



# La pandemia de COVID-19 y el comercio internacional: retos y acciones

Actualizado el 12 de junio de 2020<sup>1</sup>

---

En una crisis sanitaria mundial sin precedentes, el comercio es una actividad esencial para salvar vidas y sostener los medios de subsistencia, y para que el comercio siga fluyendo, es crucial la cooperación internacional. Ante tal incertidumbre, cuatro son las medidas factibles: 1) aumentar la confianza en el comercio y los mercados mundiales; 2) mantener el flujo de las cadenas de suministro de productos imprescindibles como insumos de salud y alimentos; 3) evitar restricciones innecesarias a la exportación y otras barreras comerciales; y 4) incluso en plena crisis, pensar más allá de lo inmediato. El apoyo gubernamental de hoy debe prestarse de forma que sirva al interés público y no a intereses creados, y evitar futuras distorsiones del mercado de mañana. La OCDE apoya a los gobiernos mediante evidencia y análisis oportunos y objetivos que fundamenten las decisiones en materia de políticas públicas.

---

---

<sup>1</sup> Este documento es una actualización de la publicada el 10 de abril de 2020 en el sitio web dedicado a COVID-19 de la OCDE <http://www.oecd.org/coronavirus/>.



## En una situación difícil e incierta, el comercio es esencial para salvar vidas y sostener los medios de subsistencia

La pandemia de COVID-19 es una crisis humanitaria a escala mundial. El virus sigue propagándose por todo el planeta, sometiendo a los sistemas sanitarios a una presión sin precedentes en la batalla por salvar vidas. La dimensión humana de esta tragedia se agravará a medida que el virus se extienda a los países de ingresos bajos con sistemas de salud más endeble.

En las Perspectivas Económicas Intermedias de la OCDE de marzo de 2020, en el escenario a la baja se preveía un crecimiento mundial reducido a la mitad, a 1.5%. La cifra era optimista. Las estimaciones más recientes, presentadas en las Perspectivas Económicas de la OCDE del 10 de junio, apuntan a un desplome sin precedentes en el primer semestre de 2020: una baja de casi 13% del PIB mundial (Figura 1). Además, los costos para la economía mundial de los programas de apoyo, mediante los bancos centrales y medidas fiscales, son muy altos y probablemente tendrán efectos perdurables y complejos en la gestión de la deuda soberana y corporativa. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, la mayoría de las principales economías parecen estar muy cerca de una recesión y no es posible descartar escenarios más graves.

Otro reto es la incertidumbre que rodea al virus COVID-19, sobre todo en lo referente al alcance y al ritmo de la infección; la duración y el grado de generalización que deberán tener los cierres; las perspectivas de tratamientos para controlar mejor los síntomas y propiciar que los servicios de salud se centren únicamente en los casos más graves, y el riesgo de afrontar una “segunda ola” de infecciones a medida que el virus se desplace por el mundo. El virus avanza en olas y los países sucumben –y se recuperan– en momentos diferentes. Lo que es evidente es la probabilidad de que el COVID-19 y sus secuelas nos acompañen durante algún tiempo.

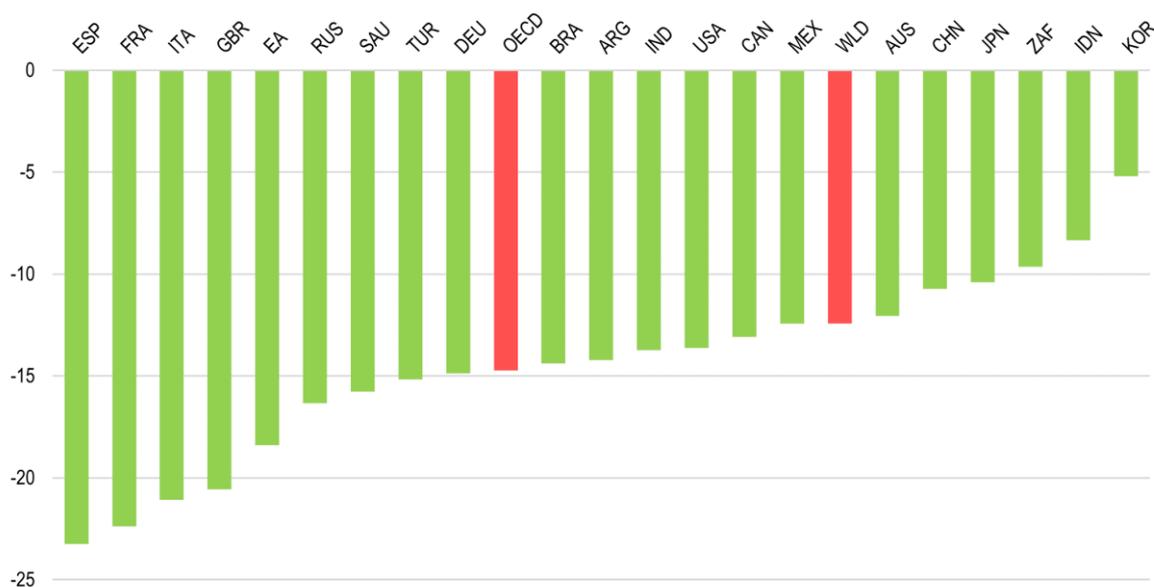
En este contexto, prevalece una clara necesidad de mantener el flujo comercial, tanto para garantizar el suministro de productos esenciales como para enviar una señal de confianza a la economía mundial. El comercio es esencial para salvar vidas y sostener los medios de subsistencia.

