

LA MOVILIDAD TRANSFRONTERIZA, LA COVID-19 Y EL COMERCIO MUNDIAL

NOTA INFORMATIVA¹

PUNTOS CLAVE

- El comercio y las inversiones internacionales siempre se han basado en la movilidad transfronteriza de las personas.
- Para contener la propagación de la COVID-19 muchos Miembros de la OMC impusieron de manera temporal el cierre de las fronteras y restricciones a los viajes. Las estrictas restricciones a los movimientos transfronterizos no están motivadas por consideraciones comerciales sino por razones de salud pública. No obstante, han tenido un efecto significativo en el comercio. Varios Miembros han sustituido los obstáculos generalizados impuestos a los viajes en un primer momento por políticas más específicas que autorizan el movimiento de los trabajadores extranjeros "esenciales" o la creación de "burbujas de viaje" que permiten la libre movilidad, sin cuarentena, entre asociados.
- Una parte importante del comercio de servicios requiere la proximidad física entre los productores y los consumidores. La movilidad internacional para consumir o prestar servicios en el extranjero es una forma de lograr esa proximidad. La movilidad también es importante para las operaciones de los proveedores de servicios que establecen una presencia comercial en otros países, y para los que normalmente prestan servicios a distancia a través de las fronteras internacionales.
- Las medidas en frontera y las restricciones a los viajes han tenido repercusiones particularmente importantes en sectores como el turismo y los servicios de enseñanza. La COVID-19 ha desencadenado una crisis sin precedentes para el sector del turismo. Por lo que se refiere a viajeros e ingresos, se prevé que el turismo internacional registre en 2020 los peores resultados desde 1950. En cuanto a la enseñanza superior, algunas instituciones podrían registrar una caída del número de estudiantes internacionales matriculados de entre el 50% y el 75%.
- Los obstáculos a la movilidad también afectan considerablemente al comercio de mercancías, debido a su repercusión en los servicios de transporte y en los costos de información y de transacción.
- Es poco probable que la movilidad internacional se reanude de manera lineal. Habida cuenta de los efectos secundarios transfronterizos resultantes de las medidas que afectan a la movilidad transnacional, podría ser conveniente complementar las medidas nacionales con iniciativas de cooperación internacionales. En su momento, los Miembros de la OMC tal vez deseen estudiar la posibilidad de tomar medidas que los ayuden a estar mejor preparados y aumentar su resiliencia para afrontar futuras crisis, por ejemplo, empezando por el intercambio de información sobre las enseñanzas extraídas acerca de la relación entre las restricciones a la movilidad y el comercio. Este ejercicio podría ayudar a identificar maneras de aplicar medidas relacionadas con los viajes que permitan cumplir los objetivos de

¹ El presente documento ha sido elaborado bajo la responsabilidad de la Secretaría de la OMC y sin perjuicio de las posiciones de los Miembros ni de sus derechos y obligaciones en el marco de la OMC.

protección de la salud pública y al mismo tiempo tengan los menos efectos posibles de distorsión del comercio.

1 INTRODUCCIÓN

El comercio y las inversiones internacionales siempre se han basado en la movilidad transfronteriza de las personas. El transporte de mercancías a través de las fronteras necesita la intervención humana, y así seguirá siendo en el futuro próximo, independientemente de los grandes avances tecnológicos.

Además, la interacción cara a cara sigue desempeñando un papel fundamental a la hora de abordar algunos de los costos de información y de transacción asociados al comercio internacional de mercancías.

La proximidad física entre los productores y los consumidores es esencial para muchos tipos de comercio de servicios. En algunos casos, para que exista esa proximidad es necesario que las personas atraviesen fronteras internacionales. De hecho, el movimiento transfronterizo temporal de personas físicas es uno de los cuatro modos (el modo 4) mediante los cuales se puede efectuar el comercio de servicios en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), y el consumo de servicios en el extranjero constituye otro modo (modo 2). La movilidad individual también desempeña una función entre esos dos modos, ya que los viajes de negocios suelen formar parte de la prestación de servicios mediante el establecimiento de una presencia comercial en el extranjero (modo 3) o a distancia, por ejemplo, en línea (modo 1). La prestación de servicios suele combinar varios modos de suministro, con diversos grados de sustituibilidad.

En este sentido, la movilidad de las personas constituye un comercio de servicios en sí mismo, a la vez que permite el comercio de bienes y otros servicios.

Con el objetivo de contener la pandemia de COVID-19, los Gobiernos de todo el mundo han impuesto restricciones temporales a los viajes o a la inmigración, que han limitado enormemente el movimiento transfronterizo de personas. Esas medidas relacionadas con la movilidad, aunque no están motivadas por consideraciones comerciales, sino por razones de salud pública, tienen un gran impacto en el comercio. Tal vez paradójicamente, esto ha puesto de relieve la función de la movilidad internacional en el comercio internacional.

Esta nota comienza con una breve presentación de las medidas relacionadas con la movilidad aplicadas por los Miembros de la OMC. A continuación describe la situación general en lo que respecta a las repercusiones de esas medidas en el comercio y la forma en que los Gobiernos, en una segunda fase de respuesta a la pandemia, han ajustado sus políticas. Concluye con el examen de las posibles vías de cooperación internacional para garantizar la resiliencia del comercio en el futuro. La presente nota se basa en una nota informativa anterior de la OMC sobre [el comercio de servicios en el contexto de la COVID-19](#) y la desarrolla.

