



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
21 de septiembre de 2022
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo Grupo Intergubernamental de Expertos en Financiación para el Desarrollo Sexto período de sesiones

Ginebra, 30 de noviembre a 2 de diciembre de 2022
Tema 3 del programa provisional

La financiación para el desarrollo como respuesta y recuperación en una época de crisis interconectadas y globales

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

En esta nota se analizan las repercusiones en los países en desarrollo de las actuales crisis interconectadas y globales como la pandemia, el aumento de los costos de adaptación al clima y la guerra en Ucrania. La elevada carga de la deuda que existía antes de la pandemia y la crisis del costo de la vida han acentuado los dilemas a los que se enfrentan los países en desarrollo para lograr un equilibrio entre los ajustes a corto plazo y los choques macroeconómicos y los compromisos con el desarrollo sostenible e inclusivo en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En esta nota se hace balance de los progresos alcanzados en algunas esferas y se sugieren otras posibles políticas destinadas a aumentar la financiación para el desarrollo asequible y sostenible.



I. Introducción

1. El tema de fondo y las preguntas orientativas del sexto período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Financiación para el Desarrollo fueron aprobados por la Junta de Comercio y Desarrollo mediante un procedimiento de acuerdo tácito que terminó el 13 de julio de 2022. Las preguntas orientativas aprobadas fueron las siguientes:

a) ¿Cómo pueden beneficiarse los países en desarrollo de la financiación disponible y nueva para responder a la crisis procedente de fuentes nacionales e internacionales, privadas y públicas, y cómo puede mejorarse el acceso a la misma?

b) ¿Qué políticas deben priorizarse para movilizar y gestionar diversos recursos en apoyo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta al mismo tiempo problemas como la vulnerabilidad de la deuda, incluida la deuda insostenible?

c) Más allá de abordar las crisis actuales, ¿cómo pueden colmarse los crecientes déficits de financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los países menos adelantados y en los países de ingreso bajo y mediano mediante el uso de recursos públicos y otros instrumentos que incentiven la financiación procedente del sector privado?

2. Este tema se aborda en el capítulo I de la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, en particular en los párrafos 12, 13 y 17, y en los ámbitos de acción A, B, C, E y F del capítulo II. En el capítulo I (“Un marco mundial para financiar el desarrollo después de 2015”) se habla de la “prestación de protección social y servicios públicos esenciales para todos”, de la “ampliación de los esfuerzos para poner fin al hambre y la malnutrición” y de la “protección de nuestros ecosistemas para todos”. En el capítulo II se exponen las dificultades y prioridades en relación con los recursos nacionales públicos, la actividad financiera y comercial privada nacional e internacional, la cooperación internacional para el desarrollo, la deuda y la sostenibilidad de la deuda y el tratamiento de las cuestiones sistémicas¹.

3. En el capítulo II se pasa revista a los efectos de las crisis interconectadas y mundiales en los países en desarrollo. En el capítulo III se resume la financiación disponible y de la nueva para responder a la crisis con cargo a fuentes nacionales e internacionales, tanto privadas como públicas. En el capítulo IV se analiza el reto a largo plazo que supone la consecución de los Objetivos, así como las necesidades de financiación para el desarrollo en los países menos adelantados y en los países de ingreso bajo y medio. En el capítulo V se estudian las posibles iniciativas en materia de políticas nacionales, regionales e internacionales para subsanar las insuficiencias de financiación y contribuir a la implementación de la Agenda 2030.

II. Crisis interconectadas y mundiales: visión general

4. A finales de 2021, había indicios de una recuperación a nivel mundial de los efectos económicos de la pandemia; aunque esa recuperación se distribuía de forma desigual entre los distintos grupos de países. En 2021, la recuperación en los países en desarrollo se reflejó en un aumento de las tasas de crecimiento y los ingresos de las exportaciones, lo que supuso una cierta mejora medida de la ratio deuda externa/producto interno bruto (PIB) y de la ratio deuda/exportaciones (de bienes y servicios, incluidos los ingresos procedentes del turismo). La ratio medio deuda/PIB en los países de ingreso bajo y medio se redujo del 29,2 % en 2020 al 27,3 % en 2021. Asimismo, aunque la ratio deuda total/exportaciones aumentó desde un 100 % en promedio en 2010 al 159 % en 2020, cayó al 127 % en 2021, lo que evidencia el impacto de la recuperación económica con respecto a los bajos niveles registrados en 2020. Sin embargo, en muchos países en desarrollo persisten altos niveles de deuda y situaciones de endeudamiento insostenible. La ratio deuda/PIB mejoró, en general, en los países en desarrollo, aunque el de los países de ingreso medio-bajo (30,4 %) fue notablemente superior

¹ A/RES/69/313. Véanse TD/B/EFD/1/2, TD/B/EFD/3/2, TD/B/EFD/4/2 y TD/B/EFD/5/2 en lo que respecta a la movilización de recursos nacionales, la cooperación para el desarrollo, las políticas multilaterales en materia de finanzas y las respuestas a la pandemia.

a la ratio promedio (26,5 %) registrado en el período 2009-2021, y no mejoró en 2021. En los países de ingreso bajo, la ratio deuda/PIB en fue 39,4 %, cifra superior a la registrado en 2020 y a la ratio promedio registrado en el período 2009-2021 (29,4 %). En los países menos adelantados, la ratio deuda/PIB aumentó en 2021, hasta situarse en el 40,9 %, y superior al 32,9 % que fue el nivel promedio registrado en el período 2009-2021. Las crisis interconectadas y globales, como la pandemia y los fenómenos relacionados con el cambio climático, han provocado un aumento de la deuda pública total (interna y externa) de los países en desarrollo, que pasó del 58 % al 65 % del PIB en el período 2019-2021. En al menos 108 países en desarrollo el nivel de endeudamiento registrado se ha incrementado tras la pandemia².

5. En casi 60 países en desarrollo la proporción de ingresos públicos totales destinados al servicio de la deuda externa pública y con garantía pública en 2020 fue mayor que el gasto en salud en 2019³. Desde 2011, el servicio de la deuda externa pública y con garantía pública en los países menos adelantados se ha triplicado y prácticamente ha alcanzado los niveles que se habían registrado por última vez antes de la puesta en marcha de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados. Antes de la pandemia, en 2019, el servicio de la deuda externa de los países menos adelantados duplicaba el nivel de gasto sanitario de todas las administraciones nacionales⁴.

6. Además, desde 2021, el costo de la vida para los hogares de todo el mundo ha aumentado sustancialmente, lo que refleja las persistentes perturbaciones de la cadena de suministro y logísticas debido a la pandemia, la reactivación de la demanda de alimentos tras la recuperación económica mundial en 2021 y la especulación en el comercio de productos básicos que cobró fuerza tras el inicio de la guerra en Ucrania en febrero de 2022⁵. Se ha atenuado el impacto de esa especulación en los precios de los alimentos, aunque el índice real de precios de los alimentos seguía en julio en su máximo histórico (137,9), comparable únicamente con el anterior máximo (137,5) registrado en 1974 y muy por encima de los niveles de las dos últimas décadas (figura 1). Los países importadores netos de alimentos con alto riesgo de sobreendeudamiento son los más vulnerables a un aumento de los precios de los alimentos importados y, en los países en desarrollo, el 20 % de los hogares más pobres, que gastan más del 50 % de su presupuesto en alimentos, se ven desproporcionadamente afectados por ese incremento⁶.

² A/77/206.

