

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

Financiación para el desarrollo resiliente a la crisis

PANORAMA GENERAL

INFORME SOBRE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS **2023**



**Naciones
Unidas**

**INFORME SOBRE LOS
PAÍSES MENOS
ADELANTADOS 2023:**
**Financiación para el desarrollo
resiliente a las crisis**

PANORAMA GENERAL



Ginebra, 2023

© 2023, Naciones Unidas

El presente informe está disponible en libre acceso de conformidad con la licencia Creative Commons creada para las organizaciones intergubernamentales, disponible en <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>.

Las denominaciones empleadas en el informe y la forma en que aparecen presentados los datos que figuran en sus mapas no implican, de parte de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto a la delimitación de sus fronteras o límites.

Quedan permitidas las fotocopias y las reproducciones de extractos debidamente citadas.

La versión original de esta publicación ha sido objeto de revisión editorial externa.

Publicación de las Naciones Unidas editada por la Conferencia
de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

UNCTAD/LDC/2023 (Overview)

PANORAMA GENERAL

Volver a encarrilar a los países menos adelantados hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible

El mundo se enfrenta a las múltiples crisis del cambio climático, el aumento de los conflictos humanos, la fragmentación geoeconómica y el aumento del costo de la vida, todo lo cual pesa mucho sobre los países menos adelantados (PMA), que intentan relanzar sus economías tras la pandemia de COVID-19. Las repercusiones de estas crisis han provocado un retroceso en años de crecimiento y progreso del desarrollo en los PMA, incluso en áreas clave de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como la erradicación de la pobreza, la nutrición, la salud, la educación y la igualdad de género.

Los PMA como grupo experimentaron una fuerte desaceleración del crecimiento económico en 2020 y 2021. En 2023, su producto interior bruto (PIB) combinado era un 10 % inferior al nivel que habría alcanzado si se hubiera mantenido la tendencia de crecimiento anterior a la pandemia (2010-2019). El PIB per cápita habría sido en 2023 un 16 % superior a las estimaciones actuales si el crecimiento hubiera alcanzado el objetivo del 7 % establecido en los programas de acción de los PMA. Como consecuencia de la ralentización económica, se estima que el número total de personas extremadamente pobres en los PMA ha aumentado, con al menos 15 millones más de personas viviendo en la pobreza extrema que antes de la pandemia.

Para retomar la senda hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los PMA necesitan una arquitectura financiera internacional inclusiva, innovadora y adaptada a sus necesidades y retos específicos. Esto es fundamental en un momento en que el mundo necesita pasar de los compromisos a la aplicación del Programa de Acción de Doha en favor de los Países Menos Adelantados para el decenio 2022-2031. Actualmente se reconoce cada vez más el papel crucial de las finanzas y la deuda para impulsar las perspectivas de desarrollo de los PMA y otros países en desarrollo, como ponen de manifiesto el Estímulo a los ODS para cumplir la Agenda 2030 del Secretario General de las Naciones Unidas y la reseña informativa de las Naciones Unidas sobre las reformas de la arquitectura

financiera internacional preparada para la Cumbre del Futuro (prevista para 2024). Otros ejemplos son la Iniciativa de Bridgetown, los esfuerzos para reformar los bancos multilaterales de desarrollo y la aplicación de las recomendaciones de la Revisión del Marco de Suficiencia del Capital (CAF) por parte del Grupo de los 20. Estas iniciativas, junto con las deliberaciones en otros foros multilaterales, son una prueba más de que el restablecimiento del espacio fiscal en los PMA mediante una resolución duradera de la crisis de la deuda, la reforma de la arquitectura financiera internacional y la movilización de la financiación climática son cuestiones que ocupan un lugar central en los esfuerzos mundiales por salvaguardar los Objetivos de los efectos de las múltiples crisis que asolan el mundo en la actualidad.

El año 2023 es clave para la financiación mundial para el clima. Uno de los principales temas del programa del 28º período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP28) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que tendrá lugar a finales de año, se refiere a la puesta en funcionamiento del Fondo para Pérdidas y Daños acordado en la COP27. Con los PMA rezagados en la senda hacia los Objetivos, y cuando el mundo se acerca al punto medio de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los mensajes y recomendaciones presentados en este informe son tan oportunos como urgentes.

La arquitectura financiera internacional imperante es inadecuada para hacer frente a los choques sistémicos y, lo que es más importante, para movilizar recursos en favor de los PMA en las cantidades necesarias. El período de múltiples crisis que enfrenta el planeta desde la declaración de la pandemia de COVID-19 no solo ha puesto de manifiesto las deficiencias de la actual arquitectura financiera internacional, sino que también ha impulsado varias iniciativas y propuestas para mejorarla. Estas van desde medidas provisionales a corto plazo, como la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda del Grupo de los 20, hasta debates sobre soluciones a más largo plazo, como el Marco Común para el Tratamiento de la Deuda del Grupo de los 20, pasando por el impulso a la reforma de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD).

Paralelamente se están celebrando importantes debates y negociaciones en diversos foros, como las Naciones Unidas, el Grupo de los Siete, el Grupo de los 20 y los órganos rectores de las instituciones financieras internacionales. Estos procesos afectan directamente a los PMA, dada su dependencia de la financiación externa y de su integración en la economía global a través del comercio y los flujos financieros. Sin embargo, los PMA ejercen poca o ninguna influencia en los procesos de toma de decisiones que configuran la arquitectura financiera

internacional. Una de las razones es que los PMA no son “sistémicamente críticos”, ya que tienen muy poco peso en la economía global, el comercio internacional y los flujos financieros. Además, su voz en las instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, es, en el mejor de los casos, marginal. Por ejemplo, en el Banco Mundial, los PMA representan conjuntamente solo el 4 % de los derechos de voto. Y no forman parte del Grupo de los Siete ni del Grupo de los 20. Estos desequilibrios de poder hacen que los PMA sean mencionados con frecuencia en el discurso internacional sobre las cuestiones esenciales para sus perspectivas de desarrollo — como la financiación para el desarrollo y la financiación climática —, pero que los resultados y decisiones subsiguientes no se ajusten a sus necesidades y características específicas. Esta situación insostenible exige acciones urgentes de la comunidad internacional para ir más allá de las palabras y aplicar soluciones que atiendan a las necesidades de financiación de estos países.

Grandes y crecientes necesidades de financiación de los países menos adelantados

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible estaban infrafinanciados en los PMA mucho antes de los recientes retrocesos del decenio de 2020. En el *Informe sobre los países menos adelantados 2021* se estimaba que, para alcanzar una tasa de crecimiento del PIB del 7 % (meta 8.1 de los Objetivos), los PMA necesitarían invertir 462.000 millones de dólares anuales, lo que implicaba un aumento del 55 % de las inversiones reales en 2019 (antes de la pandemia de COVID-19). Para alcanzar un objetivo de desarrollo más ambicioso —la transformación estructural, representada por la duplicación de la contribución de la industria manufacturera al PIB (meta 9.2 del Objetivo)—, los PMA tendrían que gastar 1,051 billones de dólares anuales, lo que requeriría que sus economías crecieran a una tasa anual improbable del 20 % durante el decenio de 2020. La UNCTAD calcula que el déficit de financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible solo en todos los países en desarrollo, incluidos los PMA, es ahora de unos 4 billones de dólares anuales, frente a los 2,5 billones de 2015, cuando se aprobaron los Objetivos.