Pero la tarea de mantener la fluidez del comercio exige cooperación y confianza, por ejemplo, en que el mercado abastecerá lo esencial, en que los países no impondrán restricciones a la exportación y en que las importaciones no plantean riesgos para la salud. Se trata de un reto especial en un momento de grandes tensiones en un entorno en el que el sistema de comercio internacional estaba ya sometido a un mayor número de nuevas restricciones y distorsiones, desde aumentos de aranceles entre los principales comerciantes hasta importantes apoyos gubernamentales en sectores clave. Los intentos de establecer un diálogo para gestionar y prevenir las tensiones por medio de negociaciones continuas se complican por las actuales restricciones a la movilidad. Pero en el contexto de las graves tensiones económicas derivadas de la pandemia de COVID-19, es más importante que nunca evitar una escalada de las tensiones comerciales en curso.



## Figura 1. En el primer semestre de 2020 se produce un colapso de la producción sin precedentes

Variación prevista del PIB a precios constantes entre 2019T4 y 2020T2 (porcentaje)



Nota: Los datos de China se refieren a la variación de la producción entre 2019T4 y 2020T1.

Fuente: Base de datos Perspectivas Económicas 107 de la OCDE.

## A pesar de la gran incertidumbre, es posible adoptar cuatro medidas

### **Primera. Aumentar la confianza en el comercio y los mercados mundiales al mejorar la transparencia**

Una base de información sólida, compartida y transparente es fundamental para sustentar respuestas políticas nacionales sólidas y la cooperación internacional para mantener la fluidez del comercio. Será esencial que los países cumplan con su compromiso de notificar a la Organización Mundial del Comercio (OMC) de las acciones relacionadas con el comercio que realicen para responder a la pandemia de COVID-19. La OCDE comparte con sus colegas de la OMC información sobre las medidas adoptadas por los países en torno a la pandemia de COVID-19 y evalúa sus posibles repercusiones para ayudar a los formuladores de políticas públicas a hacer frente a la crisis.

A partir de nuestro informe anual *Seguimiento y Evaluación de las Políticas Agrícolas*, supervisamos y evaluamos el impacto de las medidas relativas a la producción y el comercio agroalimentarios adoptadas por los países para responder a la pandemia de COVID-19. Aportamos la información al Sistema de Información sobre el Mercado Agrícola (AMIS), donde trabajamos en conjunto con otras organizaciones internacionales y gobiernos para recabar y brindar información precisa y actualizada acerca de la evolución de los mercados y las políticas nacionales sobre los productos básicos fundamentales para el sistema alimentario mundial.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Más información sobre AMIS en [www.amis-outlook.org](http://www.amis-outlook.org).



## **Segunda. Mantener en funcionamiento las cadenas mundiales de suministro, especialmente de productos esenciales**

Una prioridad importante es mantener abiertas y en funcionamiento las principales cadenas de suministro de bienes esenciales para la crisis, incluidos suministros médicos, productos alimentarios y bienes y servicios del ámbito de las TIC. Sin embargo, han empezado a surgir diversos retos para mantener en operación estas cadenas de suministro relacionadas con la actividad comercial. Por ejemplo:

- La cancelación de vuelos de pasajeros provocada por las prohibiciones de viajar limitó la disponibilidad de carga aérea (Figura 2), en tanto que el envío urgente de productos esenciales elevó la demanda; a su vez, esto provocó aumentos en el precio de la *carga aérea* (en comparación con octubre de 2019, los costos de flete aéreo aumentaron alrededor de 30% entre la República Popular China (en adelante, "China") y América del Norte, y más de 60% en algunas rutas importantes entre Europa y América del Norte) (Curran, 2020<sup>[11]</sup>). Los plazos de entrega también aumentaron, cambio significativo para algunos suministros médicos urgentes, pero también para el comercio de alimentos de alto valor.
- Importantes *puertos marítimos* informaron de disminuciones interanuales de la carga de 10% a 20% en febrero (Baschuk, 2020<sup>[2]</sup>). Más de 50 países modificaron los protocolos portuarios, desde el cierre de puertos y medidas de cuarentena hasta requisitos adicionales de documentación y revisión. Ahora bien, algunos países también establecieron "carriles verdes" en los puertos de entrada y pasos fronterizos, para acelerar la tramitación de envíos de carga.
- Cuando el virus se desató, un gran número de *contenedores de transporte* se encontraban en puertos chinos y las restricciones a su circulación provocaron una gran escasez, la cual a su vez elevó –en algunos casos considerablemente– su precio, con los consiguientes efectos sobre el precio de la carga, incluidos los productos alimentarios.
- Los periodos de confinamiento también repercuten en la *disponibilidad de trabajadores para descargar los buques en los puertos* (sobre todo en los países donde dicha tarea está menos automatizada) o en el aumento de los costos debido al incremento de las medidas de protección de los trabajadores.
- En términos más generales, todas las cadenas de suministro resultan afectadas por la necesidad de disponer de *medidas adicionales de salud y de seguridad para todos los participantes en la cadena de suministro* (que influyen en los costos y el tiempo).
- Los límites a la movilidad de las personas y los cierres afectan a *diversos procesos comerciales*, desde las inspecciones físicas de las mercancías en el caso de las medidas sanitarias y fitosanitarias, a las pruebas y la certificación en el caso de los obstáculos técnicos al comercio, hasta la modificación de la forma en que se llevan a cabo las investigaciones *antidumping*.