2 LA COVID-19 Y LAS MEDIDAS RELACIONADAS CON LA MOVILIDAD

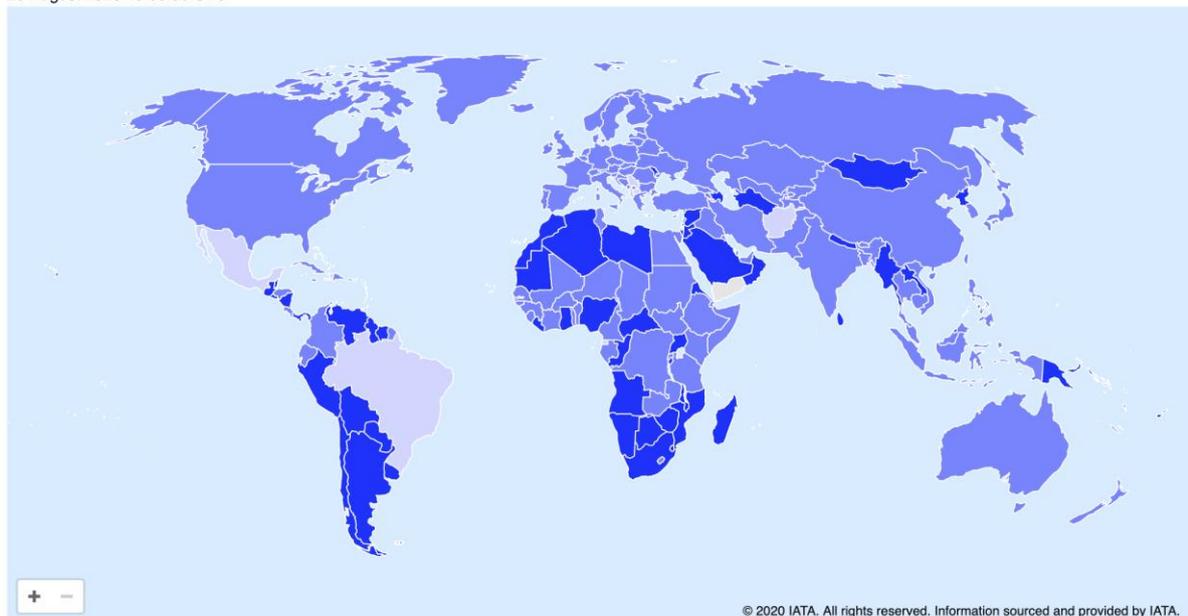
En el marco de sus esfuerzos por frenar la propagación de la COVID-19, los Miembros de la OMC han aplicado una serie de medidas temporales relacionadas con la movilidad, tales como prohibiciones de entrada en sus territorios, directrices para la salida de sus territorios, cuarentenas y restricciones de viaje (véase el gráfico 1).

Entre esas medidas figuran las restricciones de entrada aplicables a las personas que hayan estado poco antes en lugares donde el virus se haya propagado, las prohibiciones temporales de entrada aplicables a todos los no ciudadanos y no residentes, las recomendaciones oficiales de no realizar viajes no esenciales al extranjero o a zonas más gravemente afectadas, la obligación de que los viajeros se sometan a pruebas de detección o a cuarentenas a su llegada al país en cuestión y el cierre temporal de las oficinas consulares y los centros de solicitud de visados para los servicios que no sean de emergencia.

Algunos Miembros también han adoptado medidas para restringir los desplazamientos dentro de sus fronteras nacionales con objeto de aislar los epicentros de los brotes de COVID-19.

Gráfico 1: Reglamentación relativa a los viajes en el contexto de la COVID-19

25 August 2020 15:00:06 UTC



- Totally Restrictive
- Partially Restrictive
- Not Restrictive
- Latest updates currently under review

Fuente: IATA (25 de agosto de 2020) (<https://www.iatatravelcentre.com/world.php>).

La Organización Mundial de la Salud (OMS) generalmente ha desaconsejado la aplicación de restricciones de viaje a los países en que se ha registrado una emergencia de salud pública, por dudar de la eficacia de esas medidas y temer sus consecuencias negativas sobre la economía. Sin embargo, la OMS advirtió recientemente que esas medidas podrían estar justificadas al comienzo de un brote, para dar a los países tiempo suficiente para aplicar medidas de preparación eficaces.² Asimismo, ha indicado que esas restricciones deben basarse en una cuidadosa evaluación de los riesgos, ser proporcionales al riesgo de salud pública, ser de corta duración y volver a evaluarse periódicamente en función de la situación.³

3 MEDIDAS RELACIONADAS CON LA MOVILIDAD - REPERCUSIONES EN EL COMERCIO

Aunque están motivadas por consideraciones de salud pública, las medidas relacionadas con la movilidad tienen un fuerte impacto en el comercio.

3.1 Comercio de servicios

Los efectos de los cierres de fronteras y las restricciones de viaje se hacen sentir principalmente en el comercio de servicios.

Servicios en los que el comercio se efectúa a través del consumo en el extranjero (modo 2 del AGCS)

Las repercusiones más evidentes atañen a la movilidad de los consumidores de servicios, esto es, al modo 2 del AGCS. El turismo es el ejemplo más claro. Tiene lugar principalmente a través de

² Véase <https://www.who.int/news-room/articles-detail/updated-who-recommendations-for-international-traffic-in-relation-to-covid-19-outbreak>https://www.who.int/ith/2019-nCoV_advice_for_international_traffic-rev/es/.