Además, las necesidades de financiación de los PMA han aumentado aún más como consecuencia de las múltiples crisis. En particular, sus necesidades de financiación climática aumentan porque el mundo está quedándose muy por detrás de los objetivos del Acuerdo de París. Según el Comité Permanente de Financiación de la CMNUCC, el costo de la aplicación de las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) de los países en desarrollo asciende a

6 billones de dólares hasta 2030, muy lejos del objetivo de 100.000 millones de dólares anuales de financiación climática del Acuerdo de Copenhague y de los flujos reales de financiación climática de entre 21.000 y 83.000 millones de dólares en 2020. Los PMA han elaborado ambiciosos planes para hacer frente al cambio climático en sus CDN, pero su aplicación depende de la financiación externa, la transferencia de tecnología y la creación de capacidades. Dado que estos países son especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático, necesitan urgentemente más financiación para la adaptación. Esta financiación debería adoptar la forma de donaciones en lugar de préstamos para evitar que los PMA caigan en una trampa de la deuda climática. Sin embargo, más de un tercio de los flujos financieros relacionados con el clima que reciben los PMA son préstamos que se suman a su creciente carga de deuda.

La creciente complejidad de la arquitectura de la ayuda financiera internacional supone un reto para las débiles capacidades institucionales de los países menos adelantados

Además de sus necesidades de mayor financiación para compensar los retrocesos en el desarrollo provocados por las crisis, las condiciones de financiación externa de los PMA se han vuelto más difíciles.

La arquitectura de la ayuda financiera internacional es cada vez más compleja. El número de actores ha aumentado hasta incluir a filántropos, instituciones financieras de desarrollo, el sector privado y organizaciones no gubernamentales (ONG), junto a los donantes tradicionales. Otros países en desarrollo han surgido como nuevas fuentes de financiación pública para el desarrollo, el número de fondos verticales internacionales se ha ampliado rápidamente y se ha producido una fragmentación y una proliferación de instituciones y entidades en la arquitectura internacional de la financiación climática.

La aparición de nuevos asociados y vehículos de financiación amplía sin duda el panorama de la financiación para el desarrollo. Sin embargo, las numerosas fuentes de financiación tienen sus propios criterios de selección, procesos de solicitud y requisitos de información específicos y variables. Esto da lugar a elevados costos de transacción y a una pesada carga administrativa para los países beneficiarios, muchos de los cuales cuentan con recursos y capacidades institucionales limitados. En consecuencia, limita de hecho su acceso a dicha

financiación y afecta al rendimiento general de la arquitectura de la ayuda financiera internacional.

Además, la proliferación de actores dentro de la arquitectura de la ayuda internacional hace más gravosa la alineación con las prioridades nacionales y la coordinación entre donantes, y más complejo el mantenimiento de la sostenibilidad general de la deuda.

Al mismo tiempo, el alcance de la financiación oficial se ha ampliado cada vez más para incluir una serie de metas y objetivos que a menudo compiten por los recursos. Estas metas incluyen los objetivos “tradicionales” de la financiación del desarrollo, la financiación climática y la ayuda humanitaria en un contexto de fenómenos meteorológicos extremos cada vez más frecuentes y de tensiones geopolíticas que han intensificado los flujos de migrantes y refugiados. En este sentido, se ha producido una difuminación de las distinciones entre las diversas fuentes y objetivos de la financiación para el desarrollo, así como entre los flujos financieros públicos y privados, incluso hacia los PMA, especialmente en el contexto de la financiación combinada. Además, los países donantes están destinando una parte cada vez mayor de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) dentro del país donante a la ayuda a los refugiados, sin desencadenar flujos financieros directos hacia los PMA.

Los PMA también se enfrentan a retos en cuanto a su capacidad de acción sobre las decisiones que determinan los flujos financieros internacionales, en particular la AOD, el crédito privado, los flujos de cartera y la IED. Estas decisiones suelen ser adoptadas por agentes privados o Gobiernos donantes en los principales centros financieros, en los que los PMA brillan por su ausencia. En consecuencia, los flujos financieros externos no siempre están en consonancia con las metas y objetivos nacionales de desarrollo de los PMA. Esto significa que los Gobiernos de los PMA tienen dificultades para mantener el dominio de sus programas de desarrollo y coordinar los flujos financieros que tienen importantes impactos en sus economías.

Además, las crecientes tensiones geopolíticas agravan las dificultades de los PMA para crear sinergias entre los distintos asociados para el desarrollo y las diversas fuentes de financiación externa.

Aunque la comunidad internacional ha tomado nuevas iniciativas que van en la buena dirección para mejorar la financiación externa para el desarrollo de los PMA, no alcanzan el nivel de ambición necesario para abordar los graves problemas de financiación que enfrentan estos países. En consecuencia, la

comunidad internacional no ha logrado hasta ahora responder adecuadamente a la crisis de financiación que se cierne sobre los PMA.

Gestión del espacio fiscal en un contexto de múltiples crisis

Ampliar el espacio fiscal es fundamental para la transformación estructural

El espacio fiscal es el margen que permite a un Gobierno aumentar su gasto o mantener una reducción de los ingresos sin poner en peligro su sostenibilidad fiscal a largo plazo. La falta de espacio fiscal puede ser especialmente perjudicial en momentos de mayor tensión económica, cuando los Gobiernos necesitan responder rápidamente a crisis como la pandemia de COVID-19, los choques mundiales de los precios de los alimentos y la energía (como los causados por la guerra en Ucrania) y las pérdidas y daños relacionados con el clima. Las múltiples crisis han provocado una erosión del espacio fiscal en los PMA. La relación mediana entre la deuda del sector público y el PIB en los PMA aumentó del 48,5 % en 2019 al 55,4 % en 2022, su nivel más alto desde 2005. El aumento de la factura de las importaciones debido al alza de los precios de los productos básicos contribuyó a esta tendencia. En 2021, el valor de las importaciones netas de alimentos básicos a los PMA como grupo ascendió a 5.400 millones de dólares, lo que representa un aumento interanual del 26 %. Otros indicadores del espacio fiscal, como los saldos fiscales y la proporción de préstamos en condiciones favorables en el total de la deuda pública externa, también han empeorado para los PMA como grupo. Como resultado de esta evolución, los PMA corren el riesgo de quedarse aún más rezagados en su senda hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En consecuencia, necesitan urgentemente un mayor apoyo para aumentar su espacio fiscal.