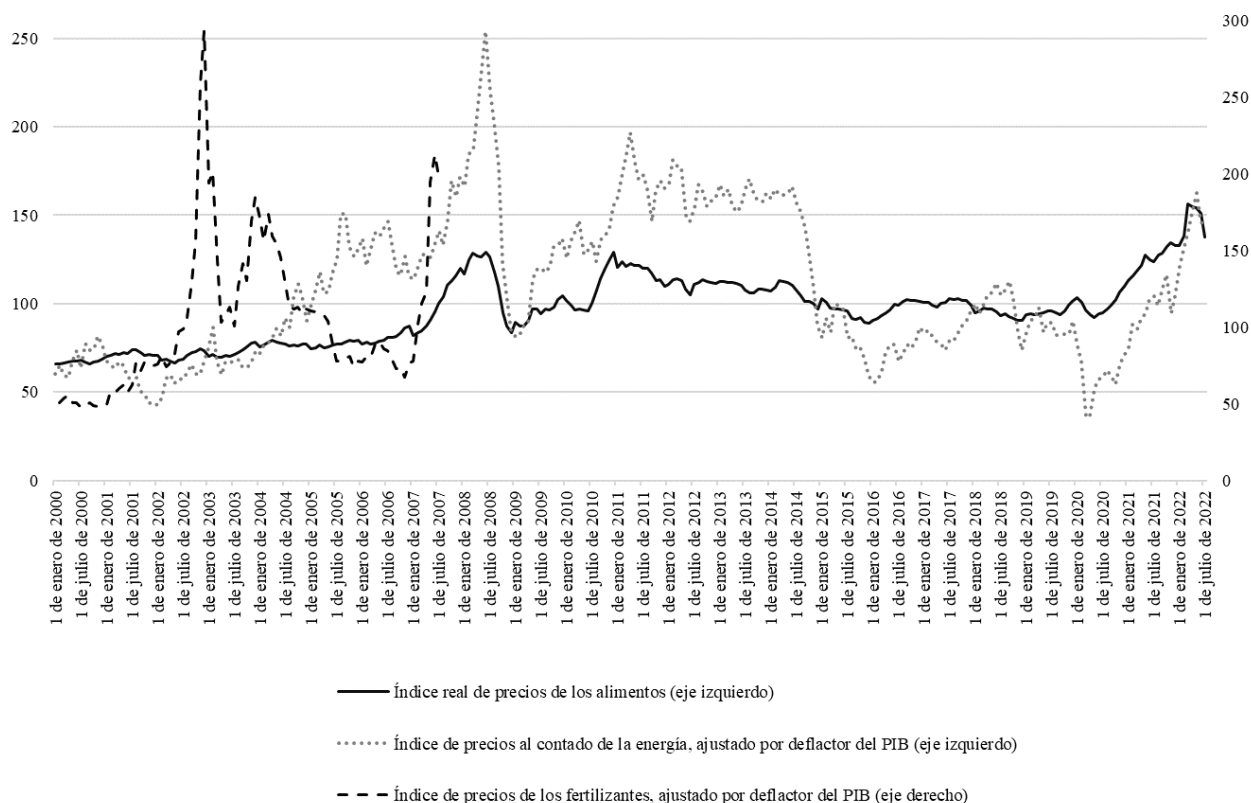
³ El último año para el que existen datos completos. Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

⁴ Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos del FMI.

⁵ Véanse <https://www.ifpri.org/blog/covid-19-and-rising-global-food-prices-whats-really-happening> y UNCTAD, 2022, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2022: Perspectivas del desarrollo en un mundo fracturado: Desorden global y respuestas regionales* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.22.II.D.44, Ginebra). *Nota:* Todos los sitios web mencionados en las notas de pie de página fueron consultados en septiembre de 2022.

⁶ Naciones Unidas, Grupo de Respuesta Mundial a la Crisis de la Alimentación, la Energía y las Finanzas, 2022a, *Global impact of the war in Ukraine: Billions of people face the greatest cost-of-living crisis in a generation*, disponible en <https://unctad.org/webflyer/global-impact-war-ukraine-billions-people-face-greatest-cost-living-crisis-generation>.

Figura 1
Índices mensuales de precios de los alimentos, los fertilizantes y la energía
 (2014=100)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (índice real de precios de los alimentos), Refinitiv (índice de precios al contado de la energía según el índice de productos básicos de Standard & Poor's Goldman Sachs) y el Banco Mundial (índice de precios de los fertilizantes).

7. Los índices de precios de los fertilizantes y la energía también han aumentado considerablemente. En cuanto a los fertilizantes, el aumento fue en promedio del 77 % entre junio de 2021 y junio de 2022 y alcanzaron un nivel máximo comparable solo con los anteriores máximos registrados en 1974 y 2008⁷. En lo que respecta a la energía, los precios cayeron ligeramente por debajo del máximo más reciente, registrado en marzo de 2022. Los precios de los fertilizantes siguen una pronunciada tendencia al alza, lo que plantea la posibilidad de una escasez de alimentos y nuevas subidas de precios en 2023. Cabe señalar que, en 2022, 345 millones de personas ya sufren inseguridad alimentaria aguda o corren un alto riesgo de sufrirla en 82 países⁸. Además, aunque los precios internacionales de los alimentos sigan bajando (como lo han hecho, por término medio, desde que alcanzaron su máximo en marzo de 2022), no está claro que esto se traduzca completamente en reducciones de los precios nacionales para los consumidores finales. En el segundo trimestre de 2022, se estima que la inflación de los precios al consumidor en los mercados emergentes y los países en desarrollo ha sido del 9,8 %⁹.

⁷ Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de datos del FMI y del Banco Mundial.

⁸ Naciones Unidas, Grupo de Respuesta Mundial a la Crisis de la Alimentación, la Energía y las Finanzas, 2022a y Naciones Unidas, Grupo de Respuesta Mundial a la Crisis de la Alimentación, la Energía y las Finanzas, 2022b, *Global impact of war in Ukraine: Energy crisis*, disponible en <https://unctad.org/webflyer/global-impact-war-ukraine-energy-crisis>.

⁹ Véase <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2022/07/26/world-economic-outlook-update-july-2022>.

8. Asimismo, los fenómenos meteorológicos extremos, cada vez más frecuentes, han repercutido significativamente en el aumento de los niveles de endeudamiento¹⁰. Este aumento no solo se debe a que muchos países en desarrollo muy endeudados son vulnerables al cambio climático, sino también a que las catástrofes relacionadas con el clima afectan a la base imponible y los costos fiscales, y encarecen los préstamos¹¹. En 2020 y 2021, se registraron unos 131 fenómenos meteorológicos extremos relacionados con el cambio climático en 42 países de África, cuyo costo, solo en 2020, puede estimarse entre 7.000 y 15.000 millones de dólares de los Estados Unidos. Se prevé que esos costos alcancen los 50.000 millones de dólares anuales en 2040. Además, los escenarios de calentamiento del planeta parecen indicar que las regiones más afectadas, es decir, África Oriental y Occidental, enfrentarán una reducción acumulada crecimiento del PIB per cápita que, según las proyecciones, se elevará al 10 % de aquí a 2050¹². El impacto de los fenómenos meteorológicos extremos relacionados con el cambio climático en los niveles de endeudamiento se ve agravado por el escaso acceso a financiación concesional para hacer frente a las pérdidas y los daños tras una catástrofe en muchos países vulnerables al clima, especialmente en los pequeños Estados insulares en desarrollo¹³.

9. Es probable que la retirada de los estímulos fiscales relacionados con la pandemia en las economías avanzadas y la ralentización de la economía global reduzcan las oportunidades de exportación en los países en desarrollo. Además, el endurecimiento de las condiciones financieras a nivel mundial, especialmente a raíz del endurecimiento de la política monetaria en los Estados Unidos de América a partir de abril de 2021, hizo que el aumento inicial que habían experimentado los flujos de capital hacia los países en desarrollo a partir de finales de 2020 se convirtiera en una reducción, por lo que en septiembre de 2021 los flujos netos de capital hacia estos países volvieron a situarse en valores negativos. En consecuencia, muchos países en desarrollo han experimentado depreciaciones de su moneda, tensiones financieras y, en algunos casos, un grave riesgo de impago de la deuda. Desde el punto de vista interno, las presiones inflacionistas y cambiarias, junto con el aumento de los costos de endeudamiento, han desencadenado un endurecimiento de la política monetaria y recortes del gasto en muy diversos países en desarrollo¹⁴. Este hecho, a su vez, frena el crecimiento económico y pone en peligro los medios de subsistencia.

10. Hay pocas perspectivas inmediatas de una vuelta a unas condiciones financieras mundiales más flexibles, ya que el objetivo de los bancos centrales de las principales economías avanzadas sigue siendo, por ahora, tener amarradas las expectativas de inflación a más largo plazo de sus economías, independientemente de los consiguientes riesgos de recesión económica, desestabilización de los mercados financieros y de rápida salida de capitales de los países en desarrollo. El aumento de las tensiones geopolíticas puede agravar estos riesgos al reducir todavía más las perspectivas de una respuesta en forma de política expansiva coordinada a nivel mundial que impulse la inversión real y el crecimiento inclusivo del ingreso en todo el mundo.

11. La situación actual parece similar a la registrada durante los años que precedieron a la crisis de deuda de la década de 1980 y a la situación de la década de 1990, que para muchos países en desarrollo fue una década perdida para el desarrollo. Entonces, al igual que ahora, a un período de fuerte crecimiento y relajación de las condiciones financieras le siguieron épocas menos prósperas y un aumento de la carga de la deuda. Una serie de choques macroeconómicos, como el aumento de la inflación en algunos casos, y el brusco endurecimiento de las condiciones financieras a nivel mundial, sumieron a muchas economías en desarrollo en graves dificultades financieras y en una crisis de deuda. Con todo, también son significativas las diferencias con respecto a esos episodios anteriores. Ahora la

¹⁰ Véase <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/06/24/Building-Resilience-in-Developing-Countries-Vulnerable-to-Large-Natural-Disasters-47020>.

