

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

**UNCTAD**



# **INFORME** SOBRE EL **COMERCIO** Y EL **DESARROLLO 2021**

DE LA RECUPERACIÓN A LA RESILIENCIA:  
LA DIMENSIÓN DEL DESARROLLO

**PANORAMA GENERAL**



NACIONES UNIDAS



CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

# **INFORME SOBRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO 2021**

DE LA RECUPERACIÓN A LA RESILIENCIA:  
LA DIMENSIÓN DEL DESARROLLO

**PANORAMA GENERAL**



**NACIONES UNIDAS**

Ginebra, 2021

© 2021, Naciones Unidas

La presente obra 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 esta obra 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 de la delimitación de sus fronteras o límites.

---

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

---

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/TDR/2021 (Overview)

# PANORAMA GENERAL\*

## Introducción

Todas las crisis brindan oportunidades. Mientras la economía mundial se recupera de la parálisis económica que ha generado la pandemia, parece que cabe la posibilidad de reconfigurar el modelo de gobernanza mundial por el que se ha regido la economía mundial durante los últimos 40 años, pero que ha incumplido en gran medida sus promesas de prosperidad y estabilidad.

Hay algunos indicios de que 2021 podría marcar el comienzo de una economía global más justa y resiliente, capaz de soportar las crisis y perturbaciones interrelacionadas, y basada en un nuevo consenso sobre el equilibrio entre el Estado, el mercado, la sociedad y el medio ambiente. En los Estados Unidos, el Consejo de Asesores Económicos del Presidente ha reconocido la necesidad de un nuevo comienzo, tanto para reparar los daños causados por las políticas del pasado como para afrontar los nuevos desafíos, y de unos cimientos sólidamente contruidos sobre la inversión, tanto pública como privada, el empleo, las familias y las comunidades.

Además, parece que las instituciones financieras multilaterales han dejado atrás los dogmas simples del mercado. Tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como el Banco Mundial han reconocido que el pensamiento económico del pasado no puede proporcionarnos un sistema más resiliente para el futuro. Se han respaldado los grandes programas de gasto y las iniciativas para gravar a los ricos y reducir el poder de los monopolios, se ha reconocido el papel de los controles de capital selectivos y se han refrendado políticas fuertemente intervencionistas para respaldar un impulso de la inversión verde.

Dicho de otro modo, se tiene la sensación que la crisis provocada por la pandemia de COVID-19 ha propiciado el surgimiento de un nuevo

---

\* El Panorama General contenido en la presente obra se publica también como parte del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2021* (UNCTAD/TDR/2021).

consenso político-económico mundial. Sin embargo, es pronto para dar por finiquitada la creencia en un mercado libre no regulado.

En 2021 se celebra el 40º aniversario del discurso de investidura del Presidente Reagan, que marcó el rumbo de la doctrina económica que priorizaba los mercados y los intereses privados frente a la sociedad y el Estado. Tras su globalización, la doctrina se institucionalizó en las políticas de los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales, donde aún conserva seguidores. Incluso durante la pandemia, los programas de préstamos multilaterales a muchos países en desarrollo seguían guiándose por la austeridad; los Ministros de Comercio del G7 pidieron una mayor liberalización, lo que reduciría todavía más el espacio de políticas del Estado, mientras que buena parte del debate sobre la transición a una economía con bajas emisiones de carbono se ha centrado en la determinación de precios de mercado.

Llegados a este punto, cabe preguntarse por el probable camino hacia la recuperación pospandémica. Si retomamos demasiado pronto el camino de la austeridad, ¿regresará el mundo a la situación prepandémica, esto es, a una situación caracterizada por una desigualdad cada vez más profunda y multifacética, unas economías fracturadas, burbujas de activos financieros, la irresponsabilidad jurídica de las empresas y la degradación ambiental? ¿Persistirá una agenda política más reformista, pero con iniciativas únicamente cosméticas para solventar esos problemas de fondo? ¿O podemos encontrar un nuevo camino hacia un desarrollo más justo, equilibrado, resiliente y que tenga en cuenta el clima en el espacio de políticas que ha abierto la pandemia?

En 2021 la mayoría de las economías avanzadas han registrado un repunte tras la recesión, que fue inducido para poner freno a los efectos de la pandemia. Su principal reto es la dirección y la naturaleza del crecimiento económico a medio y largo plazo, tanto para evitar los retrocesos en materia de políticas que empañaron el decenio posterior a la crisis financiera global como para avanzar definitivamente hacia un sistema energético con cero emisiones de carbono, de conformidad con los objetivos del Acuerdo de París.

Los países en desarrollo afrontan un desafío más inmediato: la combinación de un menor espacio fiscal, un mayor endeudamiento y una limitada administración de vacunas frena la recuperación y desencadena una divergencia con las economías avanzadas. De todas maneras, tras esa divergencia se esconden decenios de profundas divisiones económicas y sociales, una inserción inestable en mercados financieros globalizados y sometida a la variabilidad de los flujos de capital, y una disminución del espacio de políticas. En muchos países, estos obstáculos estructurales a una recuperación equilibrada se ven agravados por choques causados por el calentamiento global.

En la respuesta inicial a la crisis de la COVID-19, las economías avanzadas siguieron el manual de políticas empleado en crisis anteriores y paliaron el golpe recibido por los mercados financieros con una nueva ronda de expansión cuantitativa. Sin embargo, sus gobiernos se encontraron pronto en territorio desconocido, pues los confinamientos desencadenaron un retroceso económico que obligó a adoptar medidas concertadas y especiales para proteger tanto las vidas como los medios de subsistencia. Los bancos centrales mantuvieron las inyecciones de liquidez pero, a diferencia de lo que ocurrió en el período 2007-2009, los gobiernos también aumentaron su gasto a niveles inéditos en tiempos de paz y abandonaron con ello posiciones de políticas económicas que habían sido hasta entonces sacrosantas. Aun así, durante el segundo y tercer trimestre de 2020 se registró una caída de la producción sin precedentes; incluso cuando las economías empezaron a recobrar la normalidad tras el confinamiento y se recuperó la confianza, el rebote estuvo marcado por una considerable desigualdad entre sectores, grupos de ingresos y regiones. Además, las desigualdades de ingresos y riqueza que surgieron en las últimas cuatro décadas se han agravado aún más, si cabe, siendo los propietarios de activos financieros y digitales los mayores beneficiarios de la recuperación.

Los países en desarrollo se vieron especialmente afectados por el parón de la actividad económica en todo el mundo. Este desencadenó una serie de choques interconectados que generaron ciclos económicos viciosos, que se sumaron a las vulnerabilidades de la deuda ya existentes, lo que sumió a la mayoría de las regiones en una profunda recesión y causó la

suspensión de pagos de algunos países. Pese a su situación fiscal más ajustada y la mayor carga de la deuda, los países en desarrollo tuvieron que gestionar la crisis por sí solos, por lo que se vieron obligados a aplicar profundos recortes en el empleo y los servicios públicos. Un reflujo de capitales más rápido de lo esperado y la recuperación de los precios de los productos básicos que se produjo cuando se levantó el confinamiento de las economías avanzadas, evitaron la materialización del peor de los escenarios posibles. Con todo, se mantiene la debilidad del crecimiento en la mayor parte del mundo en desarrollo, ha aumentado aún más el ingente sobreendeudamiento; entretanto cabe la posibilidad de que las variantes del virus que amenazan con reavivar la pandemia con nuevas oleadas desvíen la incipiente recuperación de las economías más vulnerables. Aunque se logre contener el virus, el temor a la subida de las tasas de interés ya ha debilitado las perspectivas de desarrollo; además la coyuntura actual suscita inquietud por la posibilidad de otra década perdida.

