

Consejo del Comercio de Servicios

**INFORME DEL CONSEJO DEL COMERCIO DE SERVICIOS AL CONSEJO GENERAL
SOBRE LA RESPUESTA DE LA OMC A LA PANDEMIA DE COVID-19
Y LA PREPARACIÓN PARA FUTURAS PANDEMIAS**

1 INTRODUCCIÓN

1.1. El presente informe ha sido elaborado por el Consejo del Comercio de Servicios (CCS) de conformidad con el párrafo 24 de la "Declaración Ministerial sobre la Respuesta de la OMC a la Pandemia de COVID-19 y la Preparación para Futuras Pandemias"¹, adoptada en la Duodécima Conferencia Ministerial (CM12).²

1.2. En el presente informe se recopila información sobre la labor realizada por el CCS desde la CM12 en relación con la respuesta de la OMC a las pandemias y la preparación para futuras pandemias.

2 BALANCE EN LA ESFERA DE LOS SERVICIOS

2.1. El CCS abordó el mandato ministerial relativo a la respuesta de la OMC a la pandemia de COVID-19 y la preparación para futuras pandemias en todas sus reuniones celebradas después de la CM12.

2.1 Comunicaciones escritas

2.2. En las reuniones de marzo y junio de 2023, el Consejo abordó dos comunicaciones de la India sobre la "Función de los servicios de telemedicina en respuesta a la pandemia"³ y la "Constitución de un fondo de profesionales de la salud para dar una respuesta efectiva a las pandemias y los desastres naturales".⁴ Varias delegaciones subrayaron la importancia de las cuestiones planteadas en las comunicaciones de la India y apoyaron la idea de participar en debates específicos sobre esas cuestiones. Otras delegaciones dijeron que la sesión informal de intercambio de experiencias sobre los servicios de salud ya ofrecía una vía de participación, y advirtieron del riesgo de duplicaciones innecesarias; también cuestionaron la pertinencia del AGCS y la OMC para algunas de las cuestiones planteadas en las comunicaciones de la India.

2.3. Además, en su reunión de octubre⁵, el Consejo abordó una comunicación de la India sobre las medidas relacionadas con el comercio adoptadas en respuesta a la pandemia de COVID-19.

2.2 Intercambio informal de experiencias

2.4. En el período previo a la reunión del CCS de octubre de 2022, la primera reunión formal después de la CM12, el Presidente celebró consultas bilaterales para recabar las opiniones de los

¹ [WT/MIN\(22\)/31](#).

² El párrafo 24 dice lo siguiente: "Los órganos competentes de la OMC [nota a pie de página: "Los órganos competentes de la OMC son, entre otros, [...] el Consejo del Comercio de Servicios o sus órganos subsidiarios pertinentes [...]"], en sus ámbitos de competencia, y sobre la base de las propuestas de los Miembros, continuarán o iniciarán lo antes posible la labor de análisis de las enseñanzas extraídas y las dificultades experimentadas durante la pandemia de COVID-19. Se hará en el Consejo General cada año, hasta finales de 2024, un balance de la labor realizada por los órganos de la OMC en el marco de la presente Declaración, sobre la base de los informes de esos órganos competentes".

³ [S/C/W/426](#).

⁴ [S/C/W/427](#).

⁵ [JOB/SERV/CTS/15](#).

Miembros sobre las cuestiones relativas a la aplicación pertinentes al CCS de conformidad con las Decisiones y Declaraciones de la CM12. En la reunión, informó sobre las opiniones que había escuchado de los Miembros relativas a la respuesta de la OMC a las pandemias⁶ y señaló que las delegaciones estaban dispuestas a examinar las ideas que otros Miembros pudieran desear plantear, siempre que formaran parte del mandato básico de la OMC, estuvieran orientadas al futuro y fueran pertinentes para el comercio de servicios.

2.5. En la reunión de diciembre de 2022, algunos Miembros intercambiaron información acerca de las iniciativas nacionales sobre telesalud y las repercusiones de la COVID-19 para los exportadores de servicios.

2.6. A raíz de otras consultas organizadas por el Presidente⁷, en la reunión de marzo de 2023 el Consejo acordó organizar una serie de sesiones informales de intercambio de experiencias basadas en un ejercicio similar llevado a cabo en el Comité de Acceso a los Mercados, para abordar lo siguiente: 1) los servicios de transporte y logística; 2) los servicios de salud; 3) los servicios de turismo; y 4) los servicios de TIC y los servicios prestados digitalmente.⁸ Los Miembros convinieron en que las sesiones tendrían una representación equilibrada, preverían la participación de partes interesadas externas y abordarían las repercusiones comerciales de la COVID-19, tanto en general como específicamente para los PMA, y las medidas de facilitación del comercio introducidas por los Miembros para responder a la pandemia. Las sesiones tendrían lugar durante los bloques de reuniones sobre servicios.