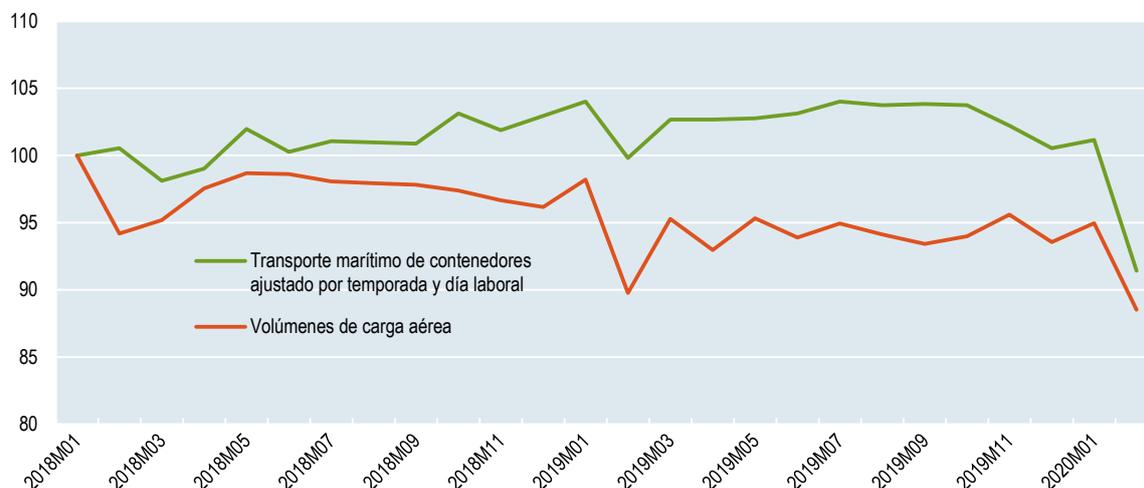
Todos estos factores aumentan el tiempo y los costos del comercio internacional de productos esenciales. Será necesaria la acción coordinada entre los gobiernos –y con el sector privado– para encontrar soluciones a las limitaciones logísticas que afectan la capacidad de hacer llegar los productos esenciales a donde más se necesitan.

Un problema inmediato es facilitar el abastecimiento de **suministros médicos** necesarios para hacer frente a la pandemia de COVID-19, muchos de los cuales se producen en varios países y cuyo suministro mundial depende del comercio. Por ejemplo, al inicio de la crisis, China era el principal fabricante de **mascarillas quirúrgicas**: abastecía cerca de la mitad de la capacidad mundial. Sin embargo, en enero, esta cifra no fue suficiente para cubrir la demanda; China dejó de exportarlas y en la primera semana de enero importó 56 millones de ellas, además de recibir más como donación de algunos países. En el auge de la crisis, la demanda china se estimó en 240 millones de mascarillas al día (más de diez veces su



capacidad de producción). A finales de febrero, el país aumentó su producción de cerca de 20 millones de mascarillas al día a alrededor de 116 millones al día y ahora las exporta a otros países.<sup>3</sup>

**Figura 2. La carga marítima y aérea baja drásticamente**



Fuente: OCDE, a partir de datos de Innovative Solutions in Maritime Logistics ([www.isl.org/en/containerindex](http://www.isl.org/en/containerindex)) e International Air Transport Association ([www.iata.org](http://www.iata.org)).

Mantener la fluidez del comercio de suministros médicos esenciales significa eliminar barreras como los **aranceles** sobre productos médicos esenciales para combatir al COVID-19 (por ejemplo, diversos países mantienen aranceles de hasta 10% sobre los kits de prueba del virus) (Evenett, 2020<sup>[3]</sup>) como ya han hecho varios países. Significa **agilizar los procedimientos de certificación** para que los nuevos productos puedan comercializarse lo antes posible, así como velar por que los requisitos técnicos tengan una base científica y no restrinjan el comercio de manera innecesaria. Por último, significa **facilitar más el comercio** para que las mercancías circulen lo más rápidamente posible, lo que incluye identificar las principales acciones necesarias para asegurar la fluidez de los procedimientos aduaneros y limitar la intervención humana (véase a continuación).