Como ocurriera con el primer *Informe* de 1981, el de este año coincide con el hecho de que los países del G7 vuelven a hablar de la necesidad de revitalizar la democracia occidental y de establecer una nueva alianza con los países en desarrollo articulada en torno a la inversión en infraestructura, en particular a través de una iniciativa de crecimiento limpio y verde. Su llamado a “reconstruir un mundo mejor” ha supuesto un soplo de esperanza. La promesa de tratar la salud pública y la educación como bienes públicos globales, el compromiso de una revolución verde con suficiente financiación, la inyección de liquidez a través de una nueva asignación de derechos especiales de giro y el anuncio de un impuesto mínimo de sociedades aplicable en todo el mundo son avances positivos respecto a la praxis más reciente.

Sin embargo, pese a la inminencia de una crisis de deuda, la realidad de la crisis climática en muchos países y las dificultades de la Agenda 2030, incluso antes de que se desencadenase la crisis de la COVID-19, no hay aún la voluntad de reconocer la magnitud del desafío que afrontan los países en desarrollo. Poco se sabe sobre el programa de reformas propuesto y aún menos sobre los recursos disponibles para sacar de esta última crisis a todas las economías y poner en marcha una transición justa hacia un mundo descarbonizado de aquí a 2050. El llamado de los países

en desarrollo a la Organización Mundial del Comercio (OMC) para que se suspenda el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC) es un primer paso necesario para permitir la fabricación nacional de vacunas que, pese al respaldo tardío de los Estados Unidos, se ha encontrado con la resistencia de otras economías avanzadas, cuyos miramientos con los intereses empresariales está generando una nueva brecha en la economía global por cuestiones relacionadas con el acceso a las vacunas y la libertad de circulación. Además, la reticencia generalizada a presionar a los acreedores privados para que acudan a la mesa de negociaciones hace albergar pocas esperanzas de un alivio suficiente de la carga de la deuda que permita a los países en desarrollo invertir para salir de las múltiples crisis que afrontan actualmente.

Cuarenta años después, la conclusión del primer *Informe sobre el comercio y el desarrollo* publicado en 1981 sigue siendo válida:

Así pues, la situación actual parece exigir un nuevo paradigma de desarrollo, paradigma que habrá que tener expresamente en cuenta la relación existente entre los problemas de la conducción de la economía mundial, por una parte, y los objetivos de desarrollo a largo plazo, por otra.

La gran diferencia entre entonces y ahora, a la hora de vincular los objetivos de desarrollo a largo plazo con la gestión de la economía global, es la inminencia de la crisis climática. Está por ver si surgirá o no un nuevo paradigma en las políticas que sirva de orientación para una transición justa e inclusiva hacia un mundo descarbonizado; ya no cabe duda de que la reconstrucción de un mundo mejor para las personas y el planeta depende de ello.

### **Divergencia en el crecimiento, miedo a la inflación y nuevas variantes**

Suponiendo que no se produzcan más adversidades económicas, se prevé que el crecimiento mundial alcance el 5,3 % en 2021 y se

desacelere ligeramente hasta el 3,6 % en 2022. Estas cifras son el resultado del estímulo de la demanda en las economías avanzadas y en las economías emisoras de monedas de reserva, pero todavía reflejan una reactivación incompleta de la capacidad productiva no utilizada durante la recesión de 2020. El desempeño del crecimiento por regiones es muy desigual. Solo en los países desarrollados se observa el esperado repunte del crecimiento, mientras que muchas economías en desarrollo registrarán promedios inferiores a los prepandémicos.

La desigualdad refleja los diferentes grados de independencia en materia de políticas de los que disfrutaban las economías desarrolladas y en desarrollo. La mayoría de los países desarrollados hicieron uso del gran poder financiero que les proporcionaba su condición privilegiada de emisores de moneda de reserva internacional. Fue una respuesta necesaria, pero no suscitó la consciencia de que otros países, especialmente las economías en desarrollo, necesitaban apoyo para aplicar políticas similares.

La ampliación de las asignaciones de derechos especiales de giro, necesaria para aliviar restricciones en las políticas de las economías en desarrollo, se acordó tarde y su nivel fue insuficiente. Algunos países en desarrollo, como el Brasil, Indonesia y Turquía, adoptaron respuestas fiscales y monetarias contundentes, similares a las de los países desarrollados, pero los últimos acontecimientos sugieren que son vulnerables a las repercusiones financieras, entre ellas los efectos en los mercados de divisas. Además, en las economías avanzadas el dinero público permitió tanto el desarrollo de vacunas en un tiempo récord como el acaparamiento de suministros. Los fabricantes, que han tenido dificultades para producir suficientes dosis para el mundo en desarrollo, se han resistido hasta ahora a las peticiones para compartir la tecnología, lo que ha retrasado el inicio de la producción a bajo costo en los países en desarrollo, así como a compartir los conocimientos tecnológicos. Al frenar la vacunación, esa postura agudiza la pérdida de vidas, facilita la propagación de nuevas variantes y obliga a administrar dosis de refuerzo, lo que agrava la escasez de vacunas. Este fracaso es aún más dramático comparado con las insuficiencias del sistema financiero, ya que la infraestructura de salud pública de los países en desarrollo es

mucho más débil que la de la mayoría de los países desarrollados, y los “confinamientos” para contener la propagación del virus son inútiles debido a la informalidad generalizada del empleo y la insuficiente protección social.

Todavía no está claro si (o cuándo) el desempeño actual de la economía mundial será lo suficientemente fuerte como para permitir que se recuperen las tendencias anteriores a la crisis de la COVID (que, a su vez, eran considerablemente inferiores a las registradas antes de 2008). En el periodo 2020-2022, la economía global afronta una pérdida acumulada de ingresos que ronda los 13 billones de dólares estadounidenses. Aun en el caso de que la economía global creciera como a principios de la década de 2000 (un 3,5 % anual, aproximadamente), no volvería a recuperar su tendencia prepandémica hasta 2030. Teniendo en cuenta que el crecimiento mundial en 2017-2019 ya era insuficiente para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lograrlos en la coyuntura actual requiere adoptar medidas sin precedentes, tanto en términos de intensidad como de coordinación multilateral.

Las perspectivas de mantener el estímulo de la demanda y llevar adelante programas a largo plazo de inversión pública transformadora se ven empañadas por el regreso del fantasma de la inflación en las economías tanto desarrolladas como en desarrollo. Sea como fuere, los hechos no respaldan los temores de inflación del que tanto se habla en determinados círculos donde se formulan políticas. Los recientes repuntes de la inflación en la zona del euro no parece que irán a mayores y probablemente esta se mantendrá por debajo del objetivo. En los Estados Unidos, donde la inflación ha superado recientemente el objetivo del 2 %, la aceleración de los precios ha sido comúnmente observada, especialmente en los años de recuperación.