Los flujos financieros externos siguen siendo un factor crítico para su espacio fiscal, aunque, a medio plazo, la movilización de recursos internos debe desempeñar un papel cada vez mayor y más sostenible. Hay margen para mejorar la movilización de recursos internos por diversos cauces. En particular, los PMA como grupo van a la zaga de otros grupos de países en términos de ingresos tributarios recaudados como proporción del PIB. En 2020, la ratio mediana entre impuestos y PIB en los PMA era del 11,6 %, frente al 16,3 % en otros países en

desarrollo y el 23,2 % en los países desarrollados. La movilización de recursos nacionales podría mejorarse ampliando la base impositiva, combatiendo los flujos financieros ilícitos, mejorando el cumplimiento de las obligaciones tributarias, reforzando la cooperación tributaria internacional y mejorando la gestión de los recursos naturales, incluidos los minerales fundamentales para la transición energética en todo el planeta. La movilización de recursos internos en los PMA debe crecer paralelamente a una aplicación más eficaz de sus programas de transformación estructural y a los esfuerzos por mejorar sus capacidades productivas, reforzar la gobernanza, mejorar sus sistemas tributarios y aumentar su capacidad institucional tanto a nivel nacional como internacional.

Sigue habiendo un gran déficit en la asistencia oficial para el desarrollo

Los desembolsos brutos de AOD a los 46 PMA como grupo ascendieron a 66.900 millones de dólares en 2021, por debajo del récord de 72.900 millones de dólares de 2020, el año en que comenzó la pandemia de COVID-19. Durante el período 2019-2021, los flujos de AOD hacia los PMA ascendieron a 202.000 millones de dólares, de los cuales los cinco mayores receptores —Bangladesh, Etiopía, Afganistán, Yemen y República Democrática del Congo— recibieron el 35 %. A pesar del papel crucial de la financiación externa, los flujos de AOD hacia los PMA son sustancialmente inferiores a los compromisos adquiridos por los países desarrollados. En 2021, esos flujos apenas representaron el 0,09 % del ingreso nacional bruto (INB) de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), muy por debajo de la meta del 0,15 %-0,2 % del INB consagrado en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 y en el Programa de Acción de Doha. La diferencia entre compromisos y desembolsos ascendió a entre 35.000 y 63.000 millones de dólares en 2021. Por tanto, es necesario aumentar los desembolsos de AOD hasta los niveles comprometidos para impulsar el crecimiento y la resiliencia en los PMA.

En cuanto a la composición de la AOD, es importante tener en cuenta si adopta la forma de donaciones o préstamos. Tanto aquellas como estos pueden contribuir a colmar los déficits de financiación en áreas críticas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y ayudar a impulsar la aplicación del programa de transformación estructural en los PMA. Sin embargo, los préstamos tienen el inconveniente de aumentar la carga de la deuda de los PMA, por lo que pueden alimentar un problema en un área del desarrollo sostenible al tiempo que pretenden resolver un problema en otra área. Dado que la falta de espacio fiscal adecuado

es una de las principales preocupaciones de los PMA, la AOD generadora de deuda constituye una desventaja para los PMA. En el período 2012-2021, las donaciones representaron el 76 % del total de la AOD destinada a los PMA, porcentaje significativamente inferior al del decenio anterior (2002-2011), del 85 %. En 2020, el año en que la pandemia de COVID-19 paralizó la economía mundial, la proporción de las donaciones fue del 67 %, su punto más bajo desde el inicio de las series de datos del Sistema de Notificación por parte de los Países Acreedores de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Así pues, aunque la AOD total a los PMA aumentó en respuesta a la pandemia de COVID-19, se produjo un pronunciado descenso de la proporción de donaciones en la AOD: de 6 puntos porcentuales con respecto a 2019. Sin embargo, las donaciones deberían ser el principal medio para aumentar los flujos de AOD hasta los niveles comprometidos, a fin de contrarrestar la reducción del espacio fiscal en los PMA sin incrementar el riesgo de endeudamiento excesivo.

Existe una tendencia al alza en los flujos de financiación combinada hacia los PMA. Sin embargo, el alto nivel de concentración nacional y sectorial entre los PMA y dentro de ellos justifica la cautela al considerar el potencial de la financiación combinada para contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En particular, los donantes que pretendan movilizar volúmenes crecientes de financiación combinada hacia los PMA también deberían tratar de alinear esos flujos con las prioridades y los planes nacionales de desarrollo del país receptor. Por su parte, los PMA deben garantizar que las inversiones privadas contribuyan al desarrollo sostenible sin causar efectos secundarios negativos, para lo cual han de establecer normas y reglamentos que mitiguen los posibles riesgos ambientales y sociales, promuevan la transparencia y protejan a las comunidades locales.

La financiación climática plantea retos adicionales

Los PMA solo han contribuido marginalmente a la crisis climática pero son los más vulnerables a los impactos del cambio climático. En 2020 había 18 PMA entre los 20 países con mayor nivel de vulnerabilidad y menor nivel de preparación para hacer frente a los efectos del cambio climático. También son el grupo de países con menos capacidad para destinar las inversiones a medidas de adaptación. En consecuencia, los PMA necesitan más espacio fiscal para invertir en adaptación y financiación de manera que puedan costear las pérdidas y daños derivados de fenómenos meteorológicos extremos. En este contexto, la financiación climática para los PMA debe mejorar en cada una de sus dimensiones principales: cantidad, calidad y acceso.

A menudo se producen retrasos de varios años entre la presentación inicial de las propuestas de proyectos y el desembolso de los fondos para el clima. A pesar del gran número de estos fondos específicos, el grueso de la financiación climática sigue suministrándose por cauces no específicos para el clima. Esto da lugar a una falta de transparencia y a dificultades para establecer un marco contable unificado y claro para la financiación climática. La cantidad de los flujos de financiación climática para los PMA ha quedado por debajo de los compromisos internacionales e incluso de las necesidades reales de los PMA. A pesar de su desproporcionada vulnerabilidad, los PMA recibieron una parte de los flujos totales de financiación climática en 2016-2020 que se corresponde aproximadamente con el porcentaje que representa su población en el grupo de los países en desarrollo, lo que equivalió a un promedio anual de 12.600 millones de dólares. En el mismo período, más de un tercio de los flujos de financiación climática destinados a los PMA fue en forma de préstamos. La adaptación al cambio climático —prioridad clave para los PMA— representó solo el 45 % de la financiación climática total. Esto apunta a la necesidad de aumentar significativamente los flujos de financiación climática hacia los PMA, pero también de mejorar el impacto de la financiación existente incrementando la proporción de donaciones y contribuyendo más a la adaptación. Las donaciones, en oposición a los préstamos, son esenciales para evitar una trampa de la deuda climática.

El Fondo para Pérdidas y Daños que se está creando en la CMNUCC podría desempeñar un papel importante si su diseño y puesta en marcha tienen en cuenta las necesidades específicas de los PMA que se indican en este informe. De hecho, si su implementación tiene en cuenta las especificidades de los PMA, el Fondo podría impulsar significativamente la resiliencia de los PMA en su lucha por alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible a pesar de que sufren la mayor parte de los impactos del cambio climático.