Existen problemas específicos para la fluidez de las **cadena de suministro alimentario**. Además del impacto de la disminución de los envíos de carga aérea y marítima, se afrontan retos adicionales como el riesgo de sufrir **pérdidas y desperdicio de alimentos** por retrasos y dificultades de tramitación, y el repentino colapso de la demanda de restaurantes y hoteles. También es preciso procurar que el suministro de alimentos fluya hacia las zonas en cuarentena y que se apliquen **medidas de bioseguridad adecuadas**, lo que exige cambios en la forma de producir, consumir y distribuir alimentos, así como asegurarse de que los requisitos sanitarios y fitosanitarios (MSF) relacionados con la pandemia de COVID-19 sigan teniendo una base científica y no sean innecesariamente restrictivos. Aunque en la actualidad los mercados mundiales de alimentos se mantienen equilibrados y se cuenta con grandes existencias de cereales (AMIS, 2020<sup>[4]</sup>), será importante seguir vigilando de cerca la evolución de la situación, dados los riesgos que se acumulan, como la falta de mano de obra estacional para plantar y cosechar los cultivos.

<sup>3</sup> Documento Informe de política de la OCDE sobre la cadena de valor de las mascarillas quirúrgicas (próxima publicación).



A corto plazo, las siguientes son algunas medidas prácticas que podemos adoptar para que el comercio siga fluyendo y mejorar la forma en que el comercio puede apoyar la lucha contra la pandemia de COVID-19, entre ellas:

- *Acelerar los controles fronterizos de productos médicos y alimentarios* y reducir al mínimo la necesidad de interacción física en las fronteras entre funcionarios aduanales y comerciantes, digitalizando los procesos lo más posible. También serán importantes los esfuerzos para agilizar las formalidades estándar a fin de dejar espacio para cualquier otra medida de control del COVID-19 que se requiera. También será conveniente impulsar la cooperación internacional en materia de gestión de riesgos para hacer frente al virus y facilitar la circulación de mercancías, al igual que la asistencia continuada a los países de ingresos bajos.
- Facilitar y reducir el costo de la conexión de las personas con los puestos de trabajo, los mercados y entre sí al: bajar los aranceles sobre los productos de tecnología de la información y la comunicación y las acciones que afectan el acceso a servicios habilitados digitalmente; aumentando de manera temporal los umbrales de minimis para reducir los retrasos en el comercio electrónico transfronterizo, y mantener el flujo del comercio sin contacto físico mediante la promulgación de regulaciones que faciliten pagos, firmas y contratos electrónicos.
- Ayudar a los investigadores médicos a cooperar en el tema del COVID-19 facilitando los flujos de datos. El acceso a información detallada sobre salud es fundamental para encontrar una cura para el coronavirus. Sin embargo, esta suele estar sujeta a estrictas regulaciones nacionales y restricciones al flujo transfronterizo de datos. Los gobiernos podrían permitir el procesamiento y la transferencia transfronteriza de información confidencial para monitorear epidemias y propiciar el uso de accesos restringidos y entornos seguros para compartir este tipo de datos sobre la pandemia de COVID-19.

### **Tercera. Evitar empeorar las cosas**

Hay muchos costos inevitables en la actual pandemia, razón de más para evitar acciones que aumenten los que afectan a comerciantes y consumidores. En primer lugar, es necesario **evitar restricciones a la exportación de bienes esenciales, como equipos médicos y, especialmente, productos alimentarios**. En la actualidad, más de 60 países<sup>4</sup> han restringido las exportaciones de productos esenciales y, cada vez más, en particular, de los agrícolas y alimentarios.

La crisis de los precios de los alimentos de 2007-2008 nos enseñó que las restricciones a la exportación son una receta para autolesionarse, que socava la seguridad alimentaria para todos. La experiencia ha demostrado que las restricciones a la exportación bajan los precios nacionales y aumentan la disponibilidad de manera temporal, pero también desalientan la producción nacional, por lo que cualquier beneficio tiende a ser efímero. Y lo que es más grave, al desviar suministros de los mercados mundiales, presionan al alza los precios internacionales, lo cual perjudica a otros países, sobre todo a los más dependientes de los mercados internacionales de alimentos. Las restricciones a la exportación pueden comprometer la confianza en los mercados internacionales y precipitar el acaparamiento y las compras de pánico, acentuando aún más los problemas en los países dependientes de las importaciones. Al final, nadie resulta beneficiado.

Actualmente no hay problemas de oferta en los mercados agrícolas y alimentarios mundiales; de hecho, las existencias son abundantes y los precios aparentemente se mantendrán bajos. Sin embargo, si los gobiernos imponen restricciones a las exportaciones o si los particulares, las empresas o los países se

<sup>4</sup> Centro de Comercio Internacional, *Market Access Map*, <https://macmap.org/en/covid19> (consultado el 2 de abril de 2020).



apresuran a realizar compras de pánico o prácticas de acaparamiento, se corre el riesgo de crear ahora un problema que podría evitarse.

Si bien el abastecimiento mundial de alimentos básicos no está bajo amenaza inmediata, ciertas cadenas de suministro de alimentos podrían sufrir graves trastornos, entre otras razones, por falta de trabajadores estacionales para plantar o cosechar cultivos esenciales, limitaciones logísticas y medidas técnicas y sanitarias y fitosanitarias adicionales. Se necesitará controlar que los factores de riesgo inducidos por la crisis o por políticas públicas no provoquen interrupciones en el suministro, especialmente si las medidas de contención relacionadas con la pandemia de COVID-19 son de larga duración.