La evidencia sugiere que la principal causante de los recientes repuntes de la inflación es la escasez de suministros en los países exportadores de productos básicos y energía, así como en aquellos que abastecen a las cadenas globales de suministro de insumos para las actividades manufactureras. Cuando la presión inflacionaria afecta al mercado laboral, el establecimiento de mejores condiciones de trabajo, en

particular de mejores salarios y protección social, puede contribuir a mitigar la escasez al atraer a más trabajadores y contener los costos estimulando el crecimiento de la productividad (que presenta una correlación positiva con el crecimiento de los salarios y con buenas condiciones de trabajo). Esto contrasta fuertemente con la respuesta habitual, que intenta contener la inflación mediante la represión salarial, ya que reduce la productividad y propicia el aumento de costos laborales unitarios reales. En cambio, cuando la presión inflacionaria afecta a otros insumos o productos básicos, como suele ocurrir en las economías en desarrollo, las respuestas sensatas deberían centrarse en lograr una fuerte recuperación de la inversión, el ingreso y la producción en todo el mundo. No obstante, estas distintas causas y respectivas respuestas no se abordan en los debates sobre políticas, que se han centrado en los planes de estímulo de la demanda. Sin embargo, en muchos países, ralentizar el crecimiento de la demanda poniendo fin a los planes de estímulo no frenaría la inflación, ya que su origen son los insumos importados, en particular de productos básicos.

### **Vulnerabilidades de la deuda: escurrir el bulto**

El endeudamiento ha crecido en la mayoría de las regiones desde que comenzó la pandemia. Salvo China y algunas economías exportadoras de petróleo, para los países en desarrollo la carga de la deuda es demasiado alta y los ingresos de exportación demasiado bajos. En casi todos estos países, los productos básicos no son una fuente fiable de ingresos porque sus ingresos de exportación fluctúan debido a las frecuentes oscilaciones de los precios. Sin embargo, el enfoque que se adopta habitualmente para aumentar el potencial exportador exigiendo a los países en desarrollo que suscriban acuerdos bilaterales o plurilaterales de comercio e inversión no es solución. Una de las razones es que dichos acuerdos no se negocian en la OMC, cuyo funcionamiento permite al menos a los países en desarrollo formar un frente unido.

Otra razón es que esos acuerdos regulan los derechos de propiedad intelectual y la resolución de disputas de tal manera que limitan la

transferencia efectiva de tecnología e impiden así que las economías en desarrollo compitan con los países ya industrialmente avanzados. Además, el tipo de liberalización que promueven tales acuerdos propicia una mayor vulnerabilidad de la economía global, ya que induce una financierización extrema que es contraproducente, por cuanto preservar la capacidad de gestión de la actividad financiera es una necesidad estratégica, especialmente en el caso de los países en desarrollo.

Para los países en desarrollo es fundamental protegerse contra la imprevisibilidad del sector financiero globalizado. Cabría empezar con una evaluación adecuada de las cargas de la deuda soberana y privada y de los perfiles de reembolso, que afectan no solo a las estrategias de desarrollo, sino también al potencial para responder a las crisis.

La atención a la sostenibilidad de la deuda externa seguirá siendo elevada en los próximos años, ya que muchos países en desarrollo tienen que hacer frente a un alud de reembolsos de deuda soberana en los mercados internacionales de bonos. Salvo en China, el servicio de la deuda soberana existente en los países en desarrollo supondrá desembolsos de casi 1 billón de dólares de aquí a 2030 (año en que vence el plazo para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible), en particular 571.000 millones de dólares en concepto de reembolso del principal y 365.000 millones de dólares en concepto de intereses. El importe total supera con creces el objetivo de inversión estimado del 2 % del PIB necesario para la transición verde. Es necesario revisar plazos, aliviar e incluso cancelar la deuda. Sin embargo, por el momento, las medidas acordadas han sido principalmente simbólicas. El FMI proporcionó el único alivio multilateral duradero a través de la cancelación de las obligaciones del servicio de la deuda en 29 países: este alivio ascendió a 727 millones de dólares entre abril de 2020 y octubre de 2021.

Las experiencias contrapuestas en lo que respecta a la gestión de la deuda antes de la pandemia en los países avanzados y en desarrollo se han trasladado a la actual crisis. Incluso con ratios de deuda similares, las economías desarrolladas, especialmente las que emiten monedas de reserva, han seguido funcionando con fluidez y han registrado un repunte en el crecimiento. Los países en desarrollo, en cambio, se enfrentan al

riesgo de una década perdida. La pandemia brindó una gran oportunidad para ensayar: los gobiernos de los países desarrollados pudieron promulgar medidas de mayor gasto que los países en desarrollo con cargas de deuda similares o incluso menores. En los países en desarrollo, la creación de liquidez interna no mejora necesariamente el acceso a las divisas, mientras que los déficits fiscales operan como elemento disuasorio para los inversores privados extranjeros que responden a intereses especulativos y de corto plazo.

En términos de política fiscal ocurre otro tanto, pues los países desarrollados pudieron ofrecer un estímulo mucho mayor que los países en desarrollo, aun cuando el estímulo real en los primeros fue, en general, mucho menor que el anunciado inicialmente. Sin embargo, los mercados de bonos no los castigaron tanto como a los países en desarrollo al anunciar sus previsiones de gasto. El verdadero grado de restrictividad de la política fiscal de todos los países se pone de manifiesto al observar en los planes de estímulo el predominio de las transferencias en comparación con el gasto público directo. En muchos casos, el gasto público en bienes y servicios se contrajo durante la pandemia. Aunque las prestaciones pecuniarias han sido un salvavidas fundamental, especialmente cuando no existen sistemas de protección social sólidos (como ocurre en la mayor parte del mundo en desarrollo), la austeridad en el gasto directo siguió afectando a las decisiones sobre políticas incluso durante la pandemia.

### **Los peligros de la normalidad**

La mayor amenaza para la recuperación mundial es que se desempolva el manual utilizado tras la crisis de 2008 y se recupere la “normalidad” en la formulación de políticas económicas. Tras una crisis, lo más fácil para los encargados de la formulación de políticas, en los países tanto avanzados como en desarrollo, es retomar los métodos aplicados antes de la crisis. Aunque la doctrina macroeconómica predominante en los últimos decenios no ha dado buenos resultados en la gran mayoría de los

países, las presiones para contener el gasto público directo (y, por tanto, la intervención en las actividades económicas) siguen siendo fuertes.