¹¹ M. d Chamon, E. Klok, V. V Thakoor y J. Zettelmeyer, 2022, *Debt-for-climate swaps: Analysis, design and implementation*, FMI, Working Paper núm. 162.

¹² Banco Africano de Desarrollo, 2022, *African Economic Outlook 2022: Supporting Climate Resilience and a Just Energy Transition in Africa*, Abiyán.

¹³ P. Mohan y E. Strobl, 2021, The impact of tropical storms on the accumulation and composition of government debt, *International Tax and Public Finance*, 28:483–496.

¹⁴ UNCTAD, 2022.

apertura a los flujos financieros globales es mucho mayor que en las décadas de 1980 y 1990. En parte como reacción al creciente número de casos de choques macroeconómicos y financieros de carácter exógeno, los países en desarrollo han ido acumulando reservas de divisas y sus mercados financieros internos han madurado. Estos ajustes han permitido a esos países superar más fácilmente los frecuentes choques macroeconómicos y a obtener sistemáticamente en el extranjero préstamos en su propia moneda. No obstante, dado que los inversores extranjeros desempeñan un papel importante en los mercados de deuda en moneda nacional, la acumulación de reservas extranjeras no ha acabado con la vulnerabilidad a los choques financieros exógenos, y la deuda externa denominada en moneda extranjera también ha seguido creciendo en un contexto de, hasta hace poco, fácil acceso a los mercados financieros internacionales. En consecuencia, los países en desarrollo están más expuestos que nunca al volátil comportamiento de los inversores y a los cambios de tendencia en los flujos de capital, con las consiguientes repercusiones negativas en la carga del servicio de la deuda y en el espacio monetario y fiscal.

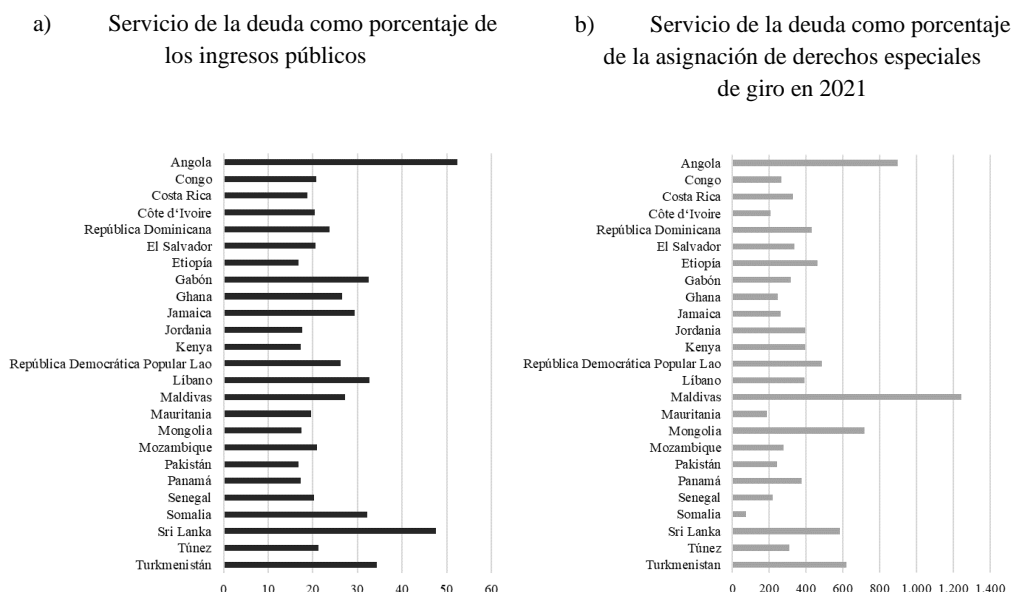
III. Respuestas a la crisis: acceso a financiación para disfrutar de liquidez y solvencia

12. La mayor respuesta a la pandemia, con diferencia, y la única verdaderamente global, fue la nueva asignación general de derechos especiales de giro que hizo el FMI en agosto de 2021 por valor de unos 650.000 millones de dólares, la mayor hasta la fecha. Puesto que los miembros se benefician de estas asignaciones en proporción a las cuotas existentes en el Fondo, más del 60 % de la asignación se destinó a las economías avanzadas, que, cabría sostener, que son las que menos necesitan reservas de divisas complementarias. Los 150 países en desarrollo miembros recibieron el 37,4 % de la asignación, lo que equivale a unos 243.000 millones de dólares, de los cuales 144.000 millones se destinaron a países de ingreso alto. Fue una iniciativa valiosa porque este tipo de asignaciones no generan nuevas deudas en los países receptores y no están sujetas a condiciones en materia de políticas¹⁵. Además, incluso las cantidades comparativamente pequeñas recibidas a través de la asignación aumentaron de manera sustancial las reservas en los países de ingreso bajo, como el Chad (en un 130 %), Burundi (en un 197 %) y el Sudán (en un 230 %). En términos más generales, los elevados niveles de endeudamiento de muchos países en desarrollo hicieron que la asignación sirviera de oportuna fuente de liquidez. En la mayoría de los países en desarrollo con el nivel medio más alto de servicio de la deuda externa pública y con garantía pública (23 de 25 países), los niveles medios duplicaban con creces el nivel de derechos especiales de giro asignados en 2021 (figura 2). Esta asignación fue bien recibida, pero los datos revelan por qué los países solicitan más asignaciones.

¹⁵ UNCTAD, 2021, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2021. De la recuperación a la resiliencia: la dimensión del desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.22.II.D.1, Ginebra).

Figura 2
Cargas medias más elevadas del servicio de la deuda pública y con garantía pública: 25 primeros países en desarrollo (2018-2020)

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos del FMI.

Nota: Las clasificaciones de los países figuran en UNCTAD, 2021, Handbook of Statistics (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.22.II.D.2, Ginebra).

13. Aparte de la asignación de derechos especiales de giro, las respuestas internacionales a la pandemia han consistido principalmente en un conjunto combinado de nuevos préstamos multilaterales de emergencia y suspensiones temporales y parciales de los pagos del servicio de la deuda. A mediados de abril de 2021, el Fondo Fiduciario para Alivio y Contención de Catástrofes del FMI había cancelado 965,3 millones de dólares correspondientes al servicio de la deuda contraída por 31 de los países en desarrollo más pobres durante un período de dos años¹⁶. La Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda del Grupo de los 20 permitió una moratoria del servicio de la deuda bilateral oficial por valor de 12.900 millones de dólares adeudados por 48 de los 73 países pobres que reunían las condiciones para acogerse a ella en 2020-2021¹⁷. Este monto representa alrededor de una décima parte de los 103.300 millones de dólares que se calcula que durante ese período han desembolsado en concepto de servicio de la deuda pública externa por los países que reunían las condiciones para acogerse a la Iniciativa¹⁸. Se ha observado que la Iniciativa no ha servido para garantizar la participación de acreedores privados ni para incluir una variedad más amplia de países en desarrollo vulnerables¹⁹. Aparte de las cancelaciones y las moratorias del servicio de la deuda, en marzo de 2022, el FMI había habilitado nuevos préstamos por un valor de 170.500 millones de dólares, en gran parte en condiciones favorables, para los países que cumplían los requisitos,

¹⁶ Véanse <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2021/12/17/Catastrophe-Containment-and-Relief-Trust-Fifth-Tranche-of-Debt-Service-Relief-in-The-511094> y <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker>.

¹⁷ Naciones Unidas, Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo, 2022, *Financing for Sustainable Development Report 2022* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.22.I.6, Nueva York).

¹⁸ Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en los datos de International Debt Statistics del Banco Mundial.

¹⁹ Véanse A/RES/76/193, <https://unsdg.un.org/es/resources/soluciones-nivel-de-liquidez-y-deuda-para-invertir-en-los-ods-el-tiempo-para-actuar-es> y Naciones Unidas, Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo, 2022.

y el Banco Mundial había aprobado más de 150.000 millones de dólares para una serie de proyectos encaminados a hacer frente a la pandemia²⁰.