La situación del mercado mundial de suministros médicos es muy diferente; es vital aumentar la oferta mundial de suministros médicos esenciales para combatir el COVID-19, como ventiladores y mascarillas. Es urgente que los gobiernos inviertan en aumentar la capacidad de producción, incluso en cooperación con el sector privado, para surtir a los mercados local, regional y mundial.

Algunos gobiernos están instaurando medidas destinadas a asegurar el abastecimiento de su propia población, lo cual implica limitarlo para otros mercados. A menudo las restricciones a la exportación consisten en requisitos especiales para la concesión de licencias o la prohibición total de exportar determinados productos. Otras incluyen la compra garantizada o la requisición de mercancías. Temas difíciles. Aunque los gobiernos se preocupan, y con razón, por proteger a sus habitantes, el efecto sobre otros países –y, por tanto, sobre las acciones mundiales para contener el virus y prevenir daños de una segunda o tercera ola– puede ser grave.

Algunos países no tienen la capacidad de producir sus propios suministros médicos en cantidades suficientes, o de forma rentable. Esto sucede especialmente cuando el virus empieza a arraigar en los países de ingresos bajos, donde generar capacidad de producción nacional no debería ser prioritario en sus limitados presupuestos de salud. Para estos países –al igual que para otros que han padecido el virus hasta la fecha–, el comercio es esencial.

De hecho, las zonas ya aisladas a causa del virus se encontrarían en peores condiciones si hubieran tenido que depender de la economía local para adquirir equipos médicos, alimentos y otros artículos de primera necesidad, e incluso los países con capacidad de producción de dichos equipos han tenido dificultades para cubrir la demanda. Es posible que ya en el punto álgido de los brotes de COVID-19, incluso los países con gran capacidad de producción no logren utilizarla plenamente por la escasez de mano de obra o las restricciones de movilidad. Además, la producción nacional de equipos puede también depender de insumos importados; el peligro de que un país siga la política de “empobrecer al vecino” es que este también es el vecino de su vecino.

Pero para evitar estas políticas, los países deberán asegurarse de que los mercados mundiales en verdad abastecerán los productos necesarios. La transparencia y el diálogo y la cooperación a nivel mundial son esenciales para crear confianza en la oferta mundial. Si no es posible evitar por completo las restricciones a la exportación de suministros médicos en el contexto político actual, resulta fundamental establecer acuerdos para imponer condiciones estrictas a su uso temporal.

En términos más amplios, para mantener la confianza en los mercados y la cooperación a nivel mundial, es necesario evitar una mayor escalada de las tensiones comerciales actuales. Dado el grave impacto sufrido por las empresas por el colapso de la demanda y la presente incertidumbre sobre la duración y la gravedad de la pandemia de COVID-19 y las medidas de contención relacionadas, este tampoco es el momento de imponer más costos, incluso mediante una incertidumbre política innecesaria. Imponer costos adicionales a empresas y consumidores a través de aranceles no solo perjudica a quienes ya han perdido ingresos debido a la crisis, sino también implica el riesgo de aumentar el monto de la ayuda gubernamental necesaria para apoyar a las propias empresas y consumidores. Un paso positivo para impulsar la confianza y reducir las cargas sería que los gobiernos se comprometieran a no imponer nuevos aranceles o medidas comerciales restrictivas.



Si bien el comercio fue una de las primeras víctimas de la crisis económica mundial de 2008, las nuevas medidas restrictivas de esta actividad solo afectaron a alrededor del 1% de las importaciones mundiales. En aquel momento, los líderes del G20 se comprometieron a abstenerse de adoptar medidas proteccionistas y a defender el sistema de comercio basado en regulaciones; por su parte, las normas comerciales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) generaron cierta seguridad para las empresas y estabilizaron el sistema al poner un techo a las medidas arancelarias. A pesar de las diferencias y similitudes observadas en la crisis actual (véase el cuadro siguiente), el incierto entorno económico en el que nos adentramos **augmenta la necesidad de un compromiso con el comercio basado en regulaciones.**

## ¿Qué enseñanzas nos dejó la crisis económica mundial?

A medida que los formuladores de políticas públicas se enfrentan al gran reto planteado por la pandemia de COVID-19, muchos se preguntan qué puede aprovecharse de la crisis económica mundial y hasta qué punto ambas crisis pueden ser semejantes. Los siguientes son algunos ejemplos de similitudes y diferencias.

### **Diferencias**

- No se trata solo de efectos en el tema de la confianza; la actividad económica se está paralizando.
- Se extiende a muchos sectores, de forma simultánea y a veces instantánea.
- Requiere grandes inversiones públicas, sobre todo en el sector de la salud, pero también en protección social, dada la pérdida generalizada de empleos.
- Las restricciones a la movilidad limitan algunas de las medidas estabilizadoras y compensatorias automáticas (trabajo informal, economía colaborativa) e imponen costos adicionales.
- Problemas específicos relacionados con los equipos médicos y la bioseguridad de los alimentos.
- Más impulsada por los servicios, dadas las limitaciones de contacto físico y el cierre generalizado de sectores de servicios clave (turismo, viajes y entretenimiento).
- Esta crisis está afectando a las mipymes en forma desproporcionada.
- Mayores trastornos en la producción, con la consiguiente presión sobre las cadenas de suministro.