Ya se escuchan de nuevo llamados a que se apliquen nuevos recortes, generalmente con la intención declarada de reducir la carga de la deuda. Las explicaciones sobre la amenaza de las presiones inflacionistas también contribuyen a los prejuicios contra el gasto fiscal. Entretanto, se han reanudado los llamados a contener los precios mediante una mayor flexibilidad del mercado laboral. Se supone que la austeridad fiscal y la presión a la baja sobre la participación de las remuneraciones laborales en el ingreso ayudarían a que los países aprovechen la demanda mundial al mejorar la competitividad de sus exportaciones; de ahí que se vuelva a prestar atención a los acuerdos de comercio e inversión. Sin embargo, como se ha argumentado en ediciones anteriores del *Informe sobre el comercio y el desarrollo*, tres decenios de experimentos en esa dirección han demostrado ampliamente que esta ha sido una estrategia errónea. No se han registrado intentos significativos de apoyar el desarrollo, reorientar el sistema financiero y de pagos mundial hacia la inversión productiva, establecer un mecanismo de renegociación de la deuda y establecer un comercio más propicio para el desarrollo sostenible.

Las proyecciones reflejan el mantenimiento de esta situación hasta 2030 y apuntan a un crecimiento insuficiente en todos los ámbitos. Todas las economías se ralentizarían y acusarían una pérdida de crecimiento cifrada entre 0,6 y 1,2 puntos porcentuales, mientras que las medidas deflacionarias adoptadas en cada país generarían un sesgo deflacionario global que suscitaría reacciones negativas en todos. Además, las economías que suelen recuperarse gracias a las exportaciones y la prudencia fiscal serán las principales perjudicadas, ya que el comercio global se desaceleraría debido a la ralentización de la demanda mundial, la mayor financierización y el menor crecimiento de los salarios, lo que limitaría aún más el crecimiento de la productividad.

La aceleración del ritmo de la financierización y el crecimiento de la inversión especulativa elevarían el costo del endeudamiento público, especialmente en las economías con restricciones financieras, por lo que se intensificarían las medidas de austeridad. Al margen de un

crecimiento decepcionante, en un contexto como este las economías en desarrollo experimentarán las mayores vulnerabilidades: tanto las economías con déficit sujetas a estrangulamientos externos y obligadas a depender de los productos básicos, como las economías con superávit sujetas a ciclos dobles de subida y bajada de los precios de los productos básicos, al tipo de cambio y a choques de precios internos. Por último, estas tendencias en el comercio y la actividad financiera son contrarias a los objetivos de estabilización climática y empeoran las perspectivas de descarbonización real de la economía global, que requiere la cooperación internacional para que la gestión de los recursos naturales sea sostenible y eficiente y, por tanto, una fuente alternativa de ingresos para los países en desarrollo con abundantes bienes primarios.

Estas proyecciones invitan a una reflexión que sigue pendiente desde hace mucho tiempo sobre las formas eficaces de sostener el crecimiento y promover la transformación estructural y el desarrollo económico mediante inyecciones de demanda efectiva coordinadas a nivel internacional, la promoción de la capacidad productiva y la inversión, la mejora de la infraestructura física y social y el freno a las actividades financieras de carácter especulativo. Está claro que se necesitan respuestas multilaterales ante unos desafíos que son globales.

### **La urgencia cada vez más apremiante de la adaptación al cambio climático**

Julio de 2021 fue el mes más caluroso jamás registrado en el planeta, mientras que 2020 fue el año más caluroso que, a su vez, llegó tras la década más calurosa. Las olas de calor intensas, los ciclones tropicales cada vez más fuertes, las sequías prolongadas, el aumento del nivel del mar y la propagación de enfermedades son solo algunas de las amenazas que acompañan al implacable aumento de la temperatura del planeta y que entrañan daños económicos y humanos cada vez mayores. Y lo peor está por llegar. Incluso si aunamos nuestras iniciativas de mitigación en esta década y logramos limitar de aquí al año 2100 el aumento de la temperatura media del planeta a 1,5 °C por encima de los niveles preindustriales, los

fenómenos climáticos extremos de 2021 son un preludio de lo que deparará un aumento adicional de 0,4 °C de la temperatura media del planeta a las comunidades y los países de todo el mundo.

Las consecuencias del aumento de la temperatura del planeta son un reflejo de las desigualdades estructurales que existen dentro de los países y entre ellos, y además se ven intensificadas por estas desigualdades. La responsabilidad histórica de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (la principal causa del calentamiento global) recae directamente en las naciones desarrolladas, que son las responsables de alrededor de dos tercios del total acumulado de emisiones a la atmósfera, cuando en el caso de África es solo del 3 %. Entre 1990 y 2015, las emisiones de carbono del 1 % más rico de la población mundial fueron más del doble que las del 50 % más pobre. Asimismo, aunque las emisiones de algunas economías en desarrollo, como el Brasil, China, la India y Sudáfrica, han aumentado, sus emisiones per cápita siguen situándose por detrás de los países avanzados, e incluso las generadas por el consumo de sus ciudadanos más ricos son inferiores a las de sus homólogos de las economías avanzadas.

En el caso de muchos países en desarrollo, el aumento de la temperatura del planeta está agravando un círculo vicioso de desarrollo que ha limitado la movilización de recursos, ampliado las diferencias de ingresos y debilitado la capacidad del Estado durante decenios. Las economías con un sistema de salud insuficientemente financiado, una infraestructura deficientemente desarrollada y una base productiva poco diversificada y sin instituciones estatales están más expuestas no solo a posibles choques medioambientales de gran envergadura, sino también a un estado casi permanente de tensiones económicas como consecuencia de los efectos climáticos.

Donde más se harán notar los efectos del aumento de la temperatura es en las perspectivas de crecimiento de las regiones en desarrollo, y con mayor gravedad cuanto mayor sea el incremento con respecto al objetivo (1,5 °C). Sin embargo, la naturaleza del desafío de la adaptación será diferente en función de las regiones y los sectores de la economía, por lo que no se puede recurrir a una respuesta universal. Se espera

que los días extremadamente calurosos aumenten principalmente en los trópicos, donde la variabilidad de la temperatura a lo largo de los años es menor. Las olas de calor peligrosas se registrarán antes en estas regiones y se da ya por descontado que el calentamiento global registre un aumento generalizado de 1,5 °C. Es probable que el África Subsahariana, la región con mayor inseguridad alimentaria y población rural, se enfrente a problemas cada vez más graves. En los escenarios que contemplan aumentos de la temperatura mundial de entre 1 °C y 4 °C en relación con los niveles preindustriales, se espera que el PIB total del continente disminuya entre un 2,25 % y un 12,12 %. En Asia Meridional, la mayor intensidad y frecuencia de los ciclones tropicales, la aceleración de las olas de calor y la subida del nivel del mar seguirán surtiendo efectos negativos en la región. Los países de Oriente Medio y el Norte de África sufren una grave escasez de agua, ya que hasta el 60 % de los habitantes de la región ya experimenta una grave insuficiencia de agua. En Asia Oriental y el Pacífico, una cuarta parte de la población mundial ya sufre las tormentas, los ciclones y las inundaciones más graves del planeta, y probablemente registrarán los mayores desplazamientos a causa del clima.

Puede verse especialmente afectada una gran parte de la población que vive en las zonas costeras de baja altitud; el 84 % en África, el 80 % en Asia, el 71 % en América Latina y el Caribe y el 93 % en los países menos adelantados. Las redes e infraestructuras de crucial importancia (como los puertos, los aeropuertos, la líneas de ferrocarril y las carreteras costeras) también se verán afectadas por la subida del nivel del mar, que causará daños permanentes o incluso reiterados, obstaculizando el acceso a los alimentos, los materiales y otros suministros generadores de ingresos para particulares y empresas.