³ *Ibid.*

personas (es decir, turistas y viajeros de negocios) que viajan al extranjero para consumir servicios como los prestados por hoteles y restaurantes.

A nivel mundial, el turismo representa uno de cada cuatro puestos de trabajo netos creados en los últimos cinco años y se estima que aporta el 10% de la producción económica.⁴ En los últimos años, el sector se ha convertido en una fuente de crecimiento particularmente importante para numerosas economías en desarrollo y para algunos países menos adelantados (PMA), y representa más de un tercio del producto interno bruto (PIB) en algunas economías de Asia Meridional y América Central, por ejemplo.

La pandemia de COVID-19 ha desencadenado una crisis sin precedentes en el sector. Se prevé que el turismo internacional registre en 2020 sus peores resultados desde 1950 en cuanto a número de viajeros e ingresos.⁵ En el caso de las economías que dependen del turismo, el sector ha pasado de ser una fuente de crecimiento a constituir un factor de vulnerabilidad. Por ejemplo, en Vanuatu, donde el turismo representa el 40% del PIB, según la oficina nacional de turismo, desde mediados de marzo de 2020 se ha perdido el 70% de los puestos de trabajo en el sector. En Tanzania, a raíz de la crisis, el número de turistas que visitan el Parque Nacional de Serengeti cayó de 6.000 a 24 personas por día. En Rwanda, alrededor de una veintena de conferencias y reuniones programadas para marzo y abril, que se esperaba que aportaran a la economía en torno a 8 millones de dólares de los Estados Unidos, fueron aplazadas como consecuencia de las prohibiciones de viaje.⁶

En un intento por recuperar los ingresos perdidos debido a la fuerte caída de las llegadas internacionales, algunos Miembros de la OMC están tratando de impulsar el turismo local y, como segunda medida, de reactivar el turismo regional.⁷ Sin embargo, eso significa que las regiones que dependen de los turistas extranjeros probablemente sean las más afectadas.

Los servicios de educación se encuentran en una situación similar, aunque menos extrema: habitualmente, las universidades y otras instituciones de enseñanza superior dependen de la presencia física de estudiantes internacionales para exportar sus servicios, aunque la formación en línea haya ido en aumento. Las tasas de matrícula representan la mayor parte de los ingresos de la mayoría de las universidades, y los más de 5 millones de estudiantes internacionales matriculados en la actualidad suelen pagar tasas más altas que sus compañeros nacionales.⁸ Para la mayoría de las instituciones, las tasas de matrícula de los estudiantes internacionales representan también una fuente esencial de financiación para la investigación académica, elemento clave para su reputación, que a su vez ayuda a atraer a estudiantes, tanto extranjeros como nacionales.

Los cierres de fronteras y las prohibiciones de viaje asociados a la COVID-19, junto con las medidas locales de confinamiento, han obligado a muchas instituciones de enseñanza superior a cerrar sus campus y a adoptar métodos de enseñanza y examen en línea. Muchos estudiantes extranjeros han regresado a su lugar de origen. Los sistemas universitarios de Australia, el Canadá, los Estados Unidos y el Reino Unido, que han invertido en atraer a un número cada vez mayor de estudiantes extranjeros, son especialmente vulnerables a la crisis, y algunas instituciones se están preparando para un posible descenso de la matriculación de estudiantes internacionales de entre el 50% y el 75%.⁹

A más largo plazo, la incertidumbre en torno a la evolución de la pandemia y la posibilidad de nuevas restricciones de viaje pueden dar lugar a una persistente disminución del número de estudiantes internacionales que asisten a los centros de enseñanza en persona, y a la consiguiente caída de las

⁴ Consejo Mundial de Viajes y Turismo, <https://wtcc.org/Research/Economic-Impact>.

⁵ Según datos de la Organización Mundial del Turismo (OMT) de las Naciones Unidas, el número de visitantes extranjeros a nivel mundial se redujo un 57% en marzo de 2020 con respecto al mismo período de 2019, lo que significa 67 millones de turistas menos.

⁶ Véase <https://www.aa.com.tr/en/africa/east-african-business-bloc-urges-support-for-tourism/1795044#>.

⁷ "Tourism deals lingering blow to global economy", Financial Times, 14 de junio de 2020.

⁸ En virtud del AGCS, los Gobiernos pueden aplicar libremente esas tasas más elevadas que, aunque son discriminatorias para los estudiantes extranjeros, tienen el efecto de colocar a los proveedores nacionales de enseñanza superior en una situación de desventaja competitiva en comparación con sus homólogos extranjeros.

⁹ "Coronavirus: universities face a harsh lesson", Financial Times, 21 de abril de 2020.

exportaciones de servicios educativos. En abril de 2020, el Consejo Americano de Educación pronosticó que el nivel de matriculación internacional disminuiría en un 25%.¹⁰

No obstante, cabe la posibilidad de que surjan nuevos mercados y oportunidades de exportación como consecuencia de la emergencia sanitaria. La educación a distancia en línea se expandirá como medio para conservar a los estudiantes que no pueden asistir físicamente a las clases y para atraer, con tasas más bajas y disposiciones más flexibles, a nuevos estudiantes que antes no podían permitirse una educación en el extranjero.¹¹ Si los estudiantes optan cada vez más por desplazarse dentro de su propia región para estudiar, por ejemplo, a las "burbujas de viaje" en la sección 5), podrían aumentar las exportaciones Sur-Sur e incluso Sur-Norte.