### **Similitudes**

- Esta crisis se presenta en olas, a medida que las repercusiones en cadena de los problemas en un sector o país rebotan y crean nuevos problemas en otros sectores (por ejemplo, entre el sector financiero y la economía real) o países. Los efectos de segundo y tercer orden de las medidas políticas pueden ser imprevisibles pero significativos.
- Esta será también una crisis de empleo, con importantes implicaciones para el apoyo a los trabajadores en situación de desempleo masivo.
- La crisis está teniendo efectos escalonados en todo el mundo y es probable que África de nuevo sea la última región en padecerla, y también la menos preparada.
- El reto para los gobiernos es la necesidad de actuar rápidamente y a gran escala en una amplia gama de ámbitos políticos.

Los gobiernos tienen que pensar a corto y a largo plazos al mismo tiempo.



### **Cuarta. Mirar más allá de lo inmediato: las acciones políticas de ahora pueden tener una larga vida**

Los países se centran necesariamente en garantizar la salud y la seguridad económica de su población en el presente. Por su parte, la OCDE puede desempeñar una función especialmente importante a la hora de mirar hacia el futuro y, a la luz de experiencias pasadas y actuales, contribuir a ayudar a los gobiernos a velar por una recuperación sólida, generalizada y sostenible. En seguida se destacan algunos aspectos clave y áreas de trabajo de la OCDE.

#### **La forma en que se diseña el apoyo gubernamental es relevante**

Los gobiernos están proporcionando –necesariamente y con razón– enormes cantidades de ayuda para evitar que la crisis provocada por la pandemia de COVID-19 destruya medios de subsistencia, empresas y capacidad de producción. Pero, una vez que las condiciones mejoren, los gobiernos tendrán que examinar a fondo las medidas aplicadas para comprobar que no se hayan convertido en fuentes de competencia desleal y distorsiones en la economía mundial. Si bien este análisis se realizará más adelante, la forma como se definan ahora estas ayudas afectará la configuración de la economía mundial en el futuro y sus beneficios –o la falta de ellos– para todos.

**Las ayudas concedidas hoy influirán considerablemente en la igualdad de condiciones a nivel mundial.** El trabajo de la OCDE en diversos sectores, más recientemente en sectores industriales como los del aluminio y los semiconductores, muestra que el considerable apoyo gubernamental repercute en gran medida en los niveles de producción y competencia en todo el mundo. Dicho trabajo destaca las nuevas tendencias a un importante apoyo gubernamental falto de transparencia proporcionado a través del sistema financiero en capital público y créditos por debajo de las tasas del mercado. Dado que estas herramientas serán importantes y se utilizarán ampliamente durante la crisis –en particular, las posiciones de capital pueden ser una forma eficaz de apoyo gubernamental a empresas con problemas a corto plazo–, el modo en que los gobiernos brinden dicho apoyo y su reversión (o no) serán fundamentales para la conformación de la competencia en la economía mundial. Habrá que considerar en detalle en qué sectores debe el Estado prolongar su participación y cuáles debe abandonar lo antes posible. La crisis actual puede dar lugar a un cambio más duradero en la función del Estado en la economía, lo cual también tendrá implicaciones para el desarrollo de cualquier nueva regulación comercial que aborde el apoyo gubernamental. Según la experiencia en sectores diversos, desde la agricultura hasta los combustibles fósiles, una vez concedido, podría resultar difícil eliminar un apoyo de cualquier tipo; por consiguiente, es muy posible que una amplia gama de apoyos persista y acentúe las preocupaciones sobre la competencia desleal en la economía mundial.

**La forma en que se preste el apoyo también tendrá importantes implicaciones en la distribución de los beneficios de los mercados interconectados a nivel nacional.** Una gran preocupación registrada en la última crisis fue que los rescates beneficiaron más a las grandes empresas que a las personas comunes. Esto intensificó las actuales tendencias a una mayor desigualdad de riqueza, ingresos y, lo que es más importante, de oportunidades en todos los países del mundo (OECD, 2017<sup>[5]</sup>). Será fundamental velar por que el apoyo que se preste ahora esté –y se vea que está– orientado al interés público y no a intereses creados, así como al bienestar público y no al empresarial.

**Estos factores se refuerzan mutuamente.** El volumen de las inversiones públicas necesarias durante y después de la crisis –desde los sistemas de salud y protección social hasta el acceso a la educación y las redes digitales– señala la necesidad de que el apoyo a las empresas y a los sectores sea lo más eficiente posible para maximizar los recursos públicos disponibles. Asimismo, un apoyo bien diseñado distorsiona menos el mercado y suscita menos preocupación sobre el impacto en la competencia internacional. La



equidad, tanto en la distribución nacional de los beneficios como en la competencia mundial, es esencial para mantener el apoyo público al comercio y a los mercados abiertos necesarios para superar y salir de la crisis. Incluso ahora que los gobiernos están en crisis, es necesario prestar atención al diseño de las ayudas esenciales. Se tiene gran experiencia en reducir al mínimo las distorsiones de la competencia derivadas del apoyo, la cual puede aprovecharse aun en lo referente a empresas con inversión pública. Algunos **principios clave** son que el subsidio concedido:

- Sea transparente, incluso acerca de las condiciones de cualquier ayuda brindada por medio del sistema financiero.
- No discrimine entre empresas afectadas de forma similar y se dirija a las que experimentan mayores trastornos, evitando al mismo tiempo rescatar a las que habrían fracasado aun sin la pandemia.
- Tenga duración limitada y se revise periódicamente para cerciorarse de que cumpla su objetivo y siga siendo necesario.
- Se focalice en los consumidores y deje en sus manos la decisión de cómo gastar las ayudas, en lugar de vincularlas al consumo de insumos y productos y servicios finales específicos.