14. La red global de seguridad financiera, que abarca los préstamos de emergencia del FMI sujetos y no sujetos a condiciones, los mecanismos financieros regionales y los mecanismos bilaterales de intercambio de divisas entre bancos centrales, se multiplicó por diez tras la crisis financiera global. Cuando comenzó la pandemia, en marzo de 2020, la financiación disponible a través de la red era de aproximadamente 3,7 billones de dólares, lo que representa un 4,5 % del PIB mundial. Sin embargo, no protegía a todos los países por igual, pues los países de ingreso bajo y algunos de ingreso medio-bajo están excluidos de los elementos de financiación más importantes y no condicionales ante situaciones de crisis, como los nuevos mecanismos financieros regionales y los intercambios de divisas. Además, la red global de seguridad financiera sigue adoleciendo de falta de coordinación y es, en gran medida, de carácter bilateral. Sin embargo, la reciente ampliación de esa red no resuelve los defectos estructurales, pese al deterioro de las condiciones financieras internacionales y la perspectiva de un nuevo endurecimiento de la política monetaria en los países desarrollados en 2022. Entre enero y junio de 2022, se crearon o renovaron 16 mecanismos de intercambio de divisas (frente a 23 en el mismo período de 2021), en ninguno de los cuales participaban países de ingreso bajo y solo dos de los beneficiarios eran países de ingreso medio-bajo (India e Indonesia).

15. Es posible que la iniciativa de mayor alcance emprendida tras la pandemia haya sido el Marco Común para el Tratamiento de la Deuda del Grupo de los 20, que pretende complementar la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda abordando la necesidad de una reestructuración más profunda y un alivio de la deuda efectivo tras la pandemia y en el contexto de crisis interconectadas²¹. El Marco exige los mismos requisitos que la Iniciativa, además de las evaluaciones de sostenibilidad de la deuda conjuntas del FMI y el Banco Mundial. Es compatible con esta iniciativa toda deuda externa a largo plazo pública y con garantía pública. El tratamiento previsto se ajusta a los procedimientos del Club de París para abordar todo caso de insostenibilidad de la carga de la deuda de un país deudor en particular al método de Evian acordado en 2003 para proporcionar una solución a la deuda a los países no incluidos en la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral²². Los países que reúnen las condiciones aceptan adherirse a un programa de tramo superior de crédito respaldado por el FMI para restablecer la sostenibilidad de la deuda y compartir la información necesaria sobre todos los compromisos financieros del sector público con el FMI, el Banco Mundial y otros acreedores que participan en el Marco, respetando la información comercialmente confidencial. Además, los países deudores participantes están obligados a obtener al menos un tratamiento igualitario para las condiciones acordadas en un memorando de entendimiento jurídicamente no vinculante con otros acreedores bilaterales oficiales y privados. El Marco constituye un avance significativo en la reforma de la arquitectura de la deuda internacional, pero presenta varias deficiencias, como su limitación a los acreedores bilaterales y a los países que pueden acogerse a la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda²³. Hasta la fecha, solo tres países que reúnen las condiciones (Chad, Etiopía y Zambia) optaron por participar a principios de 2021. En junio de 2022, el comité de acreedores oficiales de Zambia, entre los que figura China, ayudó a desbloquear un préstamo de 1.300 millones de dólares del FMI para Zambia²⁴. Sin embargo, los avances han sido más lentos en los otros dos países participantes.

²⁰ Véanse <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker> y <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2021/06/30/world-bank-financing-for-covid-19-vaccine-rollout-exceeds-4-billion-for-50-countries>.

²¹ Grupo de los 20, 2020, declaración, Reunión Extraordinaria de Ministros de Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales del G20 [Grupo de los 20], 13 de noviembre. Véanse A/77/206 y UNCTAD, 2022.

²² Véase <https://clubdeparis.org/en/communications/page/evian-approach>.

²³ Véase Naciones Unidas, Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo, 2022.

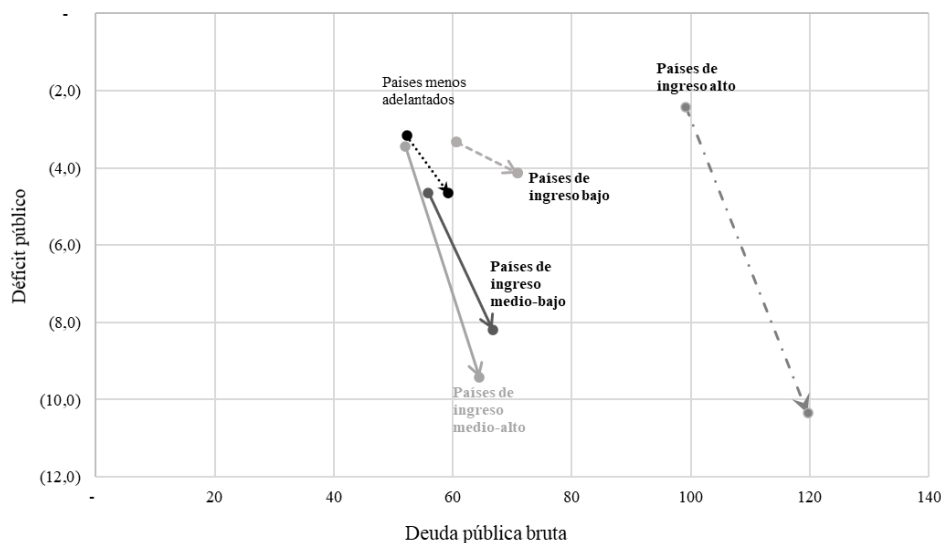
²⁴ *Financial Times*, 2022, China agrees landmark debt relief deal for Zambia, 30 de julio.

16. Así pues, las respuestas multilaterales a las crisis que se han brindado hasta ahora tal vez no sean lo suficientemente decisivas para ayudar a los países en desarrollo a resolver los múltiples problemas que plantean los desafíos interconectados en materia de salud, medio ambiente y macroeconomía. Esto es todavía más preocupante cuando el espacio fiscal del que disponen los países en desarrollo para la movilización de recursos internos se ha reducido, en promedio y para todos los grupos de países, durante los peores años de la pandemia. En la figura 3 se presenta la evolución del déficit público y la deuda pública bruta como porcentaje del PIB entre 2018 y 2020. El empeoramiento de esos indicadores fiscales fue más acusado en los países de ingreso alto; el déficit creció del 2,4 % al 10,4 % del PIB y el nivel de deuda pública aumentó del 99 % al 120 % del PIB, lo que pone de manifiesto la importancia de los paquetes de rescate fiscal. El empeoramiento también fue significativo en los países de ingreso medio-alto, el déficit pasó del 3,4 % al 9,4 % y el endeudamiento público del 52 % al 64 %. En los países de ingreso bajo, el déficit pasó del 3,3 % al 4,1% y el endeudamiento público del 61 % al 71 %. Por consiguiente, los países en desarrollo no suelen aumentar el gasto fiscal y la deuda pública tanto como los países de ingreso alto debido a que su espacio fiscal es considerablemente menor. De hecho, un espacio tan limitado como el de esos países se han reducido aún más, lo que repercute negativamente en la capacidad futura de movilizar la inversión pública y destinarla al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la lucha contra el cambio climático. Esta situación será crítica en los países que sujetos a importante plan de austeridad como condición para acogerse a programas de alivio de la deuda, como el Marco Común para el Tratamiento de la Deuda.

Figura 3

Países en desarrollo: Cambios en el déficit público y la deuda pública bruta como proporción del producto interno bruto antes y después de la pandemia, por grupo de países (2018 y 2020)

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos del FMI.

Nota: La clasificación de países por ingreso nacional bruto (INB) per cápita es una clasificación del Banco Mundial. La República Bolivariana de Venezuela está incluida en el grupo de países de ingreso medio-bajo. El Afganistán, el Líbano, Libia, Palau, Somalia, Siria y Macao (China) no están incluidos por falta de datos.