Vulnerabilidades de la deuda de los países menos adelantados

Los PMA necesitan ayuda para lograr la sostenibilidad de la deuda a largo plazo, en consonancia con la meta 17.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y para impulsar la tan necesaria transformación estructural de sus economías. La financiación de la deuda es necesaria para que los países puedan hacer frente

al mayor gasto fiscal requerido en tiempos de crisis y acelerar la transformación estructural. Sin embargo, una inminente crisis de la deuda de la magnitud de la del decenio de 1990, antes de que se pusiera en marcha la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), amenaza con obstaculizar sus progresos. El volumen total de la deuda externa de los PMA alcanzó 570.000 millones de dólares en 2022, y el componente público y con garantía pública se disparó hasta 353.000 millones de dólares desde los poco más de 100.000 millones de 2006. En 2022, todos los indicadores de sostenibilidad de la deuda externa se deterioraron: la relación entre el servicio total de la deuda y las exportaciones de bienes y servicios aumentó hasta el 18,9 % desde el 18,3 % en 2021, y la proporción de ingresos públicos destinados al servicio de la deuda alcanzó el 17 %, frente al 15,6 % en 2021.

Los factores estructurales provocan persistentes vulnerabilidades de la deuda

Los factores estructurales son las principales causas de las vulnerabilidades de la deuda de los PMA. Su elevada dependencia de los productos primarios para la exportación y para los ingresos fiscales aumenta su exposición a los choques externos. Mientras estos países se esforzaban por recuperarse de la pandemia de COVID-19, los desastres relacionados con el cambio climático y otros choques mundiales se intensificaron en 2020-2023, erosionando aún más sus ya limitados espacios fiscales. Los buenos resultados de las exportaciones, junto con un crecimiento económico sostenido a largo plazo, mejoran la capacidad de los países para absorber y utilizar la deuda y resistir a los choques. Sin embargo, la falta de espacio fiscal para reforzar el gasto público durante las crisis y su incapacidad para movilizar inversiones privadas están perjudicando las perspectivas de desarrollo de estos países.

Estructuralmente, el mayor componente del volumen de deuda pública y con garantía pública de los PMA es multilateral (42 % en 2021), pero ese porcentaje está disminuyendo. El componente bilateral de esa deuda también disminuyó, pasando del 39 % en 2006 al 35 % en 2021. En cambio, la deuda con bancos comerciales y los bonos aumentaron del 7 % y el 0 % en 2006 al 14 % y el 7 %, respectivamente. Las estructuras de deuda de cada país también muestran un aumento sustancial de la deuda del sector privado, incluidos los bonos. En comparación con 2006-2009, la parte de la deuda externa total correspondiente a préstamos en condiciones favorables se redujo en un promedio de 20 puntos

porcentuales en 2017-2021. Esto afectó a 36 PMA, y para 26 de ellos la deuda concesionaria disminuyó entre 10 y 57 puntos porcentuales.

Los costos del servicio de la deuda han aumentado

Los costos del servicio de la deuda de los PMA se han disparado, ya que sus estructuras de deuda se han vuelto más complejas desde principios del siglo XXI, con calendarios de vencimiento subóptimos. Desde 2018, los PMA han gastado más en el servicio de su deuda externa que en educación. Además, su gasto en servicio de la deuda externa pasó de un valor correspondiente a un tercio de su gasto sanitario en 2009-2011 a tres cuartas partes en 2018-2020. Durante este período más reciente, 11 PMA gastaron más en el servicio de la deuda que en educación y sanidad juntas, evolución que no se produjo en ningún PMA durante el período anterior.

Además, los PMA suelen pagar una prima más alta por los bonos. Desde 2014, el servicio de la deuda con acreedores privados ha superado el servicio de la deuda con acreedores oficiales. El componente de bonos del servicio de la deuda se duplicó con creces en 2019-2022 en comparación con 2016-2018. El promedio de la relación deuda pública y con garantía pública/PIB de los PMA alcanzó el 30 % en 2019 y el 34 % en 2020, antes de contraerse ligeramente al 32 % en 2021. Entre los períodos 2009-2011 y 2019-2021, el servicio de la deuda pública y con garantía pública, expresado como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios, aumentó en 25 PMA. La existencia de carteras de deuda desequilibradas entre deudas a largo y corto plazo, así como entre diferentes categorías de acreedores con diferentes apetitos de riesgo, se ha convertido en un reto en el actual entorno económico global.

Hacer frente a las vulnerabilidades de la deuda

Los PMA en peligro de endeudamiento excesivo necesitan una inyección inmediata de liquidez para evitar que la crisis degenera en una catástrofe socioeconómica. Los asociados bilaterales podrían contribuir a aumentar los flujos de ayuda a los países afectados proporcionándoles un amplio alivio de la deuda que les permita hacer frente a las situaciones de sobreendeudamiento y liberar recursos para un mayor gasto social.

Los PMA y sus asociados deben aplicar medidas que respondan a las características estructurales de la deuda de los PMA. El Programa de Acción de

Doha subraya la urgente necesidad de establecer mecanismos para movilizar las inversiones públicas y privadas hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Concediendo a todos los PMA acceso a los préstamos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) se aliviaría la presión financiera y se contribuiría a crear las condiciones para equilibrar las carteras de deuda entre las deudas a largo y corto plazo, así como entre las distintas categorías de acreedores. Esto distribuiría los riesgos de tipos de interés y amortiguaría el efecto de los inversores especulativos, sobre todo en la actual coyuntura económica mundial, caracterizada por las perspectivas de subidas de los tipos de interés y de presiones inflacionistas.

Sigue siendo esencial crear un mecanismo multilateral de renegociación de la deuda, ya que una gran parte de la deuda de los PMA se debe a países que no participan en el Marco Común para el Tratamiento de la Deuda del Grupo de los 20. Los préstamos de emergencia en condiciones favorables y asequibles, y la conversión de los préstamos a corto plazo próximos a su vencimiento en préstamos a largo plazo en condiciones más favorables, podrían ayudar a los PMA con problemas de liquidez. Es importante resaltar que un aumento de la deuda multilateral y de otros flujos oficiales —especialmente donaciones—, así como de la financiación a largo plazo para inversiones, contribuiría en gran medida a mejorar las perspectivas de desarrollo de los PMA.

El apoyo de los bancos centrales a la transformación estructural ecológica en los países menos adelantados

Alineamiento de los sistemas financieros con los objetivos climáticos

El artículo 2.i.c del Acuerdo de París de 2015 establece el objetivo de “situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero”. Si bien la COP26 impulsó la alineación obligatoria de los flujos financieros mundiales con los objetivos climáticos, el comportamiento inversor en todo el mundo sigue financiando de manera significativa y cada vez más preocupante las actividades productivas con altos niveles de emisiones de

carbono y su expansión. Para lograr una transformación mundial hacia una economía baja en emisiones de carbono hará falta una transformación del sistema financiero y de sus estructuras y procesos, y conseguir la participación de los Gobiernos, bancos centrales, bancos comerciales, inversores institucionales y otros actores financieros en esa tarea de transformación.