Los trabajos en curso de la OCDE sobre las ayudas públicas y las distorsiones del mercado se centrarán en proporcionar información que ayude a los gobiernos a tomar decisiones sobre el diseño de las ayudas durante la crisis.

### ***Empresas y gobiernos tendrán que replantearse la resiliencia de las cadenas mundiales de suministro***

Las repercusiones de la pandemia de COVID-19 en la estructura de la producción mundial y de las cadenas mundiales de suministro son materia de acalorados debates. Según algunos, debido a ella es necesario renacionalizar las cadenas de suministro, o al menos acortarlas, para reducir los riesgos derivados de la exposición global. Desde este punto de vista, las empresas tendrían que replantearse cuáles serán sus fuentes de abastecimiento, lo que implicaría el reordenamiento de la producción mundial, con repercusiones potencialmente de gran alcance, sobre todo en los países en desarrollo. Del mismo modo, se afirma que los gobiernos deberán reconsiderar la lista de productos estratégicos con requisitos de producción nacional, o imponer a las empresas nuevas restricciones de abastecimiento. Asimismo, podrían revisarse las prácticas de contratación pública.

Sin embargo, es peligroso hacer suposiciones rápidas sobre lo que se requiere para garantizar la resiliencia. A escala internacional, la diversificación de la producción suele ser una fuente de resiliencia y ajuste para las empresas que se encuentran en un entorno adverso, mientras que la experiencia en el sector agroalimentario ha demostrado que la autosuficiencia del abastecimiento no es lo mismo que la seguridad de este. También es preciso que tanto empresas como gobiernos reflexionen sobre la mejor manera de garantizar la resiliencia de las cadenas de suministro. Esto requerirá comprender mejor las fortalezas y vulnerabilidades de las cadenas de suministro clave en la crisis actual y volver a examinar los instrumentos de resiliencia desde tal perspectiva. En lo referente a las estrategias empresariales, lo anterior puede significar examinar de nuevo, por ejemplo, la estructura de las empresas a nivel mundial, considerando su capacidad de repetición y su inventario de existencias. En cuanto a los gobiernos, será necesario considerar un entorno con las políticas comerciales y de inversión que mejor puedan apoyar la resiliencia; por ejemplo, la disponibilidad de infraestructura digital para reducir los daños a la productividad durante pandemias o mejorar las prácticas de facilitación del comercio para minimizar el alcance de las perturbaciones relacionadas con procesos presenciales. Es posible también que los gobiernos deban contemplar acuerdos especiales para cadenas de suministro específicas de bienes estratégicos como el equipamiento médico; sin embargo, esto no necesariamente deberá equipararse con la reubicación de la producción. Por ejemplo, en el caso de las mascarillas sanitarias, sería muy costoso que cada país



desarrollara una capacidad de producción acorde con la crisis actual en la demanda y que abarcara toda la cadena de valor; soluciones alternativas, eficaces y más rentables podrían ser desarrollar reservas estratégicas o celebrar acuerdos con empresas en etapas iniciales que permitan reconvertir con rapidez las líneas de ensamble durante las crisis.

La OCDE apoyará a los gobiernos en la valoración de estos aspectos al investigar las repercusiones de la pandemia de COVID-19 en las decisiones de abastecimiento de las empresas y en la resiliencia y la vulnerabilidad de determinadas cadenas de suministro mundiales y al poner a su disposición los conocimientos obtenidos de la base de datos de la OCDE sobre el comercio de valor agregado (*Trade in Value Added*, TiVA).

### **Hacer más por el comercio y la salud para estar preparados la próxima vez**

La crisis actual ofrece la oportunidad de prepararse para futuras pandemias. Además de las medidas nacionales adoptadas para garantizar el suministro, habría margen para celebrar un acuerdo internacional que proporcione mayor capacidad de previsión y certidumbre acerca de la disponibilidad de suministros clave en los mercados internacionales y que genere confianza en que el comercio seguirá fluyendo para apoyar la gestión de futuras pandemias.