2.7. La primera sesión de intercambio de experiencias en el CCS, sobre las repercusiones de la COVID-19 en el comercio de los servicios de transporte y logística, se celebró el 13 de junio.⁹ Los Miembros que se indican a continuación aportaron oradores para que presentaran sus experiencias: China (Cainao Group); Hong Kong, China (Autoridad Aeroportuaria Comercial de Hong Kong, China); Mongolia (Ministerio de Relaciones Exteriores); Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu (Taoyuan International Airport Corporation); Bangladesh (Ministerio de Comercio); India (Ministerio de Puertos, Transporte Marítimo y Vías Navegables); Mauricio (Autoridad Portuaria de Mauricio); Unión Europea (Dirección General de Movilidad y Transportes de la Comisión Europea); Sudáfrica (Foro de Comercio Electrónico de Sudáfrica y África); y República Dominicana (Dirección General de Aduanas). La Secretaría también hizo una exposición introductoria sobre las repercusiones de la pandemia de COVID-19 en los sectores del transporte y la logística.

2.8. Para orientar las exposiciones de los Miembros se propusieron las siguientes preguntas: i) ¿cuáles fueron las principales dificultades de transporte y logística que encontraron los Miembros durante la pandemia de COVID-19 y cuáles fueron sus efectos?; ii) ¿qué tipos de medidas adoptaron los Miembros para mitigar los efectos de las perturbaciones de transporte y logística y crear resiliencia en este sector?; iii) ¿cuáles fueron las consideraciones en que se basaron estas medidas y cuál fue el motivo de su continuación o terminación?; iv) ¿cuáles fueron las repercusiones específicas de la pandemia para los PMA en el sector?

2.9. En los párrafos siguientes se reproducen las observaciones formuladas por la Presidenta a modo de conclusión.

Debido a las limitaciones de tiempo, la Presidenta del Consejo del Comercio de Servicios, Sra. Dimitrova, Representante Permanente de la República de Bulgaria, subrayó los principales puntos de sus observaciones finales, que se incluyen a continuación en su totalidad como referencia para los Miembros. Señaló que las exposiciones realizadas por los representantes de los Gobiernos y del sector privado mostraban que la pandemia de COVID-19 había planteado muchos desafíos comunes y había constituido una "prueba de tensión" para las redes de transporte y logística. Entre los obstáculos causados por la emergencia sanitaria, se habían destacado la limitada capacidad de transporte, la escasez de instalaciones y de conductores, las graves fluctuaciones de los costos y el imperativo de proteger la salud de los trabajadores. La pandemia había

⁶ El informe del Presidente se distribuyó posteriormente con la signatura [JOB/SERV/CTS/6](#) y [Addendum 1](#).

⁷ Las consultas se recogen en el documento [JOB/SERV/CTS/9](#).

⁸ [JOB/SERV/CTS/10](#).

⁹ [JOB/SERV/CTS/16/Rev.1](#).

generado incertidumbre para los proveedores, que habían tenido que luchar para mantener sus ingresos y que no habían podido recurrir a opciones de teletrabajo para una gran parte de sus empleados. La fragilidad de la infraestructura de entrega y de logística en algunas regiones, la lejanía de las economías insulares de los mercados internacionales y las limitaciones a las que se enfrentaban determinadas economías sin litoral habían creado nuevas dificultades. La creciente dependencia del comercio electrónico transfronterizo, aun siendo este una fuente de demanda sostenida, había añadido más presión sobre las cadenas de valor del transporte.

A pesar de esos importantes problemas, la COVID-19 también había generado nuevas oportunidades y acelerado tendencias que habían empezado a surgir antes de la pandemia. Sobre todo, la pandemia había puesto de relieve el papel fundamental de las tecnologías digitales, por ejemplo para la optimización del embalaje de paquetes, el seguimiento y la localización de los envíos, la simplificación de los procedimientos, y la documentación y el despacho electrónicos. Se habían mencionado las tecnologías digitales avanzadas, entre ellas la automatización y la inteligencia artificial, como elementos especialmente importantes para el futuro de los sectores del transporte y la logística. La pandemia también había llevado al estudio de opciones alternativas para aumentar la eficiencia de las operaciones de transporte y logística, como el transbordo marítimo-aéreo y la creación de servicios de logística de ventanilla única para las fases iniciales del proceso de producción.

