversias y restricciones comerciales que han debilitado gravemente el sistema multilateral de comercio y han ido fragmentando su arquitectura.

Tensiones comerciales entre asociados comerciales

49. A causa principalmente de los elevados aranceles impuestos mutuamente por China y los Estados Unidos, el comercio total entre esos dos países disminuyó en el primer trimestre de 2020 un 18,3 %, hasta los 95.430 millones de dólares, con

[35] Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “Data economy: radical transformation or dystopia?”, Frontier Technology Quarterly, enero de 2019.

[36] Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional, “La pandemia mundial, la recuperación económica sostenible y la fiscalidad internacional”, pág. 3.

respecto al año anterior; las exportaciones de China a los Estados Unidos se redujeron un 23,6 % y las importaciones, un 1,3 %[37]. A consecuencia de ello, parte del comercio entre ambos países se ha desviado a otros países con empresas que compiten directamente con empresas de China o los Estados Unidos. Se calcula que la Unión Europea ha sido la mayor beneficiada, seguida del Japón, México y el Canadá[38].

50. El aumento de los aranceles conlleva un incremento de los precios internos, afecta a las industrias que utilizan materiales importados y bienes intermedios y perjudica a los consumidores. Los costos son asumidos por empresas que deslocalizan las actividades de montaje en China. Las empresas extranjeras, a menudo sociedades de propiedad estadounidense que operan en China, representan una proporción sustancial de las importaciones de los Estados Unidos procedentes de China. El alto contenido importado de las exportaciones de China indica que otros países en desarrollo integrados en la cadena de suministro se ven negativamente afectados. Los efectos duraderos de la imposición de aranceles entre China y los Estados Unidos incentivan a las empresas a reestructurar sus cadenas de suministro. Los aranceles afectarán significativamente a los proveedores iniciales de China ubicados en otros países de Asia Oriental. De un modo similar, los aranceles impuestos por China a las importaciones de los Estados Unidos tendrán consecuencias negativas para los proveedores de América del Norte.

Implicaciones multilaterales de las tensiones comerciales

51. Las medidas unilaterales y el bilateralismo han puesto en duda el sistema multilateral de comercio. Cuando se justifican los aranceles unilaterales por razones de seguridad nacional o prácticas comerciales desleales, se debilitan los principios y las funciones de estabilización fundamentales de la Organización Mundial del Comercio (OMC), incluidos el papel del mecanismo de solución de diferencias y el papel del Órgano de Apelación[39]. Si las medidas no están justificadas, puede resultar difícil garantizar el cumplimiento, ya que la parte perdedora puede sentir la tentación de retirarse. En el contexto de la crisis mundial actual, las continuas tensiones entre los principales socios comerciales pueden retrasar la reconstrucción de cadenas mundiales de suministro más inclusivas y sostenibles. En principio, un sistema de comercio multilateral inclusivo y basado en normas debería proporcionar los beneficios de la globalización y la interdependencia y contribuir a una descentralización productiva y a una división del trabajo más justa[40].

52. Existen varias iniciativas importantes de reforma y modernización de la OMC para resolver cuestiones comerciales de interés. Las propuestas de reforma se centran principalmente en las siguientes funciones: a) negociaciones comerciales y elaboración de normas, en particular en el sector del desarrollo y en materia de trato especial y diferenciado; b) transparencia y notificaciones; y c) mecanismo de solución de diferencias. En varias de las propuestas se ha hecho hincapié en el aumento de la

[37] Evelyn Cheng, “China buys more US farm products amid plunge in trade”, CNBC, 14 de abril de 2020.

[38] Véase Alicia Garcia-Herrero *et al.*, *EU-China Trade and Investment Relations in Challenging Times* (Parlamento Europeo, 2020).

[39] El Órgano de Apelación es un órgano permanente compuesto por siete personas que entiende de recursos interpuestos contra informes publicados por grupos especiales en diferencias planteadas a los miembros de la OMC. Puede confirmar, modificar o revocar las constataciones y conclusiones jurídicas de un grupo especial. Los informes del Órgano de Apelación, una vez adoptados por el Órgano de Solución de Diferencias, deben ser aceptados por las partes en la diferencia.

[40] *Development Policy and Multilateralism after COVID-19* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.20.II.A.2).

supervisión multilateral de las medidas unilaterales que son la causa del actual aumento de las tensiones comerciales[41].

Sistema de comercio multilateral

53. A pesar del aumento de la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial, muchos permanecen a la zaga, y más de 700 millones de personas siguen viviendo en la pobreza extrema. Se calcula que 100 millones de personas adicionales habrán caído en la pobreza extrema antes de que concluya 2020.