Un posible acuerdo entre países podría incluir elementos como los siguientes:

- **Garantizar la transparencia:** el sistema AMIS, creado a raíz de la crisis de los precios de los alimentos de 2007-2008 con el fin de que los gobiernos compartieran información sobre mercados, políticas y existencias de productos básicos clave, ha hecho hincapié en el valor de la información oportuna y la transparencia para prevenir crisis inducidas por compras de pánico, acaparamiento o restricciones a la exportación. Garantizar la transparencia de las medidas comerciales relacionadas con suministros médicos, por ejemplo, al compartir información con la OMC, puede ayudar mucho a mantener la confianza en el suministro mundial.
- **Reducción de aranceles sobre productos médicos esenciales:** los países podrían examinar una iniciativa de la OMC, incluso plurilateral, para eliminar los aranceles sobre diversos suministros médicos esenciales por acordar (similar al convenio alcanzado sobre productos de tecnología de la información).
- **Disciplinas sobre las restricciones a la exportación:** esto podría abarcar desde un acuerdo para impedir las prohibiciones a la exportación de ciertos tipos de productos, o codificar condiciones estrictas sobre su uso, con base en el actual acuerdo del G20 que establece que: "de considerarse necesarias, las medidas de emergencia diseñadas para hacer frente a la pandemia de COVID-19 deben ser focalizadas, proporcionadas, transparentes y temporales, y no generar obstáculos innecesarios al comercio ni trastornos en las cadenas mundiales de suministro, y que coincidan con las normas de la OMC".<sup>5</sup>
- **Inversiones iniciales en soluciones cooperativas:** la creación de reservas de suministros médicos esenciales podría incluir acuerdos cooperativos para acumular dichas reservas, incluso a escala regional.
- **Atender las necesidades de los países más vulnerables:** las medidas, por ejemplo, las relacionadas con restricciones a la exportación y la creación de reservas regionales, podrían incluir exenciones o apoyos específicos para atender las necesidades de los países más pobres.

El análisis realizado por la OCDE y otras organizaciones internacionales sobre las cuestiones relacionadas con el comercio y sus repercusiones en el contexto de la pandemia actual podría contribuir

<sup>5</sup> La Declaración Ministerial sobre Comercio e Inversión del G20, del lunes 30 de marzo de 2020, párrafo 5, <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-trade-0330.html>.



a fundamentar los posibles debates entre los gobiernos sobre una iniciativa en materia de comercio y salud.

**Las decisiones sobre comercio son importantes ahora, pero también lo son para velar por que el comercio contribuya a apoyar la recuperación**

Dado que la pandemia de COVID-19 afecta a los países en momentos y a ritmos diferentes, el acceso a la demanda mundial mediante mercados abiertos y el comercio continuo serán importantes para apoyar y sostener la recuperación económica.

Por consiguiente, es necesario estudiar cómo mantener el flujo comercial en la crisis actual y procurar que ayude a apuntalar la recuperación mundial. Esto implica emprender acciones y tomar decisiones hoy y con miras al futuro.

El análisis de la OCDE ayudará a orientar a los gobiernos al considerar las prioridades de acción, tanto en el ámbito nacional como –de manera decisiva– al trabajar en conjunto para construir una economía mundial más sostenible, incluyente y resiliente.

### Próximos Informes de Política

Este es el primero de una serie de Informes de Política sobre aspectos comerciales relacionados con la pandemia de COVID-19. En otros Informes de Política de esta serie se analizarán temas específicos con mayor profundidad. Los próximos informes incluirán:

- Facilitación del comercio
- Apoyo gubernamental
- Cadenas mundiales de valor para productos esenciales
- Comercio de servicios

Se está preparando un documento marco, *COVID-19 and Food and Agriculture: Issues and Actions* (La pandemia de COVID-19 y Alimentación y Agricultura: retos y acciones), junto con detallados informes de política sobre sectores y temas específicos.

En [oecd.org/coronavirus](http://oecd.org/coronavirus) se pueden consultar otros informes sobre asuntos más generales.

## Referencias

- AMIS (2020), *Market Monitor*, No. 77, <http://www.amis-outlook.org>. [4]
- Baschuk, B. (2020), “A Trade Collapse that’s Heading Into the History Books”, *Bloomberg*, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-26/supply-chain-latest-a-trade-plunge-worthy-of-the-history-books> (consultado el 6 de abril de 2020). [2]
- Curran, E. (2020), “Urgent Demand for Medical Equipment is Making Air Cargo Fees “Absolutely Crazy””, *Bloomberg*, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-30-absolutely-crazy-air-cargo-fees-highlight-supply-chain-squeeze> (consultado el 6 de abril de 2020). [1]
- Evenett, S. (2020), “Tackling COVID-19 Together”, *Global Trade Alert*, University of St. Gallen, Switzerland, <https://www.globaltradealert.org/reports> (consultado el 6 de abril de 2020). [3]
- OECD (2017), *Making Trade Work for All*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/trade/understanding-the-global-trading-system/making-trade-work-for-all>. [5]



---

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los Países miembros de la OCDE.

Tanto este documento, así como cualquier dato y mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Publicado originalmente por la OCDE en inglés con el título: OECD (2020), "**COVID-19 and international trade: Issues and actions**", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/494da2fa-en>.

Traducido por el **Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA)** de la **Universidad de Guadalajara**, México.

Las únicas versiones oficiales son los textos en inglés y/o francés. La calidad de la traducción y su coherencia con el texto original son responsabilidad exclusiva del CUCEA.

Coordinación de traducción: **Traci Teresa Capris Tarquino**

Traducido por: **Daniela Guadalupe Márquez Flores**

Revisado por: **Mariana Vargas Reynaga**

Gestión general del proyecto en español: **Centro de la OCDE para América Latina**

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