IV. Déficit de financiación para el desarrollo: búsqueda de recursos

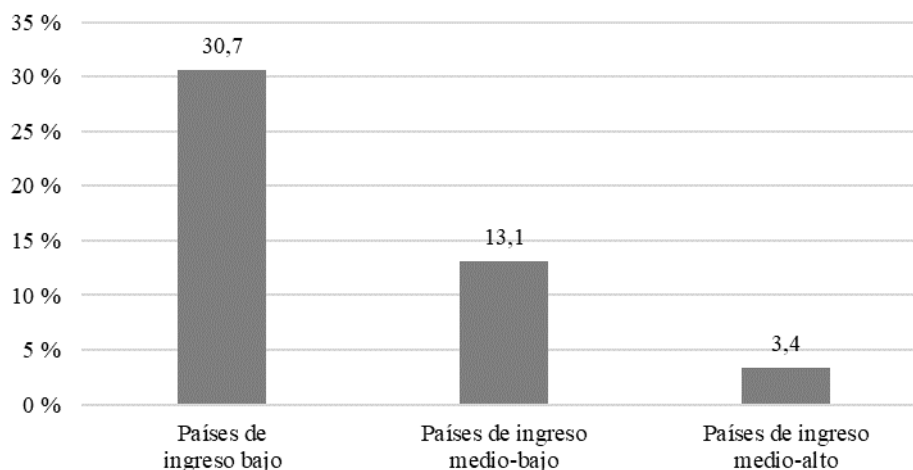
17. Las respuestas nacionales a las crisis interconectadas y globales entrañan un aumento del déficit de financiación para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, toda vez que las inversiones y los gastos quedan pospuestas por la necesidad de hacer frente a una crisis grave. A finales de 2021, la UNCTAD estimó un déficit de financiación compuesto a lo largo

de un período de seis años en el caso de diferentes grupos de países y para ello comparó las necesidades de financiación externa (asociadas a la amortización de la deuda externa, los déficits en cuenta corriente, la pandemia y otros choques macroeconómicos exógenos, así como al costo del logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso en lo que respecta a la adaptación al clima) con los ingresos públicos previstos y las entradas de capital privado²⁵. En la figura 4 se presenta una estimación del déficit de financiación para el desarrollo anual, expresado como porcentaje del PIB acumulado, por grupos de países. Las actualizaciones de los cálculos incluyen estimaciones de los choques y los riesgos macroeconómicos (por ejemplo, por la guerra en Ucrania, el endurecimiento de la política monetaria en las economías avanzadas y las expectativas de una recesión mundial en 2023), así como sus repercusiones en los desequilibrios externos, los ingresos públicos y las entradas de capital privado. En el caso de los países de ingreso bajo es considerable este déficit de financiación para el desarrollo, (-30,7 %).

Figura 4

Déficit de financiación para el desarrollo, estimado como proporción del producto interno bruto, por grupo de países, (2020-2025)

(En porcentaje)



Fuentes: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos del FMI, fuentes nacionales, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, así como en UNCTAD, 2014, *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs [Sustainable Development Goals] – An Action Plan* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.14.II.D.1, Nueva York y Ginebra).

Nota: En la clasificación de países por ingreso nacional bruto (INB) per cápita es una clasificación del Banco Mundial. La cifra de los países de ingreso medio-alto no se incluye a China. Los costos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se han calculado como promedios ponderados por grupos de países según su ingreso, especialmente con respecto a la energía, el transporte, las telecomunicaciones, el agua y el saneamiento, la seguridad alimentaria y la agricultura, la salud, la educación y la adaptación al cambio climático y la mitigación del daño. Véase TD/B/EFD/5/2.

18. Hay pocas garantías de que futuras crisis no posterguen todavía más la consecución de los Objetivos²⁶. Desde el punto de vista interno, para solucionar el déficit de financiación los países en desarrollo deben mejorar la recaudación tributaria, ampliando la base impositiva y aumentando el tipo impositivo efectivo. En 2021, en los países de ingreso bajo y medio-bajo la proporción de los ingresos tributarios en relación con el PIB fue del 15 % y el 16 %, respectivamente, frente al 35 % de los países de ingreso alto y el 28 % de los países de ingreso medio-alto²⁷. Tanto en los países de ingreso bajo como en los de ingreso medio-bajo, la proporción se ha mantenido estable o ha tendido a la baja en los últimos años. Sin embargo,

²⁵ TD/B/EFD/5/2.

²⁶ En cuanto a los progresos alcanzados hasta la fecha, véase el documento E/2022/55.

²⁷ Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos del FMI.

aun cuando aumente en los países de ingreso-bajo y medio-bajo la proporción de ingresos tributarios en relación con el PIB en un 5 % en los próximos años²⁸, la dimensión del gasto adicional necesario para alcanzar los Objetivos eclipsaría esta mejora, por lo que resulta necesario más apoyo de fuentes internacionales, entre ellas de las entidades financieras, y del sector privado.

19. En 2020, los países de ingreso bajo y medio recibieron 539.000 millones de dólares en remesas, lo que supone el 77 % del valor a nivel mundial²⁹. En los países de ingreso bajo, las remesas representaron el 2,6 % del PIB, mientras que la asistencia oficial para el desarrollo representó el 5,2 % (la inclusión de los donantes multilaterales eleva esta cifra al 10,9 %)³⁰. En los países de ingreso medio-bajo, las remesas han sido la fuente más importante de ingresos procedentes del extranjero desde 2015 y han representado el 4,6 % de su PIB conjunto en 2020, una cifra superior a la de la asistencia oficial para el desarrollo (0,39 % del PIB) y los flujos de inversión extranjera directa (1,4 %). Para muchos hogares pobres de los países en desarrollo, las remesas representan un salvavidas, especialmente durante una crisis económica, aunque dependen de los vínculos sociales a largo plazo y de la prosperidad de la diáspora que las envía. Además, su valor puede verse mermado por unos elevados costos de transacción: la meta 10.c de los Objetivos pretende reducir a menos del 3 % los costos de transacción de las remesas de los migrantes para 2030. En la actualidad, los costos duplican ese porcentaje, y prácticamente lo triplican en algunas regiones³¹.

20. En términos más generales, los flujos netos de capital hacia los países en desarrollo han estado estrechamente vinculados a las condiciones financieras mundiales y el comportamiento del crecimiento en esos países durante las dos últimas décadas. Sin embargo, esos flujos pasaron a ser negativos en septiembre de 2021, y se puso fin a un repunte iniciado en el cuarto trimestre de 2020 que estaba estrechamente relacionado con la nueva asignación de derechos especiales de giro llevada a cabo en 2021. El endurecimiento de la política monetaria de los Estados Unidos, reflejado en un fuerte aumento del rendimiento de los bonos del tesoro a diez años entre mediados de 2020 y mediados de 2022, se ha asociado a una huida en busca de calidad y la ingente venta en un breve período de tiempo de bonos y acciones de países en desarrollo. Todo ello ha provocado una salida, que casi podría calificarse de histórica, de inversiones de cartera por un valor de 108.800 millones de dólares en el primer trimestre de 2022. Las entradas de inversión extranjera directa compensaron en gran medida esas salidas en el conjunto de países en desarrollo; sin embargo, el África Subsahariana experimentó salidas netas de capitales desde finales de 2020 hasta 2022³².

21. En 2021, los compromisos de asistencia oficial para el desarrollo de los 30 miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo no alcanzaron el objetivo de destinar el 0,7 % del ingreso nacional bruto a tal fin; únicamente 5 miembros cumplieron ese objetivo³³. En 2021, la asistencia oficial neta para el desarrollo de los miembros ascendió a un total de 167.900 millones de dólares, lo que representa el 0,31 % del ingreso nacional bruto conjunto de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo y un aumento con respecto a los 162.600 millones de dólares de 2020³⁴. Sin embargo, en 2020 solo se destinaron a los países en desarrollo 114.900 millones de dólares de la asistencia oficial para el desarrollo, de los que 65.800 millones (57 %) se asignaron directamente a los países en desarrollo, mientras que el resto se atribuyó a flujos no asignados, que corresponden a actividades que redundan en beneficio de una región y a actividades emprendidas en los propios países donantes, por

²⁸ Se sugiere que es factible según V. Gaspar, D. Amaglobeli, M. García-Escribano, D. Prady y M. Soto, 2019, Fiscal policy and development: Human, social and physical investments for the SDGs [Sustainable Development Goals], FMI, Staff Discussion Note núm. 3.

²⁹ Véase <https://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data>.

³⁰ Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y del Banco Mundial.

³¹ Véase <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2022/05/11/remittances-to-reach-630-billion-in-2022-with-record-flows-into-ukraine>.

³² UNCTAD, 2021, y UNCTAD, 2022.

³³ Véase <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/ODA-2021-summary.pdf>.

³⁴ See <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>.

ejemplo, para sufragar los costos administrativos. Desde 2014, más del 40 % de los desembolsos de asistencia oficial para el desarrollo se han empleado para esos flujos³⁵.

22. La pandemia sirvió para poner de relieve el papel de los bancos de desarrollo (tanto regionales como multilaterales) y la necesidad de disponer de una base de capital que fuese suficiente y fiables³⁶. En el período 2010-2019, los bancos regionales de desarrollo ampliaron la asistencia oficial bruta para el desarrollo y otros flujos oficiales destinados a los países en desarrollo, en promedio, un 5 % anual. Sin embargo, en 2020, esos flujos aumentaron un 46 % y pasaron de 42.000 millones de dólares en 2019 a 60.000 millones en 2020³⁷. La mayor parte de los flujos totales de los bancos regionales de desarrollo se destina a países de ingreso medio-bajo (42 %) y medio-alto (51 %), mientras que el 20 % se destina a países de ingreso bajo y países menos adelantados. En cambio, el FMI, las Naciones Unidas y el Banco Mundial, así como otras organizaciones multilaterales, como la Comisión Europea, el Banco Europeo de Inversiones y los bancos regionales de desarrollo, destinan la mayor parte de los flujos a países de ingreso bajo y países menos adelantados.