## **Los riesgos de un enfoque basado en riesgos**

Hasta el momento, la respuesta política mundial a la crisis climática se ha dividido entre medidas de mitigación de sus efectos y medidas de adaptación. *La mitigación de los efectos del cambio climático se*

centra en frenar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero mediante un uso más eficiente de la energía en combinación con la sustitución de combustibles fósiles por fuentes de energía renovables. La *adaptación al cambio climático* se centra en aprovechar los mecanismos de resiliencia y protección para minimizar el impacto negativo del cambio climático en las vidas y los medios de subsistencia. En la práctica, los dos conjuntos de medidas a menudo son difíciles de dissociar y en gran parte de los debates para establecer una agenda para el clima la adaptación ha seguido siendo el pariente pobre de las iniciativas de mitigación. Se trata de un planteamiento corto plazo y cada vez más costoso, sobre todo para los países en desarrollo, donde el desafío de la adaptación es general y está vinculado al conjunto más amplio de vulnerabilidades sociales y económicas profundamente arraigadas que se han manifestado en los últimos decenios.

Las medidas convencionales para lograr sistemas más resilientes (en las esferas de la economía, la sociedad y la ecología) se han inspirado en las metodologías de gestión de riesgos empleadas por el sistema financiero. Así pues, se ha dicho a los gobiernos, con independencia del nivel de desarrollo del país, que refuercen su resiliencia a choques mejorando sus técnicas de recopilación de datos y evaluación de riesgos con el fin de mejorar la protección de los activos existentes y prestando apoyo financiero temporal cuando se producen estos choques. Este enfoque tenía su interés porque no se necesitaban nuevas metodologías y marcos. Se consideraba que la adopción y adaptación de enfoques ya operacionales permitía responder con rapidez a las amenazas para las vidas y los medios de subsistencia.

En esta perspectiva tradicional de gestión del riesgo, el problema de la adaptación al cambio climático no difiere de la mayoría de los demás tipos de riesgo y se aborda mediante la evaluación del riesgo de desastres y los sistemas de alerta temprana, la mejora de la gestión de los ecosistemas y el fortalecimiento de las redes de protección social. La extensión de este enfoque al desafío de la adaptación se recoge más explícitamente en el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres, marco que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en 2015 como un plan de resiliencia ante desastres y respuesta a

los peligros de origen humano. Al adoptar el Acuerdo de París en 2015 también se hizo hincapié en este enfoque al centrarse en la reducción de los riesgos relacionados con el cambio climático.

Sin embargo, esta práctica de gestión del riesgo climático presenta un problema: es retrospectiva, no prospectiva. Las medidas pueden ofrecer una resiliencia parcial *ahora*, pero al utilizar los escasos recursos para la adaptación a los peligros climáticos actuales, estas intervenciones excluyen otras orientadas al futuro, imponiendo una dinámica dependiente de que las trayectorias futuras reproduzcan las vulnerabilidades actuales. No hay ninguna garantía de que la adaptación a la actual variabilidad climática reduzca automáticamente la vulnerabilidad a la evolución futura del cambio climático.

El problema de hacer extensivo el enfoque basado en riesgos aplicable a la resiliencia al reto de la adaptación es su dependencia a supuestos para la determinación de precios y otras técnicas de evaluación del mercado que hacen que en este enfoque pese más lo predecible e incremental que lo incierto y lo sistémico. Dado que tiene sus raíces en la gestión del riesgo financiero, el enfoque prima la vuelta a la normalidad (previa a la crisis) y la estabilidad frente a una visión dinámica del cambio que contempla nuevas trayectorias. En el caso de muchas comunidades, esa “normalidad” supone una desigualdad persistente. En resumen, en dicho enfoque se priorizan la preservación y el ajuste en lugar de la transformación.

En el caso de la crisis climática, no es que sea insuficiente, es que además es contraproducente porque propicia una mala adaptación. La adopción de enfoques tradicionales de riesgo a la resiliencia resultan especialmente problemáticos en el contexto político actual, pues se necesitan nuevos contratos sociales para que los ciudadanos vuelvan a confiar en las políticas públicas y las iniciativas multilaterales. Para abordar los actuales desafíos mundiales, como la adaptación al cambio climático, hay que establecer un nuevo proyecto de objetivos comunes, en lugar de centrarse en supresión de riesgos y en proponer escenarios de tipo extremo derivados de las circunstancias actuales.

Se necesita un enfoque transformador para afrontar los riesgos que presenta el cambio climático. La única solución duradera es reducir la dependencia de los países en desarrollo de un pequeño número de actividades que son muy susceptibles al clima, de modo de crear economías más resilientes mediante una transformación estructural. Habría que dejar atrás la idea fija por la supresión de riesgos y pasar a una visión integrada y de carácter sistémico que favorezca la resiliencia socioeconómica y la diversificación económica. Esto, a su vez, requiere la capacidad institucional de un Estado desarrollista, dotado de políticas industriales más verdes, que son fundamentales para promover ese tipo de agenda.

### **De la supresión de riesgos a la diversificación**

El éxito de las actuales economías avanzadas, así como de las economías convergentes de Asia Oriental, se basa en un crecimiento económico sostenido estrechamente vinculado a la transformación estructural. En el fondo, se trata de dos conjuntos de procesos combinados y acumulativos: por un lado, un cambio vertical en la estructura de producción desde el sector primario hacia el manufacturero (y hacia los servicios de alta gama) y, por otro, un cambio más horizontal de los recursos desde las actividades de menor productividad hacia las de mayor productividad y actividades más intensivas en capital tanto dentro de ambos sectores como entre ellos. En casi todas las experiencias positivas de desarrollo, estos procesos han facilitado, en conjunto, una estructura más diversificada de la actividad económica, han propiciado el aumento de la productividad y han servido para mejorar un amplio conjunto de indicadores sociales, incluida la reducción de la pobreza.

Las economías más diversificadas también son menos vulnerables a choques externos que pueden resultar disruptivos para el proceso de crecimiento y transformación. Esto ha quedado patente en los últimos años con la mayor vulnerabilidad de las economías dependientes de las exportaciones de productos primarios a las crisis económicas que se originan en otras partes de la economía global, pero también a los

choques climáticos. De hecho, en muchos países en desarrollo, sobre todo en los situados en regiones tropicales y subtropicales, la vulnerabilidad se agrava por los efectos combinados de las crisis económicas y choques climáticos, quedando los países atrapados en una trampa de ecodesarrollo caracterizada por la disrupción permanente, la precariedad económica y la lentitud del crecimiento de la productividad. Salir de esa trampa supone adoptar una perspectiva desarrollista que permita superar el desafío de la adaptación al cambio climático en el mundo en desarrollo.