54. Un sistema de comercio multilateral inclusivo y basado en normas favorecería los intereses de todos los países y prestaría la debida atención a las economías más pobres y vulnerables. Reajustar el sistema de cooperación comercial multilateral con los Objetivos de Desarrollo Sostenible requiere una discusión multilateral y pragmática sin precedentes de todas las cuestiones relevantes, incluidas las derivadas de la debilitación y el desplome de las cadenas de valor mundiales, que se han visto afectadas por problemas de larga data, como cuestiones relacionadas con los derechos de propiedad intelectual, la resolución de diferencias relativas a la transferencia de tecnología, los subsidios agrícolas y la actual crisis. Los desiguales beneficios generados por el comercio internacional y las novedades en cuestiones comerciales, como el comercio electrónico, y no comerciales, como la protección ambiental, son igual de importantes que un acceso más amplio a los medicamentos, como las vacunas, y el apoyo técnico a las capacidades productivas de las pequeñas y medianas empresas. La reforma y el fortalecimiento del principio de trato especial y diferenciado dentro de la OMC tiene una importancia crítica para reducir la desigualdad en los países y entre ellos, en particular en el difícil período actual.

Las desigualdades reducen los beneficios del comercio multilateral

55. Las repercusiones positivas del comercio internacional se han repartido de forma desigual entre los países en desarrollo. Si bien las estrategias de integración comercial han impulsado el crecimiento en muchos países en desarrollo, especialmente en Asia Oriental, no se han sentido las repercusiones positivas en muchos países de África y América Latina, dado que los beneficios del comercio a menudo han recaído en las empresas económicamente poderosas y en los segmentos más ricos de la población.

56. Es fundamental que los beneficios del comercio internacional sean más inclusivos. A pesar de que la influencia del comercio en la desigualdad dependa de cada país y cada contexto, hay dos políticas generales que pueden impulsar en gran medida el comercio inclusivo: a) la mejora de las oportunidades y los derechos de los trabajadores poco cualificados; y b) el apoyo a la reducción de costos y las capacidades productivas de las pequeñas y medianas empresas.

57. La fragmentación de los procesos de producción entre países ha beneficiado a los trabajadores más cualificados y ha afectado negativamente a los menos cualificados, lo que contribuye al aumento de la desigualdad dentro de los países, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. La formulación de políticas comerciales puede ayudar a equilibrar esos resultados mediante la inclusión de derechos laborales y el empleo decente. Los Gobiernos y el sector privado también deben proporcionar a los trabajadores las competencias digitales que demanda la economía mundial. Los programas de educación y capacitación para fomentar el reciclaje profesional y la mejora de las competencias profesionales pueden incitar a la movilidad de los trabajadores de sectores en declive a sectores en expansión, lo que es esencial para lograr una transición hacia una economía del conocimiento sostenible.

[41] Las subsecciones siguientes se basan en gran medida en A/74/221.

Las pequeñas y medianas empresas en el comercio mundial

58. Las grandes empresas han recibido la mayor parte de los beneficios generados por el comercio internacional, a menudo a expensas de las pequeñas y medianas empresas. Las grandes empresas suelen tener una elevada proporción de poder de mercado, lo que incrementa la rentabilidad sobre los fondos invertidos y, por lo tanto, suele tener un efecto disuasorio en la innovación, la productividad y la entrada en el mercado de otras empresas. A fin de apoyar la participación de pequeñas y medianas empresas en el comercio mundial, se deberá dar respuesta a las prácticas contrarias a la competencia mediante la aprobación de legislación y medios de aplicación adecuados. En ese sentido, se debe promover la cooperación internacional a fin de aplicar el derecho de la competencia.

59. Muchas pequeñas y medianas empresas siguen sin poder acceder plenamente al comercio internacional al tiempo que grandes empresas extranjeras compiten por los mercados nacionales. Para reducir la desigualdad, se debe apoyar una mayor participación de esas pequeñas y medianas empresas en el comercio internacional mediante la formulación de políticas y la cooperación internacional para mejorar las capacidades productivas de los empresarios detrás de esas compañías y proporcionar información técnica sobre el acceso a mercados extranjeros y los procesos relacionados con el cumplimiento de las normas. La promoción del comercio electrónico, los servicios de tecnología de la información y las comunicaciones y las iniciativas de fomento de la exportación pueden ayudar a reducir la brecha en materia de acceso a los mercados mundiales entre las pequeñas y medianas empresas y las grandes empresas. La eliminación de algunas de las barreras para que esas empresas puedan acceder a la financiación del comercio sería una contribución importante.