La reforma del sistema financiero mundial para contribuir a la transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono es un tema de debate permanente. El enfoque convencional para alinear los flujos financieros con los compromisos de emisiones netas cero es estático y está basado en el riesgo. Se centra en gran medida en el papel de los bancos centrales que actúan de forma independiente y obligados por estrictas prioridades de estabilidad de precios y financiera. Sin embargo, el uso aislado de las herramientas de mitigación del cambio climático de los bancos centrales no es recomendable en los PMA porque estos no tienen los mismos tipos y niveles de desarrollo de instituciones (incluidos los sistemas financieros) o capacidades productivas que otros países en desarrollo o países desarrollados. Por lo tanto, las herramientas de los bancos centrales solo pueden utilizarse si van acompañadas de otras políticas fiscales, industriales y sociales que puedan garantizar que el objetivo de reducir las emisiones no perjudicará los objetivos sociales y de desarrollo.

Para los PMA, la transición mundial hacia una economía con bajas emisiones de carbono puede tener importantes implicaciones negativas derivadas de acciones tanto nacionales como internacionales que elevan el riesgo de una transición “injusta”. La debilidad de las capacidades institucionales nacionales se combina con los bajos niveles de desarrollo financiero para limitar la transmisión de las políticas de banca central climática a través de la política monetaria. Este problema puede exacerbarse por la existencia de objetivos contrapuestos de política monetaria. A nivel internacional, los desequilibrios de larga data en la arquitectura financiera internacional y de financiación para el desarrollo introducen mayores probabilidades de que se desencadenen consecuencias negativas imprevistas, entre ellas el dificultar que los Gobiernos y los sectores privados de los PMA inviertan en la adaptación al cambio climático y costeen las pérdidas relacionadas con el clima. Aunque las desventajas de la acción climática no son exclusivas de los PMA, se amplifican en estos países, donde los impactos redistributivos de las opciones de banca central climática pueden ser más duros y mayores. En consecuencia, la banca central climática tiende a ser más polémica en los PMA. En este contexto, si bien las finanzas desempeñan un papel esencial, ciertas responsabilidades no pueden trasladarse al sector financiero ni delegarse en bancos centrales que actúan por su cuenta.

Las políticas de los bancos centrales deben ser coherentes con las políticas industriales y de desarrollo

Para lograr una transición justa en los PMA, sus sectores financieros deben tomar la iniciativa de contribuir a la transición verde y a la adaptación al cambio climático en el contexto general de la consecución de avances fundamentales en la transformación estructural. Esto significa que la mejor manera de lograr el ajuste financiero en los PMA es mediante un enfoque orientado a la transición verde, respaldado por la política industrial y una mayor alineación de los bancos centrales con las políticas de desarrollo del Gobierno. Este enfoque tiene la mayor probabilidad de fomentar simultáneamente la transformación estructural verde y el desarrollo en estos países.

En todas las economías, la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo requieren una sinergia política aún mayor que los objetivos tradicionales de política económica. Históricamente, los bancos centrales se coordinaban con los ministerios de finanzas y otros organismos gubernamentales para dirigir proactivamente el crédito y apoyar cambios estructurales importantes del tipo necesario para afrontar la crisis climática, complementando al mismo tiempo los regímenes activos de política fiscal e industrial. Esta coordinación con los bancos centrales sigue existiendo en muchos PMA, y varios de ellos también tienen la misión de apoyar el desarrollo a pesar de no tener mandatos directos sobre sostenibilidad. Así pues, el entorno institucional de muchos PMA es más propicio que en los países donde el banco central actúa con independencia de otras autoridades públicas. No obstante, los PMA tienen el importante reto de garantizar que las herramientas climáticas de sus bancos centrales se utilicen para alcanzar más de un objetivo. Por lo tanto, es necesario diseñar cuidadosamente las herramientas elegidas para garantizar que se puedan alcanzar múltiples objetivos y minimizar las desventajas.

El empleo del enfoque de alineación financiera basado en la transición verde ayudará a los PMA a mitigar y resolver las desventajas derivadas de la acción climática, ya que dicho enfoque establece una agenda ambiciosa centrada en el uso de políticas cuantitativas y cualitativas de asignación de créditos que se coordinan con políticas fiscales e industriales verdes. Otra de sus ventajas es que amplía el enfoque de la alineación financiera para abarcar la adaptación. De ese modo, incorpora una alineación más proactiva y dinámica de los sistemas

financieros. Además, adapta la alineación a la situación específica de cada país y pone el banco central al servicio del desarrollo.

La banca central climática representa un territorio inexplorado para los bancos centrales de todos los países. En consecuencia, muchos de ellos han recurrido al aprendizaje entre iguales y al intercambio de buenas prácticas para desarrollar la experiencia y los conocimientos bancarios en este ámbito. La aparición de iniciativas regionales de aprendizaje entre iguales además de las mundiales —lideradas por los países desarrollados— es indicativa de la sustancial variación de la vulnerabilidad de las economías y ecosistemas al cambio climático entre las regiones y dentro de ellas. En general, los países en desarrollo se enfrentan a mayores riesgos físicos, como los fenómenos meteorológicos más frecuentes y graves asociados al cambio climático. Así pues, los bancos centrales y los sistemas financieros de esos países están potencialmente más expuestos a los riesgos relacionados con el clima y pueden tener más en juego en la banca central climática. Esto se traduce en un fuerte incentivo para que los países en desarrollo se sumen a los esfuerzos financieros globales para alinear sus sistemas financieros con los objetivos climáticos.

A escala mundial, la arquitectura financiera para la banca central climática está por ahora inacabada, pues se están desarrollando sus herramientas específicas de divulgación de información, evaluación y gobernanza. En este proceso se necesitan iniciativas de colaboración mutua entre una variedad de actores del ecosistema para desincentivar el falso ecologismo, fomentar la coherencia y normalización, proporcionar capas adicionales de transparencia y reducir los costos del cumplimiento normativo. Los ecosistemas de los PMA para la banca central climática son los menos preparados; pocas de sus microempresas y pequeñas y medianas empresas son capaces de responder a las presiones de diversas partes interesadas para demostrar su responsabilidad y seriedad divulgando información sobre sus prácticas de sostenibilidad. El plazo para evitar la catástrofe climática que nos ha anunciado la ciencia significa que los bancos centrales de los países en desarrollo, especialmente en los PMA, se enfrentan a la hercúlea tarea de converger simultáneamente hacia las mejores prácticas mundiales y desarrollar capacidades técnicas (humanas y de capital) adaptadas al cambio climático. Lamentablemente, la banca central climática no está avanzando al mismo ritmo en todo el mundo.

Los Gobiernos de los PMA pueden considerar la posibilidad de modificar el mandato de sus bancos centrales para que contribuyan al desarrollo alineado con el clima. Sin embargo, la existencia de un mandato climático específico es

una condición necesaria, pero no suficiente, para utilizar determinados tipos de herramientas de banca central climática. Una vez identificadas las posibles herramientas de política climática, los bancos centrales deben examinar una serie de cuestiones antes de decidir si tiene sentido que utilicen una herramienta concreta. Por ejemplo, las autoridades de los bancos centrales deben ser conscientes de que, para ser eficaces, las herramientas de banca central climática deben ajustarse a la estructura de la economía local. Dado el riesgo de impactos negativos indeseados, no deberían utilizarse herramientas de banca central climática que no se adapten a las condiciones de la economía local, o que puedan minar otros objetivos de desarrollo. Y lo que es más importante, en el caso de la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo, los bancos centrales corren el riesgo de tener demasiados objetivos y muy pocas herramientas. La mejor manera de enfrentar este reto y limitar las desventajas indeseables sería diseñar las herramientas de banca central climática de manera que no vayan en contra de los objetivos más tradicionales.