Sin embargo, no todas las experiencias del pasado, por muy atractivas que resulten, pueden adaptarse fácilmente a las realidades contemporáneas. Hoy en día, los países en desarrollo se enfrentan al dilema de aspirar al desarrollo económico sin que las emisiones y el consumo de recursos superen los límites ecológicos del planeta. Para superar este desafío se requieren nuevas estrategias que favorezcan la transformación estructural en un mundo con restricciones impuestas por el clima. A medida que el mundo se recompone para reconstruir las economías tras la crisis generada por la COVID-19, no hay que desaprovechar la oportunidad para formular, acordar y poner en práctica un conjunto de nuevas opciones de política que permitan compaginar las cuestiones relacionadas con el desarrollo y la ecología.

En la actual economía hiperglobalizada los encargados de la formulación de políticas de los países en desarrollo se enfrentan a este reto desde una posición de debilidad estructural y de debilidad institucional en sus posibilidades para movilizar recursos internos. Una ventaja que podría compensar el retraso de los países rezagados a nivel económico es la capacidad de aprovechar las tecnologías ya desarrolladas en las economías más avanzadas para acelerar su transformación. Sin embargo, una cosa es la teoría y otra ponerla en práctica, ya que los países en desarrollo se enfrentan a una serie de obstáculos a la transferencia de tecnología, que se acentúan cada vez más ante unas restricciones vinculantes en materia de medio ambiente.

Las prioridades macroeconómicas necesarias para superar esas restricciones deberán sustentarse en políticas favorables a la inversión, así como en la colaboración y coordinación estratégicas entre el sector

privado y el público. Lo primero significa abandonar la austeridad como marco predeterminado para las políticas de gestión de la demanda agregada, lo segundo es necesario para guiar la interdependencia entre las decisiones de inversión y producción. Estas decisiones implican determinar en qué ámbitos se encuentran las limitaciones más importantes que pongan trabas a la inversión; estudiar la manera de canalizar eficazmente la inversión pública y privada hacia actividades de alta productividad; y supervisar si la gestión de esas inversiones contribuye a un futuro de altos salarios para los trabajadores y de mayor productividad a largo plazo. Disciplinar la inversión de esta manera es posible mediante criterios de desempeño que permitan su supervisión y la retirada de todo apoyo público que no logre su objetivo en un plazo determinado, así como mediante un control exhaustivo de la extracción de rentas por parte de autoridades y empresarios.

Uno de los principales beneficios de la expansión fiscal verde es el aumento de las prestaciones laborales. Esto obedece a que los sectores con bajas emisiones de carbono en expansión tienden a ser más intensivos en mano de obra que los sectores en declive que son generadores de elevadas emisiones de carbono. Un estudio reciente estimó que las energías renovables, la eficiencia energética y la mejora de la red eléctrica crearían unos 19 millones de nuevos puestos de trabajo en todo el mundo de aquí a 2050. Como la pérdida de empleos en el sector de los combustibles fósiles será de unos 7,4 millones, la creación neta será de 11,6 millones de puestos de trabajo. La mayor capacidad de generación de empleo que permite una senda verde hacia la transformación estructural puede ser especialmente importante para aquellas economías en las que la migración laboral dio lugar a la expansión del sector informal urbano porque, entre otras cosas, las tecnologías existentes requerían un uso demasiado intensivo de capital dadas las condiciones estructurales de esas economías, como, por ejemplo, las de algunas partes de África.

Aunque las inversiones relacionadas con el clima a escala mundial son necesarias para transformar el sistema energético mundial con el fin de mitigar el aumento de la temperatura del planeta, se necesitan políticas (y recursos) nacionales selectivas para abordar el desafío de

la adaptación que afrontan los países por el aumento de la temperatura, que intrínsecamente propician los actuales patrones de crecimiento. La alineación de esos desafíos mundiales y nacionales no es sencilla ni automática, sino que requiere una planificación estratégica y una intervención mediante la adopción de políticas.

## **Reacondicionamiento del Estado desarrollista**

La transformación estructural, caracterizada por un desplazamiento en la estructura de producción del sector primario al manufacturero, ha sido tradicionalmente la mejor opción para lograr un crecimiento económico sostenido y aumentar el nivel de vida. Esta fue la vía que siguieron las economías ahora avanzadas, así como la vía exitosa de unos pocos países de industrialización tardía de Asia Oriental. Sin embargo, ese modelo tradicional de uso intensivo de combustibles fósiles no puede satisfacer las aspiraciones de otros muchos países en desarrollo que intentan aumentar su ingreso nacional mediante la industrialización porque las emisiones y el consumo de recursos superarían los límites de la capacidad ecológica del planeta.

La respuesta a este problema no es renunciar al desarrollo industrial en los países en desarrollo. Se trata, más bien, de construir un sistema económico diversificado con bajas emisiones de carbono, alimentado por fuentes de energía renovables y tecnologías verdes, y en el que las actividades económicas estén interconectadas dentro de los sectores y entre ellos a través de vinculaciones eficientes desde el punto de vista del uso de los recursos. Esta solución sigue centrándose en la industria manufacturera, ya que los elementos importantes de la transformación estructural hacia una economía más resiliente y con bajas emisiones de carbono seguirán dependiendo, en la mayoría de los países en desarrollo, de una diversificación hacia actividades de alta productividad y altos salarios. La transición energética, junto con la aparición de una economía circular, puede brindar a la industria manufacturera tradicional posibilidades para reducir su huella de carbono y para fabricar dispositivos que favorezcan una con bajas emisiones de carbono.

La transición a la energía renovable y el avance de la economía circular pueden aumentar el alcance de la industrialización en economías en desarrollo muy diversas porque permiten desacoplarse de actividades económicas que emplean recursos naturales. Las fuentes de energía renovables (como el sol, el viento y el agua) están distribuidas de forma más equitativa que los depósitos económicamente explotables de combustibles fósiles. Además, la economía circular permite extraer recursos de los productos usados y de los residuos, y reducir así la cantidad necesaria de nuevos recursos.

Muchas actividades relacionadas con la producción de energía renovable y la economía circular pueden funcionar económicamente a pequeña escala y brindar a las pequeñas empresas y las zonas rurales oportunidades comerciales. Esto no solo favorecerá la diversificación de las estructuras de producción económica y la menor dependencia de muchos países de la producción de una reducida gama de productos primarios, sino que puede ampliar la base imponible de los países en desarrollo y fomentar la movilización de recursos internos como fuente de financiación para el desarrollo. Estas actividades también pueden contribuir a relajar las restricciones de balanza de pagos de los países. Si se satisfacen internamente las necesidades energéticas y alimentarias, y se reduce así la importación de materias primas, las importaciones pueden disminuir considerablemente. Esto permitirá que las escasas divisas se destinen a la importación de bienes de capital para promover la industrialización y la convergencia económica.

Ninguna de estas transformaciones puede producirse sin un Estado desarrollista. El éxito de las transformaciones estructurales se ha basado, por lo general, en políticas públicas proactivas y regulaciones eficaces. Además de acometer inversiones públicas a gran escala y financiar el impulso inversor necesario para la transformación estructural verde a través de instrumentos financieros verdes, se necesitarán políticas industriales también verdes y unas relaciones entre el Estado y la sociedad que no solo acaben con los intereses que existen en torno a los combustibles fósiles, sino también que establezcan normas claras, cuya aplicación permita determinar las nuevas trayectorias de la inversión verde y legitimarse gracias al apoyo de variados grupos sociales.