23. La magnitud del déficit de financiación deja claro que la financiación privada tiene que desempeñar un papel urgente y fundamental, y se depositan grandes esperanzas en la financiación combinada. La financiación combinada se define como el uso de una financiación catalizadora procedente de fuentes públicas y filantrópicas para movilizar inversión adicional del sector privado y lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible³⁸. Los flujos de financiación combinada han promediado los 9.000 millones de dólares anuales en los últimos cinco años, pero en 2020 se redujeron a la mitad, esto es, 4.500 millones³⁹. La OCDE amplía la definición de financiación combinada e incluye la financiación privada movilizadora y el uso de instrumentos de financiación por parte de las instituciones de financiación del desarrollo, cuyo valor medio fue de 50.000 millones de dólares en cada uno de los últimos tres años⁴⁰. Falta mucho para lograr la transformación de la financiación para el desarrollo con miras a que pase “de miles de millones a billones”⁴¹. Los flujos privados han favorecido a relativamente pocos países de ingreso medio, ya que solo 20 países han recibido más de la mitad de esos flujos en 2018-2020 y los países de ingreso bajo, mientras que los países menos adelantados han recibido el 18 % del total de flujos. Sus defensores afirman que las instituciones de financiación del desarrollo utilizan en gran medida la financiación concesional para reducir sus riesgos y no para movilizar a posibles asociados comerciales⁴². Además, el apetito de riesgo de los inversores privados es un indicio de que, si no cambia la dinámica financiera mundial, hay pocas razones para pensar que en un futuro próximo la financiación privada dé el salto cualitativo que se necesita en la financiación para el desarrollo.

V. Posibles políticas: más financiación para el desarrollo

24. Los esfuerzos de los países en desarrollo para movilizar recursos internos deben ocupar un lugar central en el impulso por alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aunque esto presupone que su espacio fiscal interno no se vea regularmente reducido por choques macroeconómicos exógenos. La gobernanza económica internacional debe ser proactiva a la hora de facilitar la movilización de recursos nacionales y facilitar el acceso a financiación externa asequible y sostenible. Se han logrado algunos avances en las iniciativas de políticas nacionales e internacionales, por ejemplo, con respecto a la transparencia de la deuda, pero hay que seguir trabajando. Además, como afirmó el Secretario General de las Naciones Unidas en un informe reciente, “aunque los retos que plantea lograr una transición

³⁵ Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en la metodología de la OCDE. Véase https://www.oecd-ilibrary.org/fr/development/development-co-operation-profiles_5d646dd8-en.

³⁶ Véase <https://unctad.org/webflyer/public-banks-and-covid-19-combatting-pandemic-public-finance>.

³⁷ Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos de la OCDE.

³⁸ Convergence, 2021. *The State of Blended Finance 2021*, Washington D.C.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Véanse TD/B/EFD/3/2 y

https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DV_DCD_MOBILISATION.

⁴¹ Véase TD/B/EFD/5/2.

⁴² Convergence, 2021.

energética sostenible hacia las emisiones netas cero de gases de efecto invernadero siguen siendo considerables, especialmente en términos de inversiones coordinadas a nivel mundial, la creciente voluntad política y los prometedores avances tecnológicos recientes muestran un camino a seguir⁷⁴³.

25. Desde el punto de vista de la financiación, los esfuerzos de los países en desarrollo por aumentar los ingresos tributarios se han visto obstaculizados por el sistema internacional del impuesto de sociedades, que se basa en un modelo desarrollado en la Sociedad de Naciones en la década de 1920. Ese sistema incluye el principio de entidad separada, que considera a las filiales de las empresas multinacionales como entidades independientes, y el principio de plena competencia, según el cual las transacciones imponibles realizadas entre las distintas entidades de las empresas multinacionales se tratan como si estas entidades no estuvieran relacionadas entre sí. Este sistema ha permitido a esas empresas minimizar la factura tributaria; con las estimaciones (según la metodología, el período de tiempo y la cobertura de países empleada) indican pérdidas potenciales en los países en desarrollo superiores al 2 % del PIB⁴⁴.

26. En este sentido, se han conseguido avances, como la solución de dos pilares propuesta recientemente en el marco del Proyecto sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios de la OCDE y el Grupo de los 20. Esta solución favorece una reforma internacional del impuesto de sociedades que permite gravar los beneficios en el territorio donde se desarrollan las actividades económicas que generan beneficios⁴⁵. También supone la reasignación de algunos derechos tributarios a las jurisdicciones en las que se efectúan las ventas o se encuentran los usuarios de los servicios digitales. Sin embargo, dado que esos derechos solo son efectivos tratándose de una parte predeterminada de los beneficios residuales, la propuesta únicamente afectaría a 78 de las 500 multinacionales más importantes del mundo⁴⁶. La solución propuesta también incluye un impuesto mínimo global del 15 %, concebido para evitar que las empresas trasladen sus beneficios a países con una presión impositiva más baja a fin de minimizar sus obligaciones tributarias, aunque es probable que solo el 40 % de los ingresos fiscales adicionales que se recaudasen con ese impuesto mínimo se destinase a los países en desarrollo⁴⁷. La complejidad de las medidas propuestas impondrá a las administraciones tributarias una carga considerable, especialmente en los países en desarrollo. En respuesta, los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados miembros del Grupo de los 77 y China, en su 45ª reunión anual celebrada en noviembre de 2021, reiteraron la necesidad de reforzar la cooperación internacional en materia fiscal y reconocieron con preocupación que todavía no existe un foro mundial único e inclusivo para la cooperación intergubernamental en materia de fiscalidad internacional⁴⁸. La creación de una entidad fiscal mundial también es una recomendación del Panel de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Responsabilidad, la Transparencia y la Integridad Financieras Internacionales⁴⁹. Las organizaciones de la sociedad civil han presentado recientemente una propuesta en este sentido⁵⁰.

27. Otra esfera en la que se han logrado importantes avances es la disponibilidad de datos de excelente calidad sobre la deuda, una condición indispensable para que los Gobiernos y la comunidad internacional puedan minimizar el riesgo de crisis de deuda y adoptar, cuando se presente la oportunidad, las eventuales medidas correctivas. Para lograr más mejoras

⁴³ E/2022/58.

⁴⁴ UNCTAD, 2019, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2019: Financiar un New Deal verde global* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.19.II.D.5, Ginebra).

⁴⁵ OCDE, 2021, *OECD Secretary-General Tax Report to G20 [Group of 20] Finance Ministers and Central Bank Governors*, OECD Publishing, París.

Nota: Estaba previsto que las correspondientes medidas se aplicaran a partir de 2023, pero los procesos de aprobación se han estancado tanto en los Estados Unidos como en la Unión Europea. Véase *The Wall Street Journal*, 2022, Global Minimum Tax Suffers Fresh Setback as EU [European Union] Fails to Agree on Implementation, 17 de junio.

⁴⁶ Véase https://www.econpol.eu/publications/policy_brief_36.

⁴⁷ Véase <https://taxjustice.net/2021/06/04/is-today-a-turning-point-against-corporate-tax-abuse/>.

⁴⁸ Véase <https://www.g77.org/doc/Declaration2021.htm>.

⁴⁹ A/C.2/76/L.28/Rev.1.

⁵⁰ Véase https://www.eurodad.org/un_tax_convention.

concretas en lo que respecta a la transparencia de la deuda, esta debe ser reconocida como un bien público que redunde en beneficio de prestamistas y prestatarios. Los resultados de hacer recaer la carga tanto en la divulgación voluntaria por parte de un grupo cada vez más complejo de prestamistas como en las mejoras que de manera independiente puedan realizar a nivel nacional los prestatarios serán siempre fragmentarios. En cambio, la adopción de un enfoque que reconozca las responsabilidades y los beneficios comunes que caracterizan a un bien público global podría concretarse en la creación de un registro de acceso público con los datos de la deuda de los países en desarrollo. Siguiendo los Principios de la UNCTAD sobre la Promoción del Otorgamiento y la Toma Responsables de Préstamos Soberanos, ese registro permitiría a prestamistas y prestatarios consignar los datos de la deuda a nivel de transacciones particulares, de manera que se garantice la interoperabilidad de los datos entre fuentes de información directas e indirectas⁵¹. Este tipo de registro cuenta con el respaldo de expertos y organismos que participan en la Iniciativa de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo en la Era de la COVID-19 y Después, así como de las organizaciones de la sociedad civil⁵². Hay que seguir trabajando con miras a determinar las condiciones y el calendario para el establecimiento de ese registro bajo la dirección de las Naciones Unidas.