Los bancos centrales de los PMA solo pueden contemplar la adopción de herramientas de mitigación del cambio climático y adaptación al mismo si se cumplen las siguientes condiciones: a) su mandato incluye el desarrollo sostenible o un firme enfoque macroprudencial, y b) sus sistemas financieros están suficientemente desarrollados y son utilizados por una proporción suficientemente grande de la población y del sector empresarial no financiero. Es esencial que estas herramientas estén en consonancia con los objetivos de la política industrial y de las autoridades fiscales.

Avanzar en la reforma de la financiación para el desarrollo de los países menos adelantados

De la crisis a la reforma

Los PMA se enfrentan hoy a una serie de retos interrelacionados. Uno de los principales es que carecen del espacio fiscal necesario para garantizar la continuidad y el alcance adecuado de las redes de seguridad social, posibilitar la inversión en capital humano e infraestructuras para promover la transformación estructural y asumir los crecientes costos del cambio climático.

El aumento de los ingresos necesario para asumir el aumento de los costos y las necesidades de gasto aún no se ha materializado porque los déficits fiscales y de financiación subyacentes y precedentes han crecido a causa de los efectos discrecionales de política fiscal de la pandemia de COVID-19. Como consecuencia de ello, muchos PMA se enfrentan a un círculo vicioso de deuda y crisis, incluso cuando su espacio fiscal se está reduciendo rápidamente.

Los mecanismos y fuentes de financiación existentes son inadecuados para atender las necesidades de los PMA para financiar su desarrollo sostenible. Los recientes cambios en la arquitectura de la ayuda internacional, las promesas de aumentar la financiación pública para el desarrollo y/o responder al cambio climático, los planes para hacer frente a la actual crisis de la deuda externa, las iniciativas para aumentar los niveles mundiales de liquidez, las negociaciones para reorientar las instituciones financieras multilaterales, los esfuerzos para atraer la inversión privada hacia los PMA y otras iniciativas o propuestas no han logrado superar el reto de la financiación para el desarrollo de estos países. Estas iniciativas no han ido suficientemente lejos o no se han aplicado totalmente; tampoco han abordado las causas profundas de los problemas sistémicos, ni han considerado adecuadamente las especificidades de los PMA.

Se necesitan reformas integrales en la arquitectura financiera internacional, junto con un aumento de los compromisos y enfoques innovadores, de manera que se puedan atender las necesidades financieras de los PMA para el desarrollo sostenible y se aumente su resiliencia frente a los desafíos globales. El endeudamiento excesivo no es solo un problema financiero, sino también un grave dilema de desarrollo para los PMA. Además, el cambio climático supone una amenaza existencial para las poblaciones vulnerables de estos países. Es evidente que el multilateralismo puede contribuir a superar los retos financieros, fiscales y climáticos de los PMA y fomentar su mayor participación en la gobernanza mundial de estas cuestiones. El multilateralismo entraña la cooperación internacional para intentar encontrar soluciones a los problemas transnacionales. Es urgente adoptar medidas concretas para que los PMA puedan superar los retos interrelacionados que enfrentan.

En las siguientes secciones se subrayan algunas acciones prioritarias que deberían emprender los Gobiernos de los PMA —junto con los asociados en el desarrollo, las instituciones financieras internacionales y la comunidad internacional en general— para salir de su actual estancamiento en materia de desarrollo.

Reforzar la eficacia de la ayuda a los países menos adelantados

Las tres dimensiones clave de la financiación para el desarrollo en los PMA son la cantidad, la calidad y el acceso. Es decir, la financiación debe estar disponible en el volumen necesario, suministrarse mediante los instrumentos apropiados y estar respaldada por una arquitectura financiera internacional adaptada a las necesidades específicas de estos países.

Es importante que los flujos de AOD hacia los PMA se incrementen, como primer paso, hasta los niveles a que se han comprometido los países desarrollados. Para los miembros del CAD, esto significaría aumentar los flujos de AOD hacia los PMA hasta el 0,2 % de su INB —el nivel máximo especificado en la meta 17.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible— de aquí a 2025. Además, el aumento debería ser exclusivamente en forma de donaciones. Más allá del aumento cuantitativo, es importante que la comunidad internacional de desarrollo trate de simplificar las modalidades de acceso y disminuir los costos de transacción de la AOD reduciendo las cargas administrativas asociadas, armonizando los procesos y utilizando los propios sistemas y estructuras administrativas de los países receptores. Dada la creciente complejidad de la arquitectura de la ayuda internacional, la AOD tendría un mayor impacto si se adhiriera a los cinco principios de la ayuda inteligente: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a los resultados y rendición de cuentas mutua.

Las reformas fiscales “verdes” podrían liberar fondos para el clima y otras áreas de desarrollo. Esto implicaría desviar parte de la financiación de los subsidios concedidos a las actividades que generan gases de efecto invernadero en los países donantes y canalizarla para financiar el desarrollo y la resiliencia climática en los PMA, cumpliendo así un doble fin. La voluntad política es clave para liberar esta gran fuente de nueva liquidez.

Los PMA necesitan un camino claro para salir de los patrones de endeudamiento insostenible mediante una serie de ayudas vitales como donaciones, préstamos en condiciones favorables y un mecanismo de tratamiento de la deuda que sea ágil, transparente y eficiente para resolver las situaciones de endeudamiento insostenible. Por lo tanto, es fundamental que los asociados de los países desarrollados no reemplacen flujos oficiales de desarrollo, incluida la ODA, por el alivio de la deuda. Del mismo modo, los préstamos de emergencia durante las crisis deberían utilizarse con moderación como complemento a las iniciativas de

alivio de la deuda y no tratarse como una oportunidad para inflar los volúmenes de deuda con los bancos multilaterales de desarrollo.

Financiación climática

También es necesario mejorar la cantidad, la calidad y los modos de suministro de la financiación climática para los PMA. Incluso las estimaciones más optimistas de los flujos de financiación climática para los PMA muestran que son insuficientes para atender sus crecientes necesidades de inversión en adaptación y para costear las pérdidas y daños provocados por fenómenos meteorológicos catastróficos. Por lo tanto, la comunidad internacional debería considerar la posibilidad de complementar el actual objetivo de la AOD con un objetivo específico de financiación climática para los PMA. Los países desarrollados deben comprometerse a aumentar sustancialmente el volumen global de los flujos de financiación climática hacia los PMA y a proporcionar una mayor parte de donaciones para evitar crear una trampa de la deuda. Estos flujos también deberían centrarse más en la adaptación al cambio climático, que es una prioridad para los PMA. Asimismo, deberían comprometerse a encauzar 100.000 millones de dólares de derechos especiales de giro (DEG) en 2024 para costear los esfuerzos por resolver la crisis de la deuda de los PMA y permitirles volver a la senda del cumplimiento de sus Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La arquitectura internacional de financiación climática es compleja y está fragmentada, lo que constituye un obstáculo para los países con capacidades institucionales limitadas, como los PMA. Por ello debería darse prioridad a la simplificación y aceleración del acceso a los fondos disponibles, tanto a los fondos climáticos existentes como a los proporcionados mediante vehículos de financiación climática de nueva creación, como el Fondo para Pérdidas y Daños.