Con objeto de hacer frente a las complejidades causadas por la pandemia, los Miembros habían introducido diversas medidas, entre ellas, por ejemplo, determinadas flexibilidades en materia de reglamentación (como la modificación temporal de las normas de asignación de franjas horarias aeroportuarias o la prolongación de la validez de las licencias y los certificados), los mecanismos de ayuda financiera, la designación de los trabajadores del sector del transporte como "trabajadores esenciales" para facilitar sus desplazamientos y los "corredores verdes" para asegurar el flujo continuo de bienes esenciales. Además, determinados Miembros habían introducido paquetes de medidas específicas para sostener la recuperación progresiva de la economía en su conjunto. Algunos Miembros también habían elaborado un conjunto de principios rectores para aumentar la preparación ante las crisis y orientar la adopción de una rápida respuesta reglamentaria en caso de futuras crisis sanitarias.

Las intervenciones confirmaban en general la importancia de la transparencia y la previsibilidad de los marcos reglamentarios aplicables. Además, se había señalado que la comunicación y la coordinación entre las autoridades de transporte a nivel internacional desempeñaban un papel fundamental. El intercambio de información en el marco del CCS podía servir de plataforma útil para mantener un diálogo abierto.

2.10. En la reunión de octubre de 2023, los Miembros expresaron su agradecimiento por la primera sesión de intercambio de experiencias en el CCS.

2.11. La segunda sesión, relativa a los servicios de salud, se celebró el 4 de octubre.¹⁰ Dos Miembros, la India (Misión Permanente ante la OMC y Ministerio de Salud y Bienestar Familiar) y la Federación de Rusia (Ministerio de Salud), así como la Organización Mundial de la Salud y el Consejo Internacional de Enfermeras, intervinieron como oradores para presentar sus experiencias y perspectivas. La Unión Europea y Filipinas tomaron la palabra. La Secretaría también hizo una exposición introductoria sobre las repercusiones de la pandemia de COVID-19 en los servicios relacionados con la salud.

2.12. Se propusieron las siguientes preguntas para orientar las presentaciones de los Miembros: i) ¿cuáles fueron las principales dificultades en lo que respecta al comercio de servicios relacionados con la salud que encontraron los Miembros durante la pandemia de COVID-19 y cuáles fueron sus efectos?, ¿se produjo algún cambio en la forma en que se comercializaban los servicios relacionados con la salud (por ejemplo, los servicios de viajes relacionados con la salud y los servicios transfronterizos de telesalud)?; ii) ¿qué tipos de medidas que afectan al comercio de servicios relacionados con la salud adoptaron los Miembros para mitigar los efectos de la pandemia?; iii) ¿cuáles fueron las consideraciones en que se basaron estas medidas y cuál fue el motivo de

¹⁰ [JOB/SERV/CTS/21/Rev.2](#).

su continuación o terminación?, ¿cuáles fueron las principales conclusiones?; iv) ¿cuáles fueron las repercusiones específicas de la pandemia para los países menos adelantados (PMA) en el sector?

2.13. En los párrafos siguientes se reproducen las observaciones formuladas por la Presidenta a modo de conclusión.

La Presidenta del Consejo del Comercio de Servicios, Sra. Tsvetelina Dimitrova, Representante Permanente de la República de Bulgaria, ofreció algunas observaciones finales. Señaló que el comercio de servicios relacionados con la salud había crecido rápidamente en el decenio anterior, registrando una tasa anual media del 7%, frente a un promedio de alrededor del 4% en el caso de otros servicios. La pandemia había causado efectos dramáticos en el comercio de servicios de salud, que dependían principalmente del movimiento transfronterizo de personas, es decir, modos 2 y 4. Al mismo tiempo, el comercio de servicios relacionados con la salud a través del modo 1 —servicios entre profesionales médicos, pero cada vez más entre profesionales médicos y pacientes— había venido creciendo considerablemente. No obstante, dado que las economías de ingreso bajo y de ingreso mediano recurrían principalmente a los modos 2 y 4 para exportar servicios de salud, los proveedores de servicios sanitarios de estos países se habían visto especialmente afectados por la pandemia.

A fin de hacer frente a las dificultades causadas por la pandemia, los Miembros habían introducido diversas flexibilidades y adaptaciones en materia de reglamentación en el sector de la salud, en términos generales, en torno a cuatro ejes. En primer lugar, habían facilitado la entrada, por ejemplo, a los estudiantes o profesionales sanitarios jubilados, para ejercer su profesión. En segundo lugar, habían ampliado el ámbito de actividad. En tercer lugar, habían facilitado la movilidad internacional, tanto para situaciones de emergencia como para situaciones normales. Por último, habían apoyado la prestación de servicios de telemedicina, principalmente en sus países, pero también a nivel internacional.