Aunque no son objeto de tanto comercio como los servicios de educación, los servicios de salud exportados con arreglo al modo 2 también se han visto muy afectados por las restricciones a los viajes establecidas para contener la propagación de la pandemia. El gasto mundial en lo que se conoce como "turismo médico" ya estaba aumentando rápidamente antes de la epidemia de COVID-19 (había pasado de 2.400 millones de dólares de los Estados Unidos en 2000 a 11.000 millones en 2017)¹², aunque incluso si se tienen en cuenta todos los modos de suministro, se estima que las exportaciones totales de servicios de salud solo representaron el 0,4% de todo el comercio internacional de servicios en 2017.¹³ Hasta que no se controle el virus, es poco probable que la supresión de las restricciones a los viajes haga que el turismo médico vuelva a crecer al ritmo registrado antes de la crisis.

Comercio de servicios a través del movimiento de personas físicas (modo 4 del AGCS)

Las restricciones a los viajes impuestas como consecuencia de la COVID-19 han tenido un efecto devastador en el comercio de servicios que depende del movimiento transfronterizo de personas (modo 4).¹⁴ Con la pequeña excepción de las personas que trabajan en sectores "esenciales", todo ese comercio se ha interrumpido.

Dicho esto, se estima que el comercio del modo 4 representó únicamente el 2,9%, o 0,4 billones de dólares de los Estados Unidos, del comercio total de servicios en 2017.¹⁵ No obstante, este modo de suministro es importante para ciertos Miembros y ciertos sectores, como los servicios profesionales y otros servicios prestados a las empresas. Por ejemplo, en 2017, aunque el suministro transfronterizo (modo 1) era el principal modo de exportación, alrededor del 13% de las exportaciones de servicios de tecnología de la información (TI) de la India, cuyo valor total superaba los 52.000 millones de dólares de los Estados Unidos, se exportaba mediante el despliegue de profesionales de la TI en el extranjero.¹⁶

Los datos empíricos indican que la COVID-19 ha provocado una caída de los desplazamientos en persona. En una encuesta realizada en mayo de 2020 por la Global Business Travel Association (GBTA), una asociación profesional de responsables de viajes de negocios, casi todas las empresas miembros de la GBTA declararon haber cancelado y/o suspendido la mayoría, si no todos, los desplazamientos internacionales de negocios, independientemente del destino.¹⁷ Sin embargo, dado que esos movimientos no se ajustan exactamente al modo 4 y que la disminución de los viajes internacionales ha ido acompañada de un marcado aumento del uso de instrumentos de

¹⁰ ["As Students Put Off College, Anxious Universities Tap Wait Lists"](#), New York Times, 1 de mayo de 2020.

¹¹ ["Competition for overseas students is going to be fierce"](#), Financial Times, 12 de abril de 2020.

¹² Gillson, I. y Souza Muramatsu, K. (2020), ["Health services trade and the COVID-19 pandemic"](#), Nota de Orientación sobre el Comercio y la COVID-19 del Banco Mundial, 4 de mayo de 2020.

¹³ ["Informe sobre el comercio mundial 2019 - El futuro del comercio de servicios Informe sobre el comercio mundial 2019. - El futuro del comercio de servicios"](#), Organización Mundial del Comercio, 2019.

¹⁴ La definición del modo 4 con arreglo al AGCS limita el alcance de este modo de suministro a los movimientos no permanentes (es decir, temporales).

¹⁵ ["Informe sobre el comercio mundial 2019 - El futuro del comercio de servicios Informe sobre el comercio mundial 2019. - El futuro del comercio de servicios"](#), Organización Mundial del Comercio, 2019.

¹⁶ ["Informe sobre el comercio mundial 2019 - El futuro del comercio de servicios Informe sobre el comercio mundial 2019. - El futuro del comercio de servicios"](#), Organización Mundial del Comercio, 2019.

¹⁷ ["Business travel halts across the globe"](#), Gould, L., *Business Traveler*, 31 de marzo de 2020.

videoconferencia, es difícil calcular en este momento en qué medida la prestación de servicios en línea será un sustituto a largo plazo del comercio en el modo 4.¹⁸

Un sector que ha sido objeto de especial atención en los últimos meses en lo que respecta a los movimientos del modo 4 es el de los servicios relacionados con la salud, habida cuenta del papel crucial que desempeñan los profesionales sanitarios extranjeros en muchos sistemas nacionales de salud. En los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la proporción de médicos y enfermeros nacidos o formados en el extranjero no ha dejado de aumentar a lo largo de los años; cerca de una cuarta parte de todos los médicos han nacido en el extranjero y casi una quinta parte se han formado en el extranjero, mientras que cerca del 16% de los enfermeros han nacido en el extranjero y más del 7% se han formado en el extranjero.¹⁹ Si bien el modo 4 atañe solamente a una parte de esos profesionales sanitarios extranjeros²⁰, la enorme presión que la COVID-19 ha ejercido sobre los sistemas de salud nacionales ha llevado a muchos países a reconocer que esos trabajadores son esenciales, lo que parece haber dado lugar a nuevos movimientos de trabajadores extranjeros, relacionados específicamente con la pandemia.