Para reacondicionar el Estado desarrollista de modo de hacer frente a los problemas de la adaptación (y la mitigación) todavía se puede recurrir a lo aprendido de anteriores experiencias positivas. En primer lugar, el Estado debe contar con capacidades administrativas e institucionales sólidas para formular su política industrial y liderar la transformación estructural. La experiencia adquirida con la pandemia de COVID-19 y las incertidumbres suscitadas por la adaptación al cambio climático son un indicio de que los Estados también deben contar con capacidades dinámicas para tratar una evidencia que es parcial y a veces contradictoria; crear sinergias a partir de múltiples niveles de gobernanza, reorientar rápidamente los usos de la infraestructura existente y aprender de otros gobiernos.

Una segunda enseñanza es la importancia de los *mecanismos de rendición de cuentas* a los que están sujetos los encargados de la formulación de políticas y los organismos de ejecución, por ejemplo, como la obligación de presentar informes y otras obligaciones relacionadas con la divulgación de información, además de controles más generales como las auditorías o el control de órganos judiciales independientes y el de la prensa.

Una tercera enseñanza es la integración, es decir, las relaciones estrechas entre los agentes privados y los funcionarios para garantizar un intercambio mutuo de información y de concepciones comunes. La integración será especialmente importante en el caso de las políticas industriales verdes porque la transición social supondrá la implicación de un amplio conjunto de partes interesadas y deberá ser reflejo de un amplio consenso social. En su conjunto, las enseñanzas segunda y tercera constituyen mecanismos de control recíproco.

Una última enseñanza, relacionada con lo anterior, tiene que ver con que el Estado no se acerque demasiado a los intereses privados y esté dispuesto a aplicar disciplinas para sancionar un apoyo abusivo y suspender los proyectos y actividades abocados al fracaso. Para reprimir las prácticas abusivas hay que definir claramente los objetivos, los indicadores del desempeño medibles, las rutinas de control y evaluación adecuadas y la autonomía gubernamental a la hora de decidir dónde y

cuándo aplicar disciplinas, dónde y qué enfoques experimentales aplicar, y dónde y cuándo cambiar de rumbo si algo no funciona.

Teniendo en cuenta la magnitud de las necesidades de adaptación y que los más perjudicados son los menos responsables de la causa del problema y los que menor capacidad de pago tienen para atender esas necesidades, no cabe duda de que las economías avanzadas serán la principal fuente de financiación. De todas maneras, habrá que fortalecer la movilización de recursos internos, en particular a través de un banco central más activo y bancos públicos especializados en estos ámbitos.

Un Estado desarrollista con conciencia climática debe favorecer una estrategia de diversificación impulsada por la inversión pública. Las iniciativas locales de financiación para el clima deben regirse por principios que garanticen la respuesta más eficaz a los desafíos y riesgos climáticos y de gobernanza, a saber: i) una planificación dirigida por la comunidad, anclada en las instituciones descentralizadas existentes y que apoye a esas instituciones y promueva ii) la inclusión social de las personas marginadas por el clima; iii) un proceso de gestión flexible y adaptable con miras a la inversión en la resiliencia, haciendo hincapié en iv) la provisión de bienes públicos.

Debido a la complejidad de los riesgos sistémicos, el Estado debe convertirse en regulador y coordinador de la financiación verde privada y no limitarse simplemente a descartar por una cuestión de “supresión del riesgo” las posibilidades de que otros saquen un provecho y obtengan más que la parte del beneficio que les corresponde. Esto debería considerarse un medio para evitar las tendencias destructivas de un sector financiero ultralíquido como el actual, en el que la búsqueda inherente de rentabilidad no es congruente con las necesidades globales de mitigación de los efectos del cambio climático, y aún menos con las necesidades más específicamente locales de adaptación al cambio climático.

Dado que los bancos centrales de todo el mundo pudieron ayudar directamente a sus gobiernos durante la pandemia de COVID-19, el período de recuperación posterior brinda una oportunidad para estudiar la forma en que estos podrían seguir esta senda y apoyar las inversiones

relacionadas con el clima. Al menos, los bancos centrales podrían hacer un mayor esfuerzo para interrumpir el apoyo a las actividades intensivas en emisiones de carbono e inadecuadas, lo que supone un cambio en los programas actuales que siguen dando apoyo financiero a las industrias de combustibles fósiles. Además de regular debidamente el sector financiero, los bancos centrales también deberían utilizar una gama más completa de instrumentos para crear financiación y canalizarla hacia las actividades verdes. La política de garantías es uno de los principales instrumentos para lograr una banca central más verde: los bancos centrales deberían ajustar su reglamento de garantías y aceptar como garantía los bonos verdes emitidos por las entidades financieras.

### **Reforma de la gobernanza de la adaptación I: financiación internacional**

En el nivel más básico, abordar el cambio climático supone hacer de la transformación estructural una tarea global: las economías avanzadas deben ponerse al frente y emprender cambios profundos en sus modelos de producción y consumo; aunque también son necesarios cambios estructurales y tecnológicos significativos incluso en los países menos adelantados. Un Estado desarrollista con conciencia climática debe tener capacidad para combinar los desafíos de la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos con los inveterados objetivos de lograr empleos de mayor productividad, aumentar el nivel de vida y reducir las diferencias económicas y tecnológicas con las economías más avanzadas.

El imperativo de incrementar la escala de la inversión en el clima y canalizarla hacia donde se necesite requiere que la orientación de los sistemas comercial y financiero internacionales sea la de apoyar la transformación estructural, especialmente en los países en desarrollo. Actualmente no es así, sobre todo en lo que respecta al desafío de la adaptación. Adoptar medidas y que además sean ambiciosas exige una reforma concertada a nivel multilateral.

Antes de la Conferencia de las Partes celebrada en Copenhague en 2009, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

estimó que los costos anuales mundiales de la adaptación a 2 °C de calentamiento serían de entre 49.000 y 171.000 millones de dólares de aquí a 2030, y que la factura de los países en desarrollo se elevaría a una cantidad situada entre los 34.000 y los 57.000 millones de dólares. Diez años después, el retraso en la respuesta ha sido oneroso. Se calcula que los costos anuales de la adaptación en los países en desarrollo ascienden ahora a 70.000 millones de dólares, y llegarán a entre 140.000 y 300.000 millones en 2030 y a entre 280.000 y 500.000 millones en 2050. Con la financiación actual se satisfacen menos de la mitad de las necesidades actuales, y no se alcanzará el objetivo de 2030 sin un cambio de rumbo fundamental.

En la actualidad, la ayuda de la comunidad internacional para la adaptación al cambio climático sigue dependiendo de una combinación específica de asistencia oficial para el desarrollo, préstamos multilaterales y planes de autoseguro contra los riesgos de desastres catastróficos. Sin embargo, estas medidas son, lamentablemente, insuficientes para hacer frente al impacto sistémico de las crisis recurrentes y cada vez más frecuentes que ocasiona el cambio climático. Para muchos países, el resultado ha sido un ciclo interminable de desarrollo interrumpido y endeudamiento creciente.