28. La mayor movilización de recursos internos y transparencia de los datos sobre la deuda es fundamental para mejorar la concepción de las futuras políticas dirigidas a hacer frente a serios problemas financieros y de deuda. Sin embargo, para alcanzar los Objetivos durante la próxima década habrá que adoptar medidas más drásticas, incluso programas dirigidos por el sector público para proporcionar un estímulo específico que permita financiar su ejecución. Entre las medidas multilaterales e internacionales adicionales y anticipadas para mitigar la acumulación de cargas de deuda insostenibles y resolver el déficit de financiación para el desarrollo se encuentran el cumplimiento de los compromisos de asistencia oficial para el desarrollo, la recanalización de los derechos especiales de giro y la aplicación de un enfoque coherente para la reestructuración de la deuda soberana.

A. Asistencia oficial para el desarrollo

29. Los países desarrollados donantes deben cumplir los compromisos de asistencia oficial para el desarrollo de destinar en general el 0,7 % de su ingreso nacional bruto en total y en particular entre el 0,15 % y el 0,20 % a los países menos adelantados. En 2020, las asignaciones de asistencia oficial para el desarrollo ascendieron a 22.400 millones de dólares para los países de ingreso bajo (5,16 % de su PIB conjunto), 29.200 millones de dólares para países de ingreso medio-bajo (0,39 %) y 14.200 millones para países de ingreso medio-alto (0,06 %). En 2014, las asignaciones de asistencia oficial para el desarrollo cayeron por debajo del 3 % del PIB conjunto de los países menos adelantados, y no han superado ese nivel desde entonces. En 2020, si los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo hubieran cumplido el objetivo de asignar el 0,7 % de su ingreso nacional bruto, las asignaciones habrían ascendido al 10,9 % del PIB conjunto de los países de ingreso bajo, el 0,84 % del PIB conjunto de los países de ingreso medio-bajo y el 0,13 % del PIB conjunto de los países de ingreso medio-alto⁵³. Esas asignaciones contribuirían en gran medida a subsanar el déficit de financiación para el desarrollo, especialmente en los países de ingreso bajo.

B. Derechos especiales de giro

30. Además de proporcionar nuevos recursos financieros, la última asignación de derechos especiales de giro realizada en 2021 impulsó el debate sobre cómo hacer un mejor aprovechamiento de este instrumento para favorecer el desarrollo, una cuestión planteada por la UNCTAD desde el mismo momento en que la comunidad internacional lo concibiera a

⁵¹ Véase <https://unctad.org/topic/debt-and-finance/Sovereign-Lending-and-Borrowing>.

⁵² Véanse Naciones Unidas, 2020, Iniciativa sobre la Financiación para el Desarrollo en la Era de la COVID-19 y Después, disponible en <https://www.un.org/tr/node/81536>, y https://www.euroadad.org/transparency_of_loans_to_governments.

⁵³ Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos de la OCDE.

finales de la década de 1960⁵⁴. Una parte de este debate gira en torno a la recanalización voluntaria de los derechos especiales de giro no utilizados por los países desarrollados hacia los países en desarrollo. El Grupo de los Siete y el Grupo de los 20 han señalado la necesidad de recanalizar 100.000 millones de dólares a países de ingreso bajo y medio⁵⁵, lo que duplicaría con creces el valor de la asignación que recibieron estos países en 2021. Hasta la fecha, las promesas de los miembros del Grupo de los 20 no han alcanzado este objetivo, ya que han sido de unos 60.000 millones de dólares, y las transferencias efectivas no comenzaron hasta julio de 2022. Las modalidades de recanalización de los derechos especiales de giro, principalmente a través de los fondos fiduciarios del FMI (Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza y el recientemente creado Fondo Fiduciario para la Resiliencia y la Sostenibilidad), siguen planteando dudas. Los derechos especiales de giro recanalizados no se donan, sino que se prestan, y permanecen en los balances de los países donantes para mantener su condición de activos de reserva. Con la recanalización a través de los fondos fiduciarios del FMI, los derechos especiales de giro llegan a los países en desarrollo en forma de nuevos préstamos sujetos a condiciones, y no como activos de reserva no condicionados. Los bancos de desarrollo de los países en desarrollo que mantienen la condición de tenedor de derechos especiales de giro, y presentan la ventaja de disponer de conocimientos locales, podrían ofrecer una asignación óptima de estos derechos especiales de giro recanalizados y orientarlos hacia proyectos de desarrollo a largo plazo. Los bancos multilaterales de desarrollo y otros tenedores autorizados podrían utilizar los derechos especiales de giro como activo financiero en sus balances y como medio de intercambio con los países u otras instituciones financieras internacionales.

31. Hay dos opciones a este respecto. La primera es que los bancos multilaterales de desarrollo simplemente represten derechos especiales de giro. Este enfoque podría ayudar a mantener la condición de activos de reserva de los derechos especiales de giro imitando el proceso del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza del FMI y operando como un régimen de conversión en efectivo, por el que una parte de los fondos disponibles se mantendría como reserva para hacer frente a las peticiones de cobro de los acreedores de los países desarrollados en caso de dificultades en la balanza de pagos o las reservas; el riesgo de crédito podría mitigarse mediante una cuenta de reserva, posiblemente en una moneda fuerte. La segunda opción es que los países puedan utilizar los derechos especiales de giro excedentes como contribuciones de capital para los bancos multilaterales de desarrollo que, en su calidad de bancos, deberían apalancar su capital y, por ejemplo, triplicar o cuadruplicar el impacto de los derechos especiales de giro recanalizados. Este último enfoque es más arriesgado, ya que el uso de los derechos especiales de giro para favorecer el desarrollo a más largo plazo requiere cierto grado de transformación de los vencimientos, es decir, la transformación de un activo líquido en una inversión a más largo plazo.

32. Cualquier enfoque de recanalización voluntaria de los derechos especiales de giro requiere la formulación de normas para su uso transparente y responsable, y actualmente esas normas siguen sin estar claras. De todas maneras, en términos generales, se trata de una iniciativa importante y hay que seguir avanzando urgentemente para facilitar la recanalización de los derechos especiales de giro. De todas maneras, al margen de la recanalización voluntaria de los derechos especiales de giro, también hay que tener en cuenta la necesidad de nuevas asignaciones para responder a las crisis mundiales de hoy en día, como la guerra en Ucrania y una posible recesión mundial en 2023. Una opción de mayor alcance para aumentar el impacto de los derechos especiales de giro en el desarrollo requeriría una reforma sustancial de la gobernanza, por ejemplo, desvinculando la emisión de derechos especiales de giro del sistema de cuotas del FMI, para crear nuevas clases de activos vinculados a fines concretos, como la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los objetivos medioambientales.

⁵⁴ UNCTAD, 1985, *The History of UNCTAD: 1964-1984* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.85.II.D.6, Nueva York).

⁵⁵ Grupo de los Siete, 2021, Comunicado de la Cumbre: Nuestra agenda común de acción mundial para reconstruir para mejorar, 13 de junio; Grupo de los 20, 2021, Declaración de los líderes de Roma, 31 de octubre.

33. La Primera Ministra de Barbados ha presentado una propuesta a ese respecto, que consiste en la emisión anual, durante 20 años, de 500.000 millones de dólares en derechos especiales de giro para un fondo fiduciario de financiación para el clima que subastaría préstamos a bajo interés, respaldados por derechos especiales de giro, para proyectos de inversión que propongan los mayores niveles de reducción o eliminación de gases de efecto invernadero. Los préstamos estarían sujetos a condiciones medioambientales, sociales y de gobernanza, y podrían participar en la subasta agentes públicos y privados. El objetivo del fondo fiduciario sería la inversión en activos líquidos y con una alta calidad crediticia. Una propuesta de este tipo requiere una considerable voluntad política para cambiar la finalidad y la gobernanza de la emisión de derechos especiales de giro. También otorga a las finanzas privadas un papel importante en el diseño de la transición energética y las estrategias de descarbonización, lo que podría socavar el papel de las políticas públicas en el establecimiento de prioridades, la coordinación de las inversiones y la creación de capacidad institucional para gestionar la transición a una economía global con bajas emisiones de carbono⁵⁶.