Facilitación de los modos 1 y 3 del AGCS

Además de tener un efecto directo en los modos 2 y 4, la movilidad internacional de las personas también repercute indirectamente en el comercio de servicios. Si bien la COVID-19 ha generado un aumento de la prestación en línea de muchos servicios, incluso a través de las fronteras (es decir, en el marco del modo 1), cabe prever que la interacción cara a cara siga contribuyendo de manera importante a facilitar la prestación a distancia de una serie de servicios. Este debería ser el caso, especialmente, de los servicios regulados, personalizados y de gran densidad de mano de obra calificada, que se caracterizan por asimetrías de información (esto es, cuando los proveedores están en mejor posición que los consumidores para evaluar la calidad del servicio prestado), como ciertos servicios profesionales, así como los servicios prestados en el extranjero ligados a bienes inmuebles (por ejemplo, pacientes en servicios médicos y maquinaria para servicios de reparación y mantenimiento). Aun cuando los avances en la TI han permitido la subcontratación de elementos no regulados de ciertos servicios, como la elaboración de planes básicos de arquitectura, la contabilidad o la investigación y documentación en el marco de servicios jurídicos, el último eslabón de la cadena de suministro suele requerir la presencia física del profesional.²¹

Los contactos personales también desempeñan un papel fundamental en la prestación internacional de servicios mediante la presencia comercial en el extranjero (modo 3), así como en las inversiones internacionales en general. Los viajes de negocios son esenciales para establecer nuevas relaciones comerciales, interactuar con los clientes, emprender nuevas inversiones y gestionar las actividades en curso.

De hecho, los datos empíricos disponibles muestran que cuando las restricciones en materia de visados dificultan el contacto personal transfronterizo, se produce un efecto perjudicial tanto en el comercio como en la inversión extranjera directa (IED). Por ejemplo, se ha calculado que con las restricciones unilaterales en frontera el comercio bilateral y la IED han disminuido un 19% y un 25%, respectivamente. Si las restricciones a la movilidad son simétricas, el efecto negativo sobre el comercio es mayor, de hasta un 25%, mientras que el efecto sobre la IED es esencialmente el mismo que con las restricciones unilaterales.²²

Por otra parte, el aumento del empleo temporal de trabajadores extranjeros genera, con el tiempo, importantes efectos indirectos en el comercio de servicios a través de otros modos de suministro, así como un aumento del comercio de mercancías. Esos efectos son el resultado de la transferencia

¹⁸ ["Business Travel Has Stopped.No One Knows When It Will Come Back"](#), New York Times, 20 de abril de 2020.

¹⁹ ["Contribution of migrant doctors and nurses to tackling COVID-19 crisis in OECD countries"](#), OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), 13 de mayo de 2020.

²⁰ Para un análisis más exhaustivo, véase Carzaniga, A., Dhillon, I., Magdeleine, J. y Xu, L. (2019), ["International health worker mobility and trade in services"](#), documento de trabajo conjunto OMS-OMC, y ["Presencia de personas físicas \(modo 4\)"](#), nota de antecedentes preparada por la OMC, documento S/C/W/301 de la OMC, 15 de septiembre de 2009.

²¹ Mattoo, A. y Mishra, D. (2009), "Foreign Professionals in the United States: Regulatory Impediments to Trade", [Journal of International Economic Law 12\(2\)](#).

²² Neumayer, E. (2011), ["On the Detrimental Impact of Visa Restrictions on Bilateral Trade and Foreign Direct Investment"](#), Applied Geography 31(3).

de conocimientos y tecnología, el desarrollo de conocimientos específicos, los efectos en la reputación y la creación de redes y contactos en el extranjero.²³ Otros datos empíricos de los Estados Unidos y de la zona de viaje del espacio Schengen en Europa muestran además que, aunque todo el comercio es muy sensible a las restricciones de la movilidad internacional, algunos tipos de comercio son especialmente sensibles, en particular los servicios, y sobre todo aquellos cuya producción depende de competencias relativamente escasas o altamente especializadas y que provienen de microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) y de fuentes no tradicionales.²⁴

Como se desprende de estos ejemplos, el suministro de servicios puede necesitar la interacción de varios modos de suministro. Aunque en el caso de muchos servicios las restricciones a la movilidad darán lugar a modos alternativos de comercio, estos no siempre serán necesariamente los más eficientes o eficaces, en particular si son la única opción.

3.2 Comercio de mercancías

Los obstáculos a la movilidad afectan considerablemente al comercio de mercancías, debido a su repercusión en los servicios de transporte y en los costos de información y de transacción.

En lo que respecta a los servicios de transporte, los cierres de fronteras, el restablecimiento de controles fronterizos y otras restricciones a los viajes han repercutido directamente en el sector, ya que han impedido el desembarco y la rotación de tripulaciones marítimas y provocado perturbaciones en el transporte marítimo, han afectado a las operaciones de las aeronaves al exigir la cuarentena de las tripulaciones y han generado congestión y retrasos en el transporte transfronterizo de mercancías.

Debido a los cierres de fronteras, algunos países menos adelantados (PMA) han indicado haber tenido dificultades para importar mercancías que no fueran suministros médicos, incluidos alimentos, así como para exportar a los países vecinos. Esas dificultades están causando pérdidas importantes, en particular en lo que respecta a los productos de temporada y a las mipymes. Los problemas para realizar pruebas de detección del virus a los conductores de camiones en las fronteras de África Oriental han causado grandes demoras y han hecho que la Comunidad de África Oriental (CAO) introduzca un sistema de rastreo electrónico para los conductores, a fin de ayudar a mitigar las perturbaciones de las cadenas de suministros nacionales, regionales y mundiales activas en la región.²⁵

Las restricciones a los viajes también han repercutido indirectamente en el sector del transporte en general, ya que la suspensión de muchos vuelos de pasajeros ha provocado una drástica reducción de la capacidad de carga aérea.²⁶ Todo ello ha frenado, encarecido y hecho más incierto el comercio de mercancías, y ha afectado al funcionamiento de las cadenas de valor.