La OMS había presentado su estrategia de salud digital, que se había establecido con el objetivo, entre otros, de impulsar la ejecución de estrategias pertinentes y fortalecer la gobernanza de la salud digital en los planos mundial, regional y nacional. La estrategia también comprendía amplias directrices para apoyar la aplicación de la telemedicina. En cuanto a la movilidad internacional de los trabajadores sanitarios, se trataba de un fenómeno que ya había estado en juego antes de la COVID-19. Entre 2006 y 2016, el personal sanitario extranjero en los países de la OCDE había crecido un 60%. En 2020 la movilidad internacional había disminuido debido a las prohibiciones a los viajes relacionadas con la COVID-19, pero, en años posteriores, había seguido acelerándose impulsada por la propia pandemia, lo cual había aumentado las preocupaciones por la fuga de cerebros en las economías de origen. El Código de prácticas mundial de la OMS estableció principios y prácticas sobre la contratación internacional ética de trabajadores sanitarios y proporcionó orientaciones sobre la adopción de acuerdos bilaterales e internacionales pertinentes. La OMS había señalado 55 economías, 37 de ellas en la región africana, que se enfrentaban a las vulnerabilidades más graves en cuanto a personal sanitario; se desalentaba la contratación activa de personal procedente de estas economías.

La exposición del CIE mostró que, actualmente, había más de 28 millones de profesionales de la enfermería en todo el mundo, de los cuales la gran mayoría trabajaba en países de ingreso alto. Se preveía que en el futuro habría un déficit de unos 13 millones de profesionales de la enfermería, y la brecha entre la demanda y la oferta seguía creciendo. Se señaló que era necesario invertir en el personal de enfermería para que los sistemas de salud fueran eficaces, lo cual comprendía invertir en educación, estudiar las corrientes migratorias internacionales y la forma en que estas afectaban a la economía de origen, en particular en las economías vulnerables, y fortalecer el Código de prácticas mundial de la OMS.

Los Miembros que contribuyeron como oradores habían compartido su experiencia en cuanto a la forma en que la COVID-19 había afectado a los servicios relacionados con la salud y al comercio en este sector, la forma en que habían hecho frente a las dificultades planteadas por la pandemia y las medidas que habían introducido, y

habían expuesto sus principales conclusiones. Estas contribuciones aportaron algunos temas esenciales. En primer lugar, la importancia de estar listos y de prepararse para los riesgos de pandemias futuras. En segundo lugar, el imperativo de crear un entorno reglamentario propicio y un enfoque "a todos los niveles del Gobierno"; a este respecto, también se subrayó la importancia de contar con capacidades e infraestructura digitales. Por último, y en un tono más positivo, se señaló que la pandemia también había servido para propiciar el desarrollo de soluciones de salud innovadoras, en particular basadas en tecnologías digitales.

2.14. La tercera sesión, relativa a los servicios de turismo, se organizó el 6 de diciembre.¹¹ Dos Miembros, Hong Kong, China (Oficina de Cultura, Deportes y Turismo) y México (Secretaría de Turismo), así como la Organización Mundial del Turismo de las Naciones Unidas (OMT), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Marco Integrado mejorado (MIM) y el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC), intervinieron como oradores para presentar sus experiencias y perspectivas. El Canadá, China, el Reino Unido, el Taipei Chino y la Unión Europea tomaron la palabra. La Secretaría también hizo una exposición introductoria sobre las repercusiones de la pandemia de COVID-19 en los servicios relacionados con el turismo.

2.15. Se propusieron las siguientes preguntas para orientar las exposiciones de los Miembros: i) ¿Cuáles fueron las principales dificultades en lo que respecta al comercio de servicios relacionados con el turismo que encontraron los Miembros durante la pandemia de COVID-19 y cuáles fueron sus efectos? ii) ¿Qué tipos de medidas que afectan al comercio de servicios relacionados con el turismo adoptaron los Miembros para mitigar los efectos de la pandemia? iii) ¿Cuáles fueron las consideraciones en que se basaron estas medidas y cuál fue el motivo de su continuación o terminación? ¿Cuáles fueron las principales conclusiones? iv) ¿Cuáles fueron las repercusiones específicas de la pandemia para los PMA en el sector?