Además, existe una creciente necesidad de reformas y compromisos con mayores niveles de transparencia, posiblemente dando pasos hacia un marco contable unificado para la financiación climática. Las reformas también deberían centrarse en los flujos de financiación climática que se encauzan a través de vehículos específicos para el clima, como el Fondo Verde para el Clima. Puesto que los fondos desembolsados por los vehículos de financiación climática designados son indudablemente financiación climática, la doble contabilización entre la financiación para el desarrollo y la financiación climática no sería un problema. Dada la estrecha interrelación entre clima y desarrollo, las consideraciones relativas al cambio climático deben incluirse en la planificación del desarrollo y en la programación de la AOD. Sin embargo, la contabilidad

de la financiación para el desarrollo y de la financiación climática debe y puede separarse.

Los PMA, al encontrarse entre los países más vulnerables al cambio climático, deberían recibir acceso prioritario a la financiación para costear las pérdidas y daños relacionados con el clima, al igual que los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) por una razón similar. La comunidad internacional debe garantizar que el Fondo para Pérdidas y Daños entre rápidamente en funcionamiento y que los primeros desembolsos se realicen en 2024.

Los desastres naturales deberían dar lugar a condonaciones de deuda proporcionales a las pérdidas y daños sufridos, además de una pausa en los reembolsos de la deuda. Debería establecerse un acuerdo para que la comunidad internacional condone las deudas de los países afectados en casos de grandes desastres naturales en los que los fondos disponibles sean insuficientes para costear el importe total de la donación para compensar las pérdidas derivadas de los desastres.

El nuevo Fondo para Pérdidas y Daños podría desempeñar un papel fundamental respecto de las pérdidas y daños relacionados con el clima sufridos por los PMA si se cumplen determinadas condiciones. Las siguientes condiciones potenciarían el impacto del Fondo para Pérdidas y Daños:

- Debe ponerse a disposición un volumen adecuado de fondos adicionales, proporcional a las pérdidas y daños reales. Si los fondos existentes se desvían simplemente al Fondo para Pérdidas y Daños, este no tendrá el impacto deseado. En este sentido, los países desarrollados deben garantizar un mínimo de entradas anuales al Fondo y respaldarlo con una estrategia de movilización de recursos creíble y sólida.
- Deben realizarse esfuerzos para poner rápidamente en marcha el Fondo, de modo que pueda empezar a desembolsar financiación rápidamente, estableciendo el objetivo de realizar el primer desembolso en 2024.
- El acceso al Fondo para Pérdidas y Daños debe ser directo y sencillo, y los costos de transacción deben mantenerse bajos.
- El acceso al Fondo no debe traducirse en una mayor carga de la deuda. Por lo tanto, la financiación desembolsada debe adoptar la forma de donaciones para costear las pérdidas y daños causados por los impactos del cambio climático.
- En el caso probable de que las solicitudes superen los recursos disponibles, las decisiones sobre la asignación de la financiación deberían basarse en

las vulnerabilidades económicas y climáticas. Esto aumentaría el impacto del Fondo para los PMA que enfrentan vulnerabilidades multidimensionales pero carecen de espacio fiscal.

- El Fondo para Pérdidas y Daños debería costear tanto los fenómenos meteorológicos extremos como las pérdidas y daños de aparición lenta (por ejemplo, por la subida del nivel del mar, la intrusión de agua salada y la degradación del suelo), ya que ambos pueden imponer costos significativos a los países afectados. Podría haber ventanas de financiación separadas para estos dos tipos de pérdidas y daños a fin de reflejar las diferencias en los requisitos de financiación y proceso (financiación de emergencia frente a financiación de proyectos).
- Deben evitarse costos adicionales como tasas o primas de seguros. El diseño del Fondo como un plan de seguros limitaría el acceso de los países más vulnerables, incluidos los PMA.

Si se cumplen estas condiciones, el Fondo para Pérdidas y Daños podría impulsar significativamente la resiliencia de los PMA en su lucha por alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible a pesar de que son los más vulnerables a los impactos del cambio climático.

Reforma de la arquitectura financiera internacional

Las mejoras en la financiación para el desarrollo de los PMA deben formar parte de reformas más amplias de la arquitectura financiera internacional. En este sentido, deben aplicarse las recientes propuestas de las Naciones Unidas sobre un ambicioso programa de reformas. Y debería prestarse la debida consideración al llamamiento de la UNCTAD a adoptar un enfoque “ecuanime” entre deudores y acreedores, que incluya prestar mayor atención al papel desempeñado por las instituciones y políticas de los países acreedores en el desencadenamiento de las crisis financieras internacionales.

Otra petición que se viene haciendo desde hace tiempo es la implantación de un sistema integral de renegociación de la deuda. Como mínimo, los reembolsos de la deuda deberían suspenderse una vez que los deudores entablen negociaciones sobre la resolución de la deuda. Además, el mecanismo multilateral de renegociación de la deuda podría mediar en las negociaciones entre acreedores y deudores. En la actualidad, estas negociaciones se caracterizan por enormes desequilibrios de poder, sobre todo cuando afectan a los PMA. La coordinación debería implicar a todos los actores clave, incluidos los acreedores privados y los acreedores bilaterales pertinentes que no pertenezcan al CAD, como China.

De hecho, China se ha convertido en uno de los principales prestamistas de los PMA y ha concedido importantes préstamos bilaterales de rescate a países en desarrollo con deuda excesiva, PMA incluidos.

Teniendo en cuenta el papel clave de los BMD como proveedores de financiación en condiciones favorables a los PMA, la reforma del sistema de financiación para el desarrollo, para ser verdaderamente una reforma, debe incluir un aumento de la financiación a través de estas instituciones. Para poder proporcionar más liquidez, y en condiciones muy favorables, los propios BMD tendrían que endeudarse más en los mercados de capitales. Esto podría facilitarse incluyendo el capital exigible en sus marcos de riesgo, en línea con las recomendaciones de la Revisión Independiente del Marco de Suficiencia del Capital (CAF) del Grupo de los 20. Así podrían aumentar los préstamos en condiciones muy favorables en cientos de miles de millones de dólares. Los PMA y otros países en desarrollo que se enfrentan a costos de endeudamiento más elevados en los mercados de capitales se beneficiarían de tal aumento, especialmente ante las perspectivas de un mayor endurecimiento de las condiciones de financiación en todo el mundo. Además, todos los BMD —no solo el Banco Mundial— deberían incluir cláusulas sobre desastres en los nuevos acuerdos de préstamo con los PMA, y evaluar opciones para incluir retroactivamente dichas cláusulas en los acuerdos de préstamo existentes con estos países. Por último, los países desarrollados deben garantizar que la 21ª reposición de recursos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF21) sea ambiciosa y acorde con las crecientes necesidades de los PMA.