En lo que respecta a los costos de información y transacción, las restricciones a la movilidad han tenido un efecto negativo en el comercio de mercancías al obstaculizar la interacción cara a cara y el acceso a la información. Como ya se ha mencionado, la interacción directa permite establecer las redes profesionales y sociales que favorecen el comercio, y la movilidad internacional suele propiciar las relaciones comerciales con los países de origen de ciudadanos extranjeros.

La distancia entre los compradores y los vendedores puede crear dificultades en lo que respecta a la búsqueda de productos y el cumplimiento de contratos, lo que aumenta el costo del comercio internacional. La movilidad ayuda a solventar esos problemas. Según un estudio de los mayoristas nigerianos que importan bienes de consumo, a pesar de que el costo de los viajes de negocios es elevado (en promedio representa alrededor del 10% del valor de los bienes adquiridos por viaje, o la suma de los gastos de transporte, los derechos de aduana y las tasas), dos tercios de ellos realizan

²³ Jensen, M. y Piermartini, R. (2009), "[Temporary Migration and Bilateral Trade Flows](#)", *The World Economy*, 32(5).

²⁴ "[Trade Costs of Visas and Work Permits: A Trade Facilitation Perspective on Movement of Persons](#)", National Board of Trade de Suecia (Kommerskollegium), 2015:5.

²⁵ Véase Karuhanga, J. (2020), "[Covid-19: How new EAC electronic truck drivers tracking system will work](#)", *The New Times*, 2 de junio de 2020.

²⁶ Para un análisis más exhaustivo, véase la nota informativa de la OMC titulada ["Medidas que afectan al comercio de servicios adoptadas en el contexto de la COVID-19"](#), de 28 de mayo de 2020.

viajes internacionales para reunirse con los proveedores y hacer compras. Además, esos viajes se mantienen incluso cuando la relación entre comprador y vendedor está afianzada. En el estudio se estima el peso de la interacción cara a cara en los gastos de búsqueda y cumplimiento de contratos, y se calcula que la ausencia de viajes de negocios ha hecho que se reduzca el bienestar en Nigeria en torno al 23%, pues ha disminuido la variedad de bienes disponibles para los consumidores y los que están disponibles son menos recientes y más costosos.²⁷ Otros estudios muestran un efecto positivo de los viajes de negocios en el comercio internacional gracias al establecimiento de contactos personales.²⁸

Ahora bien, hay que reconocer que los cierres de fronteras también han empujado a los Miembros a buscar soluciones innovadoras para reducir al mínimo las perturbaciones del comercio. Por ejemplo, cuando los funcionarios dejaron de poder viajar a otros países para comprobar si las importaciones previstas cumplían las prescripciones reglamentarias, algunos Gobiernos adoptaron medidas alternativas de evaluación de la conformidad y el cumplimiento, lo que permitió que se mantuvieran las corrientes comerciales. Entre ellas se incluyen nuevas herramientas en línea para verificar certificados, inspecciones a distancia por vídeo y verificaciones mediante análisis de la documentación en lugar de visitas *in situ*. Sin embargo, estas medidas alternativas notificadas a la OMC son, por el momento, de carácter temporal.²⁹

Además, aunque cuanto mayor es la distancia entre dos lugares menor suele ser el volumen de actividad comercial entre ellos, se ha observado que la movilidad internacional reduce ese efecto negativo. Los trabajadores extranjeros temporales recién llegados a un país ayudan a las empresas y a sus clientes a superar los obstáculos informales, en particular en lo que respecta a la información, para comerciar con sus países de origen. Se estima que la contratación de un trabajador extranjero adicional genera un aumento medio del 4% en las exportaciones de mercancías de la empresa contratante al país de origen de ese trabajador extranjero y, en consonancia con las conclusiones expuestas en la sección anterior, a un aumento medio del 6% en sus exportaciones de servicios a ese mismo destino. Los trabajadores extranjeros no cualificados revisten especial importancia para las exportaciones de mercancías, mientras que los trabajadores extranjeros cualificados parecen tener mayor repercusión en la exportación de servicios.³⁰

4 REANUDACIÓN PROGRESIVA DE LA MOVILIDAD INTERNACIONAL

Los Gobiernos que inicialmente habían introducido fuertes restricciones a los viajes en respuesta a la pandemia han ajustado en muchos casos sus políticas, en parte por reconocer la importancia de la movilidad internacional para la producción y el comercio.

En un primer momento, el objetivo de las medidas consistía en facilitar la circulación de los trabajadores extranjeros "esenciales" a través de las fronteras. Los Gobiernos han creado vías de entrada específicas, con visados especiales o de validez ampliada para los trabajadores sanitarios y los asistentes sociales, las tripulaciones aéreas y marítimas³¹ y los trabajadores agrícolas de

²⁷ Startz, M. (2017), "[The value of face-to-face: Search and contracting problems in Nigerian trade](#)", VoxDev, 31 de julio de 2017.