2.16. En los párrafos siguientes se reproducen las observaciones formuladas por la Presidencia a modo de conclusión.

El turismo es un sector fundamental para muchos Miembros y fue devastado por la pandemia. El turismo representó el 10,4% del PIB en 2019, proporción que se redujo a la mitad cuando comenzó la COVID-19. El número de llegadas de turistas en 2020 fue un 74% inferior con respecto a 2019; en comparación, durante la crisis económica de 2009, las llegadas de turistas disminuyeron tan solo un 4%. El turismo interno aumentó, pero solo compensó de manera muy parcial el desplome de las llegadas de turistas internacionales. Los ingresos del turismo interno disminuyeron en 2,6 billones de dólares EE.UU. entre 2019 y 2022. Mientras que en 2019 los servicios turísticos eran el tercer sector de exportación más importante, en 2021 descendieron al noveno lugar.

A escala regional, la región de Asia y el Pacífico se vio especialmente afectada por la COVID-19, ya que los ingresos del turismo internacional cayeron del 30% —nivel anterior a la pandemia— a tan solo el 13% en 2022. En cuanto a los grupos de ingresos, los PMA han sido los más afectados, y sus niveles siguen siendo un 30% inferiores a los registrados antes de la COVID-19 en lo que respecta a las llegadas de turistas internacionales. Otras de las repercusiones de la crisis del turismo desencadenada por la pandemia en los PMA fueron la reducción de la conectividad del transporte aéreo para las economías más pequeñas y remotas de los PMA y los efectos negativos en el sector informal de la cadena de valor del turismo. Se destacó, en efecto, que la caída del turismo internacional tuvo amplias repercusiones más allá de las repercusiones directas en el sector turístico, las cuales afectaron a otros sectores en todo el ecosistema relacionado con el turismo.

Sin embargo, la buena noticia es que el sector se encuentra en el camino hacia una plena recuperación. Las estimaciones muestran que los ingresos procedentes del turismo alcanzarán el 93% de los niveles anteriores a la pandemia en 2023. Algunas regiones, como Oriente Medio y Europa, están progresando especialmente bien. De cara al futuro, aunque uno de los interrogantes con respecto a la recuperación del sector se refiere al crecimiento económico, que según lo previsto disminuirá en 2024, se espera que

¹¹ El informe resumido está pendiente de publicación.

en los próximos 10 años el sector crezca de 9,5 billones de dólares EE.UU. en 2023 a 15,5 billones de dólares EE.UU. en 2033. También se pueden observar algunas nuevas tendencias, en concreto, turistas que pasan estancias más largas y que gastan más durante sus visitas, la transformación digital del sector y su foco en la sostenibilidad.

Las medidas adoptadas por el Gobierno para contrarrestar los efectos de la pandemia se dividieron en tres fases principales, a medida que la pandemia evolucionaba. En primer lugar, se adoptaron medidas de mitigación para proteger a los turistas, los puestos de trabajo y las empresas. Las medidas eran principalmente de dos tipos: i) medidas fiscales y monetarias específicas para las empresas y su fuerza de trabajo, como las desgravaciones fiscales, las garantías públicas, los planes de conservación de empleos o la redistribución temporal de los trabajadores del sector turístico a otros sectores; ii) tras las restricciones iniciales a los viajes y los controles en frontera, varios Gobiernos introdujeron protocolos de seguridad específicos, junto con medidas para facilitar los movimientos transfronterizos seguros, como los certificados COVID-19 o de vacunación o las cuarentenas. En segundo lugar, se adoptaron medidas para gestionar el restablecimiento de las actividades turísticas, como la eliminación de las restricciones a los viajes, el restablecimiento de la confianza de los viajeros o la respuesta a la escasez de mano de obra. En tercer lugar, se adoptaron medidas de preparación para el futuro, como la introducción de nuevas estrategias de turismo, ayudas para acelerar la transformación digital y aumentar y mejorar las capacidades digitales, o la diversificación de la oferta y los mercados turísticos.

Otras cuestiones que se mencionaron fueron los problemas derivados de las restricciones a los viajes incoherentes e imprevisibles, la falta de sistemas interoperables y la fragmentación de las normas de salud y seguridad, la importancia de evaluar la repercusión de las medidas adoptadas, la necesidad de mejorar los datos y compartir información para garantizar la adopción de decisiones basadas en pruebas, y la pertinencia de la colaboración, con respecto a lo cual se mencionaron varias iniciativas conjuntas de diversas organizaciones internacionales.

2.17. En la reunión de diciembre de 2023, los Miembros tomaron nota de la segunda y la tercera sesiones de intercambio de experiencias en el CCS.

2.18. Está previsto celebrar la cuarta sesión, sobre los servicios de TIC y los servicios prestados digitalmente, durante el primer bloque de reuniones sobre servicios en marzo de 2024.