Es necesario reformar las normas de distribución de los DEG de manera que estos puedan utilizarse para ayudar a responder a las acuciantes necesidades financieras de los PMA. En consecuencia, en la distribución de los DEG deberían tenerse debidamente en cuenta las vulnerabilidades económicas y las relacionadas con el cambio climático. Otra forma práctica de liberar liquidez destinada a la financiación para el desarrollo consiste en “reencauzar” los DEG asignados a los países desarrollados. Esto es, los países desarrollados que no necesiten toda su asignación de DEG podrían transferir parte de sus DEG al FMI o a otras entidades autorizadas a poseerlos. Estas últimas podrían utilizar los DEG para aumentar los préstamos en condiciones muy favorables a los países necesitados. En la práctica, esto ya se hace a menudo mediante el Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (FFCLP) o el Fondo Fiduciario para la Resiliencia y la Sostenibilidad (FFRS) del FMI. Los BMD podrían ser otra vía importante para aprovechar los DEG reencauzados. Los PMA necesitan un flujo regular y continuo de DEG reencauzados, ya que sus

necesidades de financiación para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y hacer frente a los costos del cambio climático son también a largo plazo.

Es necesario considerar los posibles impactos de las normas y directrices internacionales en el acceso de los PMA a la financiación. Las reformas en curso en los mercados financieros mundiales incluyen el impulso global para aplicar normas climáticas uniformes en el sector financiero. Estas normas son contrarias al principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, que es la piedra angular del régimen climático mundial, por lo que deberían revisarse. Dicha revisión debería garantizar que la incorporación de los riesgos físicos en los modelos crediticios utilizados por las agencias de calificación crediticia y las instituciones financieras no lleve a rebajar la calificación de los PMA, lo que reduciría su acceso a la financiación.

Gestión de la deuda

Debe reforzarse la coordinación y cooperación entre los BMD, los acreedores del Club de París y los acreedores no pertenecientes al Club de París para lograr soluciones eficaces y rápidas para los PMA que necesiten un tratamiento de la deuda, y establecer un mecanismo flexible y eficiente para el tratamiento de la deuda que incluya una suspensión inmediata de los pagos de la deuda una vez que el país deudor entre en negociaciones. También debería incluir la mejora de la cooperación tributaria internacional para reforzar las normas tributarias internacionales, combatir los flujos financieros ilícitos y facilitar la recaudación de ingresos en los PMA.

Los asociados en el desarrollo deben aumentar la capacitación en los PMA en áreas críticas como la gestión de la deuda, la administración tributaria (incluida la tributación de los recursos), las negociaciones sobre el clima y la evaluación de las pérdidas y daños relacionados con el clima.

Mejorar la movilización de recursos nacionales para aumentar la resiliencia

Los PMA deben reforzar la movilización de recursos nacionales ampliando su base impositiva, revisando las exenciones fiscales y otros incentivos tributarios, evitando la competencia tributaria a la baja, reduciendo la evasión y la elusión de impuestos agresiva, así como otros flujos financieros ilícitos, mejorando

su administración tributaria y reforzando el cumplimiento de las obligaciones tributarias. La cooperación tributaria internacional también puede contribuir a aumentar los ingresos nacionales. Además, el desarrollo del sector financiero puede promover la retención interna de recursos.

La mejora de la gestión de los recursos naturales mediante marcos de gobernanza transparentes y responsables y la garantía de que las industrias extractivas contribuyen de forma equitativa a los ingresos públicos mediante el pago de impuestos, gravámenes y cánones también pueden ayudar a aumentar los ingresos nacionales. Los PMA ricos en recursos deberían negociar cuidadosamente los contratos con las empresas mineras, reforzar la gobernanza y revisar los actuales incentivos fiscales y de otro tipo con miras a maximizar los ingresos procedentes de sus industrias extractivas. En particular, los PMA con reservas de minerales críticos para la transición energética mundial deben garantizar que la extracción de estas reservas contribuya al desarrollo sostenible promoviendo la agregación de valor nacional y garantizando una participación justa en los ingresos y beneficios.

Las medidas mencionadas para mejorar la movilización de recursos nacionales reforzarían idealmente su capacidad para negociar mejores costos de financiación (tipos de interés más bajos) y plazos (más deuda a largo plazo) que reduzcan los ciclos de financiación de urgencia más cortos. Para salvaguardar el crecimiento y el avance hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el enfoque estratégico debería reorientarse hacia la aplicación de programas de transformación estructural resistentes a los efectos del cambio climático.

Algunos PMA también podrían fomentar la profundización financiera nacional para aumentar los recursos internos y atraer el ahorro de su diáspora. La profundización financiera podría permitir la movilización y el uso de los ahorros de la diáspora, por ejemplo mediante bonos de la diáspora, depósitos denominados en divisas y préstamos sindicados utilizando las remesas como garantía.

Banca central climática

Los bancos centrales de los PMA deben considerar el uso de herramientas de banca central climática (que favorezcan la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo) siempre que su mandato incluya el desarrollo sostenible y un fuerte enfoque macroprudencial, y únicamente si sus sistemas financieros están suficientemente desarrollados y son utilizados por una proporción suficientemente grande de la población y del sector empresarial no financiero. Si los bancos

centrales de los PMA introducen herramientas de banca central climática, es esencial que estén alineadas con los objetivos de política industrial y fiscal. Por ejemplo, si el banco central de un PMA decide utilizar estas herramientas, debe garantizar que el sistema financiero seguirá apoyando a los sectores prioritarios que se hayan identificado en la política industrial nacional. Los bancos centrales nunca deben ser vistos como “solucionadores” de la crisis climática y sustitutos de las intervenciones que deben realizar el Gobierno, las autoridades públicas y las organizaciones internacionales. Solo pueden desempeñar un papel de apoyo en la lucha contra el cambio climático, y deben actuar siempre en coordinación con los Gobiernos y otras autoridades públicas.

Los bancos centrales de los PMA deben preparar marcos analíticos que les permitan identificar el grado de exposición de su sistema financiero y sus macroeconomías a los riesgos que podrían derivarse de la aplicación de políticas climáticas en otros países (especialmente sus asociados en la exportación) y de los fenómenos físicos relacionados con el clima. Se hace un llamamiento a la comunidad internacional para que intensifique su ayuda en este sentido.

Iniciativas Sur-Sur y regionales

La diversificación de la arquitectura de los flujos financieros oficiales hacia los PMA también ha dado lugar a la aparición de otros países en desarrollo como importantes fuentes de financiación oficial externa. Algunos de estos países han demostrado ser importantes fuentes de financiación a largo plazo y, en algunos casos, han financiado proyectos de infraestructuras. Los PMA deben seguir explotando el potencial de estas fuentes de financiación, evitando al mismo tiempo que se conviertan en fuentes adicionales de sobreendeudamiento. Los asociados de los países en desarrollo también pueden servir de intermediarios para las inversiones a largo plazo.

La cooperación Sur-Sur también puede ayudar a los PMA a movilizar y gestionar la financiación para el desarrollo adoptando estrategias concertadas a escala regional y subregional para reforzar el acceso a la financiación para el desarrollo, y elaborar posiciones de negociación comunes para obtener financiación y renegociar la deuda.