²⁸ Véase, por ejemplo, Tsui, W. y Fung, M. (2016), "[Causality between business travel and trade volumes: Empirical evidence from Hong Kong](#)", *Tourism Management*, 52:C; Poole, J. P. (2009), "[Business travel as an input to international trade](#)", documento de trabajo de la Universidad de California, Santa Cruz; y Kulendran, N. y Wilson, K. (2000), "[Is There a relationship between international trade and international travel?](#)", *Applied Economics* 32(8).

²⁹ Nota informativa de la OMC "[Standards, regulations and COVID-19 - What actions taken by WTO members?](#)" (Normas, reglamentaciones y COVID-19: ¿qué medidas han adoptado los Miembros de la OMC?), 20 de mayo de 2020.

³⁰ Anér E., Graneli, A. y Lodefalk, M. (2015), "[Cross-border movement of persons stimulates trade](#)". En otros estudios se observa que el aumento de los viajes internacionales de negocios a un país promueve la exportación de mercancías a ese país en casi un 5%, mientras que las prescripciones en materia de visados tienen el efecto contrario (véase, por ejemplo, Kapelko, N. y Volchkova, N. (2013), "[Export Costs of Visa Restrictions: Evidence from Russia](#)", Center for Economic and Financial Research (CEFIR), Working Papers w0195; Yasar, M., Lisner, D. y Reyes, R. M. (2012), "[Bilateral trade impacts of temporary foreign visitor policy](#)", *Review of World Economics*, 148(3)).

³¹ Véase, por ejemplo, el examen de las medidas relacionadas con el comercio de servicios de transporte adoptadas en el contexto de la COVID-19 ([Informe sobre las medidas comerciales adoptadas por el G-20 \(de mediados de octubre de 2019 a mediados de mayo de 2020\)](#)), OMC, 29 de junio de 2020).

temporada.³² La OCDE considera que, con la aparición de la pandemia, muchos de sus miembros que ya dependían de personal sanitario extranjero han adoptado medidas adicionales para facilitar su entrada y el reconocimiento de sus cualificaciones profesionales. En ese sentido, como es probable que pocos países dispongan de suficiente personal médico para hacer frente al elevado aumento del número de casos, se han alzado voces para pedir una mayor colaboración internacional en materia de importación y exportación de servicios de salud que contribuya a movilizar un conjunto de profesionales de la salud capaz de hacer frente a los problemas de salud emergentes y mitigar las limitaciones de capacidad.³³

Algunas economías ahora están eliminando ciertas restricciones en frontera incluso para algunos tipos de movilidad internacional considerada "no esencial", como en el caso de las personas en viaje de negocios, los estudiantes internacionales y los turistas extranjeros. Esas decisiones obedecen a la voluntad de reanudar el comercio y la actividad económica.

Algunos Gobiernos han establecido corredores donde se permite la libre movilidad sin cuarentena, o "burbujas", en los que participan pequeños grupos de países, generalmente vecinos, con tasas de infección similares. Esas burbujas permiten que se reanuden los viajes al tiempo que se sigue de cerca la situación sanitaria, y los planes establecidos están sujetos a cambios según la evolución de los contagios. Como ejemplos cabe citar la burbuja del Báltico entre Estonia, Letonia y Lituania³⁴ y la burbuja transtasmania entre Australia y Nueva Zelandia.³⁵ Cuanto mayor es la burbuja, mayores son sus beneficios económicos, y los países están interesados en ampliarlas si las condiciones lo permiten.

En algunos países se exige que las personas que llegan de determinados lugares estén en cuarentena durante 14 días, por lo que la mayoría de las visitas de corta duración son inviables. Para tratar de superar este obstáculo, algunos destinos han adoptado medidas que dan a los viajeros internacionales la opción de pagar una prueba de detección de la COVID-19 a su llegada y esperar los resultados en el aeropuerto para evitar tener que pasar un período de cuarentena.³⁶ Como alternativa, se han creado canales bilaterales de entrada rápida que permiten a las personas en viaje de negocios evitar cuarentenas prolongadas. Por ejemplo, China y la República de Corea han concertado un acuerdo bilateral que permite a los ejecutivos viajar entre los dos países pasando un período de observación de entre 24 y 48 horas en una instalación de cuarentena, antes de continuar su viaje. De manera similar, Singapur y China han firmado un acuerdo de "vía rápida" para facilitar los viajes esenciales por motivos de negocios y oficiales desde seis provincias o municipios chinos. Los viajeros se someten a pruebas de detección antes de la salida y después de su llegada, presentan declaraciones de salud y son sometidos a un control de temperatura antes de su partida. A su llegada, los viajeros son trasladados directamente del aeropuerto al alojamiento declarado, donde permanecen aislados durante un par de días hasta que se comunican los resultados de las pruebas y, a partir de entonces, si los resultados son negativos, deben seguir un itinerario controlado para reducir al mínimo su exposición al resto de la población. Además, el Taipei Chino ha establecido un protocolo de pruebas aplicable a los viajes internacionales con objeto de determinar si los períodos de cuarentena pueden acortarse con seguridad. En el marco del protocolo varios viajeros se sometieron a pruebas en su país de origen antes del despegue, se volvieron a hacer pruebas a su llegada al Taipei Chino y, posteriormente, se hicieron pruebas cada dos días, con el fin de encontrar el período de cuarentena más corto posible.³⁷ Tailandia y el Japón también han estado estudiando la posibilidad de permitir que un número limitado de viajeros de negocios se desplace entre los dos países. De conformidad con las directrices japonesas, los viajeros deben presentar un resultado negativo para la COVID-19 antes de subir a un avión y volver a realizar la prueba a su llegada; por

³² Véase, por ejemplo, "[Managing international migration under COVID-19](#)", [OECD Policy Responses to Coronavirus \(COVID-19\)](#), 10 de junio de 2020.