C. Reestructuración de la deuda soberana

34. La necesidad de un enfoque internacional coherente para resolver las crisis de la deuda soberana, cuando se producen, es más urgente que nunca. Los arreglos actuales para hacer frente a los problemas de la deuda soberana son fragmentados, y presentan diferentes procedimientos para los diversos tipos de deuda soberana externa (bilateral, multilateral o deuda con acreedores privados), lo que se complica todavía más por la creciente relevancia de la deuda emitida a nivel nacional en poder de no residentes y las cuestiones conexas sobre la conveniencia de diferenciar entre titulares residentes y no residentes de la deuda en moneda nacional en la reestructuración de la deuda soberana. El establecimiento de un marco jurídico multilateral para la reestructuración de la deuda que facilite la resolución oportuna y ordenada de las crisis de deuda con la participación de todos los acreedores oficiales (bilaterales y multilaterales) y privados facilitaría considerablemente el alivio de la deuda. Ese marco debe incluir evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda que incorporen las necesidades de financiación externa a largo plazo, incluso para la implementación de la Agenda 2030 y la consecución de las metas del Acuerdo de París relativo a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Hay varias sugerencias sobre cómo estructurar los aspectos internacionales de la promoción de los principios o directrices generales para la reestructuración de la deuda soberana, como los Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana adoptados por la Asamblea General en septiembre de 2015⁵⁷. La característica esencial de todas las propuestas basadas en el denominado *statutory approach*, es decir, un enfoque basado en una norma escrita y una interpretación uniforme de su texto para la reestructuración de la deuda soberana, es que la adopción de decisiones jurídicas en los casos de reestructuración de deuda se regiría por un *corpus* de normas y reglamentos de derecho internacional acordado de antemano como parte del mecanismo internacional de refinanciación de la deuda; además, el propósito de toda instancia de reestructuración de la deuda soberana sería facilitar una resolución de la deuda que fuese transparente, previsible, equitativa y eficaz, y que sus decisiones fueran vinculantes para todas las partes, así como de aplicación universal⁵⁸. En vista de la persistencia y la gravedad de los problemas de la deuda externa en todos los países en desarrollo, habría que seguir explorando opciones, por ejemplo, a través de una comisión de expertos en el marco de las Naciones Unidas. Para que las iniciativas multilaterales destinadas a aumentar la financiación para el desarrollo tengan éxito, es fundamental la creación y asignación de funciones al sector privado. Como se ha señalado, la financiación privada relacionada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible hasta la fecha no ha estado a la altura de las

⁵⁶ Véanse

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Her_Excellency_Ms._Mia_Mottley_Prime_Minister_of_Barbados.pdf y <https://barbadostoday.bb/2021/11/12/persaud-pushes-plan-to-raise-climate-investment/>.

⁵⁷ Véase UNCTAD, 2019.

⁵⁸ Véase A/RES/69/319.

expectativas iniciales, lo que parece indicar la conveniencia de revisar y mejorar los incentivos y los enfoques regulatorios⁵⁹.

35. Una de las opciones es el mayor uso de instrumentos de financiación innovadora que contribuyan a mitigar y gestionar la carga de la deuda externa, como los instrumentos de deuda dependientes del Estado. Estos instrumentos ajustan los pagos del servicio de la deuda de forma automática, por ejemplo, indexando los pagos al PIB o al ingreso nacional bruto, o de forma diferenciada, a través de cláusulas que reducen las obligaciones del servicio de la deuda en caso de desastres naturales predefinidos. El primero implica que los reembolsos de la deuda se determinan en función de la capacidad de pago de un país, es decir, que los pagos del servicio de la deuda se reducen durante los períodos de ralentización, que normalmente van acompañados de una disminución de los ingresos públicos y, por tanto, de la capacidad de pago. Esta posibilidad resulta especialmente atractiva para los pequeños Estados insulares en desarrollo; por ejemplo, las cláusulas relacionadas con los huracanes pueden reducir la presión sobre el flujo de efectivo tras una catástrofe natural, cuando las necesidades de financiación son elevadas y los nuevos fondos son limitados. Dos inconvenientes importantes de los instrumentos de deuda dependientes del Estado son que pueden ser diferenciados, por lo que carecen de un mercado secundario, y que los acreedores se enfrentan a la incertidumbre en cuanto a los rendimientos de la inversión, y pueden exigir una prima para ser tenedores de esos instrumentos. Sin embargo, la oferta de estos instrumentos de mayor rentabilidad puede servir para ampliar la base de inversores, y consiguientemente distribuir mejor al riesgo durante los períodos de tensión.

36. Otra vía para la obtención de fondos de contingencia son los canjes de deuda por adaptación climática, es decir, los acuerdos que condicionan el alivio parcial de la deuda a que el deudor se comprometa a realizar inversiones relacionadas con el clima. Se ha avanzado sustancialmente a nivel regional en este sentido, por ejemplo, en el marco del Mecanismo de Canje de Deuda por Adaptación Climática o Consecución de los ODS [Objetivos de Desarrollo Sostenible] (iniciativa Canje de Deuda/Nexo entre Donantes) de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO) y la iniciativa Canje de Deuda por Adaptación Climática y el Fondo de Resiliencia del Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁶⁰. Sin embargo, el atractivo de este instrumento se ve limitado por los elevados costos de transacción y seguimiento, por ejemplo, en cuanto a la elección de los proyectos de inversión, el seguimiento de los resultados y la coordinación, aunque estos pueden reducirse en el contexto de las iniciativas coordinadas a nivel regional. Su atractivo también se ve limitado por el hecho de que los canjes suelen implicar el alivio de la deuda de un solo tipo de acreedor. La conveniencia económica de este instrumento depende de la sostenibilidad de la deuda existente y del impacto causal de las posibles catástrofes naturales sobre esa sostenibilidad. Si la deuda existente es insostenible, es preferible restablecer primero la sostenibilidad mediante una reestructuración global de la deuda y, a continuación, apoyar las inversiones relacionadas con el clima con subvenciones o préstamos sujetos a las correspondientes condiciones. Si la deuda es sostenible pero el deudor carece de espacio fiscal para realizar inversiones climáticas, los canjes de deuda por adaptación climática proporcionan un espacio fiscal adicional solo si el gasto relacionado con el clima tiene prioridad sobre el servicio de la deuda, como se dispone en el acuerdo de Belice (2021) en el que participan varias contrapartes⁶¹.

37. A pesar de su atractivo desde el punto de vista analítico, hasta el momento la aceptación de los instrumentos de deuda dependientes del Estado ha sido escasa, y su emisión se ha limitado principalmente a contextos de reestructuración de la deuda⁶². Ello puede ser reflejo de las primas de liquidez o novedad exigidas cuando se trata de nuevos instrumentos, pero también de la preocupación por la exactitud de los datos (por ejemplo, sobre la

⁵⁹ Véase Naciones Unidas, 2020.

⁶⁰ Véanse Naciones Unidas, Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo, 2022, y https://foroalc2030.cepal.org/2022/sites/foro2022/files/the_eclac_debt_for_climate_adaptation_swap_initiative_and_caribbean_resilience_fund_feb2022_002.pdf.

⁶¹ Chamon *et al.*, 2022.

⁶² E. P. Caldenty, F. G. Villarreal y N. C. Moscoso, 2022, Innovative financing instruments in Latin America and the Caribbean, disponible en <https://mobilizingdevfinance.org/research-material/innovative-financing-instruments-latin-america-and-caribbean>.

actualidad de datos del PIB) y los riesgos morales del primer emisor en relación con los nuevos diseños. Las organizaciones multilaterales y las instituciones financieras internacionales podrían contribuir a reforzar el diseño de los instrumentos de deuda dependientes del Estado, por ejemplo, comprando la emisión de bonos vinculados al ingreso nacional bruto, participando en la creación de un mercado para esos instrumentos y prestando apoyo técnico para el suministro de datos⁶³.

38. Será necesario proseguir las deliberaciones y el debate si se pretende mejorar el diseño de instrumentos de financiación y mecanismos de coordinación público-privada innovadores con el fin de orientar y facilitar la inversión privada en proyectos a largo plazo relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁶⁴, especialmente en el actual contexto de crisis globales recurrentes y de unas perspectivas de potencial empeoramiento de la dinámica de la economía global.

⁶³ C. Cohen, S. M. A. Abbas, M. Anthony, T. Best, P. Breuer, H. Miao, A. Myrvoda y E. Togo, 2020, The role of State-contingent debt instruments in sovereign debt restructurings, FMI, Staff Discussion Note núm. 6.

⁶⁴ Véase Naciones Unidas, 2020.