El auge del comercio electrónico

60. El comercio electrónico ha crecido de forma continua durante los dos últimos decenios. De hecho, el ritmo de crecimiento se ha acelerado durante la pandemia a consecuencia de la aversión al riesgo de los consumidores, los confinamientos y el acatamiento del distanciamiento social para reducir la probabilidad de infección. Debido a la incertidumbre sobre la duración de la pandemia, es probable que la proporción del comercio electrónico en el comercio total mantenga su firme evolución.

61. Sin embargo existe una gran brecha entre las plataformas de comercio electrónico predominantes y las empresas de comercio electrónico más pequeñas y locales. Las negociaciones de la OMC sobre comercio electrónico deben incluir el papel del derecho de la competencia y las políticas conexas respecto de la regulación de las plataformas en línea que sirven como mercado, en particular las plataformas predominantes. Para que el comercio electrónico genere beneficios compartidos de forma equitativa en materia de crecimiento económico y bienestar del consumidor, el derecho de la competencia y las políticas conexas deben crear activamente un entorno competitivo inclusivo para empresas de comercio electrónico nuevas y locales. Esto es pertinente para los países en desarrollo y los países desarrollados cuyos mercados de comercio electrónico tienden a estar monopolizados por plataformas de comercio electrónico predominantes.

62. Las negociaciones de la OMC sobre comercio electrónico deben velar por incluir la protección de los consumidores en los debates y la formulación de resultados, incluida la protección y la privacidad de los datos de los consumidores. La cooperación transfronteriza es crucial para lograr un ecosistema del comercio electrónico que beneficie a los consumidores, por lo que es importante simplificar las disposiciones a fin de lograr una cooperación eficaz entre los organismos de protección de los consumidores que gestionan las reclamaciones de los consumidores sobre transacciones de comercio electrónico.

63. Permitir que los países en desarrollo y los países menos adelantados obtengan beneficios del comercio electrónico sigue siendo un desafío crítico para el desarrollo en la era de las tecnologías digitales y la transformación del trabajo. La mayoría de los países en desarrollo no participan actualmente en negociaciones multilaterales sobre comercio electrónico, cuyos objetivos deben incluir el establecimiento de un marco normativo internacional que permita a los países menos adelantados aprovechar el poder del comercio electrónico para lograr un desarrollo sostenible.

La exención relativa a los servicios de los países menos adelantados

64. La exención relativa a los servicios de los países menos adelantados tiene por objeto dar un trato preferencial a los servicios y los prestadores de servicios con origen en esos países y exonerar de la obligación de generalizar ese trato a otros miembros de la OMC. No requiere que los miembros de la OMC notifiquen y otorguen preferencias ni proporciona orientaciones sobre qué preferencias apoyarían mejor el desarrollo en los países menos adelantados a través del comercio de servicios. En ese contexto, los resultados de la exención se deben evaluar en función de las preferencias otorgadas y como herramienta eficaz para apoyar el desarrollo.

65. Los países menos adelantados pueden adoptar un enfoque de desarrollo con visión de futuro al solicitar preferencias en sectores que puedan contribuir al desarrollo sostenible, como la aceleración de la diversificación económica y los cambios estructurales. Las carencias en las capacidades productivas impiden a esos países hacer un uso pleno de las preferencias, por lo que las regulaciones son importantes para garantizar que se utilice el acceso facilitado. También es fundamental aplicar políticas de servicios a fin de desarrollar sectores de servicios que puedan beneficiarse de esas preferencias. Los datos sobre el valor agregado de los servicios incorporados a todos los sectores económicos pueden ser útiles para evaluar qué sectores de servicios contribuyen más a la capacidad productiva, la productividad y la competitividad totales.

Los derechos de propiedad intelectual en materia de salud

66. La cooperación internacional y la coordinación en materia de políticas son necesarias para mejorar el acceso público a las vacunas, los tratamientos y los diagnósticos. En la actualidad el sistema de financiación de la investigación y el desarrollo en el ámbito sanitario está regulado por el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio de la OMC. Muchos consideran que los países en desarrollo que son más usuarios que productores de tecnología deben tener más peso en las instituciones en las que se establecen las normas sobre esas cuestiones. En general, se necesita un marco de mejora del multilateralismo y los procesos de adopción de decisiones que favorezca una participación más activa de los países menos adelantados, lo que también permitiría un consenso más amplio.

67. Si bien algunos medicamentos esenciales son ahora más accesibles gracias a disposiciones adoptadas en relación con enfermedades o medicinas particulares, un enfoque más amplio mejoraría el sistema de comercio multilateral. Por ejemplo, en el contexto de la COVID-19, no está claro qué entidad fijará los precios de las vacunas cuando hayan sido desarrolladas ni quién pagará por su desarrollo. Tampoco se sabe si existen disposiciones acordadas para garantizar que se fijará un precio de las vacunas accesible para los países menos adelantados[42].

[42] *Development Policy and Multilateralism after COVID-19.*