³³ Gillson, I. y Souza Muramatsu, K. (2020), "[Health services trade and the COVID-19 pandemic](#)", Nota de Orientación sobre el Comercio y la COVID-19 del Banco Mundial, 4 de mayo de 2020.

³⁴ Véase, por ejemplo, "[A good kind of bubble: Could travel bubbles offer a route to economic recovery?](#)", *The Economist*, 14 de mayo de 2020.

³⁵ Véase, por ejemplo, "[Britain is out of step with its partners on quarantine](#)", *Financial Times*, 3 de junio de 2020.

³⁶ Por ejemplo, el aeropuerto de Viena ofrece la opción de hacer a la llegada una prueba de detección de la COVID-19 que cuesta 190 euros para evitar pasar el período de cuarentena (véase <https://www.bbc.com/news/av/world-europe-52599554/coronavirus-tests-offered-at-vienna-airport-to-avoid-quarantine>).

³⁷ Véase, por ejemplo, "[Taiwan trial offers hope for restoring international travel](#)", *Financial Times*, 18 de mayo de 2020.

otro lado, dependiendo del país de origen, también se les puede solicitar que proporcionen detalles de los desplazamientos que prevén hacer y que descarguen una aplicación de rastreo en su teléfono móvil.³⁸

Disponer de sistemas eficaces de detección y rastreo podría resultar indispensable para atenuar las restricciones a la movilidad, ya que así aumentaría la capacidad de los Gobiernos para detectar y contener nuevas olas de contagio.³⁹ La realización de pruebas rápidas y fiables, el aislamiento de las personas infectadas, la adopción de medidas para asegurar el cumplimiento de las cuarentenas y el establecimiento de mecanismos de rastreo que garanticen la confidencialidad de los datos son algunas de las soluciones que podrían facilitar la movilidad internacional. El intercambio de información con la comunidad internacional podría contribuir a tranquilizar a los países y fomentar la confianza mutua, y suavizar al mismo tiempo los criterios de reconocimiento mutuo de las medidas de rastreo establecidas por los distintos países.

5 OBSERVACIONES FINALES

Para contener la propagación de la COVID-19, los Gobiernos han introducido restricciones temporales a los viajes y a la movilidad. Si bien están motivadas por consideraciones de salud pública, esas medidas tienen importantes repercusiones comerciales, ya que la movilidad transfronteriza de las personas es clave para la facilitación del comercio de mercancías y servicios, y en sí mismo constituye un importante tipo de comercio de servicios.

También se está haciendo evidente que volver a poner en marcha la movilidad internacional de las personas resultará mucho más difícil de lo que fue detenerla. Es poco probable que los viajes internacionales se reanuden de manera lineal. Las medidas que afectan a la movilidad transnacional entrañan evidentes consecuencias transfronterizas, lo que significa que hay motivos para complementar las medidas nacionales con iniciativas de cooperación internacional.

Una vez que la pandemia comience a remitir, los Miembros de la OMC tal vez deseen analizar sus respuestas y los efectos de estas en el comercio. Para prepararse mejor para futuras crisis, podrían, por ejemplo, considerar la posibilidad de intercambiar información sobre sus experiencias con las restricciones a los viajes y las consecuencias que estas han tenido para el comercio, y compartir las enseñanzas que hayan podido extraer. Ese intercambio de información podría ayudar a los Gobiernos a identificar maneras de aplicar medidas relacionadas con los viajes que permitan cumplir los objetivos de protección de la salud pública pero con los menores efectos de distorsión del comercio posibles. Los Ministros de Comercio del G-20 han propuesto la elaboración de directrices voluntarias sobre la movilidad transfronteriza para la actual emergencias de salud pública y las que se puedan producir en el futuro.⁴⁰

³⁸ "[Asia-Pacific makes a tentative return to international travel](#)", Financial Times, 25 de junio de 2020.

³⁹ "[Testing for COVID-19: A way to lift confinement restrictions](#)", OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), 4 de mayo de 2020.

⁴⁰ En la [Declaración Ministerial del G-20 sobre Comercio e Inversiones](#), de 14 de mayo de 2020, se alentó a los miembros del G-20 a establecer "directrices voluntarias que permitan, en caso de producirse una crisis sanitaria mundial, los desplazamientos transfronterizos esenciales, con inclusión de los viajes de negocios esenciales, con carácter excepcional, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales, y sin menoscabar los esfuerzos destinados a proteger la salud pública". De manera similar, Australia, el Canadá, la República de Corea, Nueva Zelandia y Singapur emitieron una [Comunicación Ministerial Conjunta sobre la COVID-19](#) (documento oficial WT/GC/214 de la OMC, de 13 de mayo de 2020) en la que se solicitaba el establecimiento de "directrices para permitir, con carácter excepcional, los viajes transfronterizos esenciales con fines tales como el mantenimiento de las cadenas de suministro mundiales, incluidos los viajes de negocios esenciales, de conformidad con las leyes y los reglamentos nacionales, sin socavar los esfuerzos destinados a impedir la propagación del virus".