Desde el punto de vista del desarrollo, la financiación basada en donaciones o los mecanismos de préstamo en condiciones muy favorables son clave para afrontar el desafío de la adaptación al cambio climático. Pueden señalarse dos niveles de reforma para financiar ese desafío en el plano internacional: en primer lugar, medidas de apoyo al Estado desarrollista con conciencia climática para movilizar recursos financieros destinados a las inversiones en mitigación y adaptación, y en segundo lugar, la reforma del enfoque de la gobernanza climática a nivel internacional.

El primer conjunto de reformas debería centrarse en lo siguiente:

- Las promesas y **los compromisos de asistencia oficial para el desarrollo** deben cumplirse y superarse para aumentar la proporción de financiación adicional para adaptarse al cambio climático y generar resiliencia. *Las ayudas y los préstamos en condiciones muy*

*favorables* son esenciales para la adaptación. Podrían financiarse mediante un bono verde y un impuesto del tipo de la tasa Tobin o reorientando las actuales subvenciones a los combustibles fósiles. En este sentido, hay que tener en cuenta las necesidades específicas de los países menos adelantados y los países de ingreso mediano bajo, así como de las economías exportadoras de combustibles fósiles que necesitan una reestructuración gradual de las industrias intensivas en emisiones de carbono y la correspondiente red de protección social para hacer frente a la deuda climática..

- **El alivio y la condenación de la deuda** de los países en desarrollo deben ser un tema firmemente asentado en la agenda climática. Un lugar obvio para comenzar sería la deuda del grupo V20 de países vulnerables al cambio climático, pero vincular el clima y las crisis de deuda pone de relieve la necesidad de reformas más sistémicas en la arquitectura internacional de la deuda.
- **Los bancos multilaterales de desarrollo** necesitan capital adicional para apoyar más inversiones verdes y menos en actividades que utilicen combustibles fósiles o contaminantes, y sus actividades deben adecuarse al Acuerdo de París y sus compromisos de “construir un futuro mejor”, y para ello deben desvincularse de actividades en los sectores del petróleo, el carbón y el gas, y contribuir en aquellos procesos de transición que apoyen a las personas y a aquellas industrias verdes para que puedan dar ese salto. Tendrán que reducir las condicionalidades de algunas políticas y relajar la camisa de fuerza que supone el requisito de la calificación AAA a fin de apoyar a las empresas y las tecnologías verdes, tanto las experimentales como las nuevas. Los países del G7, en cuanto accionistas, deberían utilizar las facultades que les otorga esta condición para orientar a los bancos multilaterales de desarrollo en esa dirección. Además, *los bancos regionales de desarrollo* y los bancos multilaterales de desarrollo también podrían comprar bonos verdes de los países en desarrollo y garantizar así una demanda más estable de esos títulos y también un acceso más fácil para los países en desarrollo al capital a largo plazo. Esto también podría tener un impacto favorable en sus rentabilidades y, en consecuencia, contribuiría en cierta medida a aligerar la carga del servicio de la deuda externa.

- **Los mercados de bonos verdes** son un mecanismo posible de financiación a largo plazo. Sin embargo, las disposiciones regulatorias van por detrás del rápido crecimiento de esos mercados. Además, la ecoimpostura es rampante. Dada la magnitud del desafío, el marco regulatorio para el mercado de bonos verdes debe estar respaldado por *disponibilidad de fondos y de personal adecuados*, tanto en el ámbito nacional como internacional.

El segundo paso sería declarar el desafío de la adaptación una emergencia mundial y establecer los mecanismos adecuados para determinar qué es en realidad un bien público global. Esto serviría para reflejar la realidad que ya experimentan las economías en desarrollo que tienen dificultades para financiar las necesidades de adaptación al cambio climático, ayudar a establecer un marco que les permita acceder a la financiación en condiciones adecuadas y adaptar las tecnologías verdes a sus trayectorias de crecimiento nacional.

Hace unos 75 años, el Plan Marshall ayudó a conseguir que las economías devastadas por la guerra pudiesen compartir un espacio de prosperidad. En la actualidad, el cambio climático es un desafío para la humanidad que requiere un enfoque igual de integrado, anticipatorio y estratégico. En el presente *Informe* se estudian varias vías para alcanzar ese objetivo. De todas maneras, el establecimiento de un fondo estructural global con una orientación verde serviría para apoyar un realineamiento de los países en desarrollo y proporcionar con carácter de urgencia financiación para iniciativas tanto de adaptación como de mitigación. Con ello se generarían dividendos no solo para los países en desarrollo, sino también para las economías avanzadas.

## **Reforma de la gobernanza de la adaptación II: comercio internacional**

Muchas de las iniciativas que están cobrando impulso en el contexto de la reforma del sistema multilateral siguen adhiriéndose a una visión del libre mercado y de los flujos de capital que se asemeja poco a las profundas divisiones y asimetrías que estructuran la economía global

contemporánea. Esa visión apenas ha favorecido los progresos en el desarrollo inclusivo, ni probablemente favorezca la consecución de los objetivos de emisiones mundiales. De hecho, es probable que al seguir insistiendo en esa visión se ponga en peligro cualquier noción de transición justa para los países en desarrollo al repercutir negativamente en su actual capacidad exportadora y reducir su espacio fiscal y de políticas en un momento en que es necesario ampliarlo para fomentar la resiliencia frente a futuros choques.

En la OMC se está impulsando la liberalización del comercio de bienes y servicios ambientales. Aunque no hay un consenso sobre qué bienes deben incluirse en la lista de bienes ambientales, la mayoría de los países en desarrollo son importadores netos de bienes relacionados con el medio ambiente, según la definición incluida en la lista combinada de bienes ambientales (CLEG). Los aranceles a las importaciones de estos bienes relacionados con el medio ambiente se sitúan, por término medio, entre el 5 % y el 6 % en los países en desarrollo, llegando sus aranceles máximos a superar el 100 % en el caso de algunos productos, mientras que estos mismos aranceles son inferiores al 1 % en la mayoría de los países desarrollados. En 2019, los ingresos recaudados por los países en desarrollo por los aranceles aplicados a estos bienes ascendieron a 15.000 millones de dólares. Por consiguiente, la liberalización del comercio de estos productos supondrá para los países en desarrollo una importante pérdida de ingresos en concepto de aranceles.

Los servicios ambientales ya se clasificaron en el caso de una gama limitada de estos que se estableció con miras a las negociaciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Sin embargo, se ha intentado en repetidas ocasiones ampliar el alcance del concepto de servicios ambientales para incluir servicios como los de ingeniería, arquitectura, diseño, gestión general y construcción. Cualquier compromiso resultante en lo relativo a estos servicios acabará con la flexibilidad que el enfoque de listas positivas del AGCS ofrecía a los países en desarrollo en términos de liberalización de su comercio de servicios. Además, existe el riesgo de que al forzar la liberalización del sector de empresas de utilidad pública de vital importancia se obtengan resultados negativos para el desarrollo. Con ello se creará un entorno de

intereses contrapuestos porque la provisión de bienes públicos quedará reducida a una actividad con ánimo de lucro. Esta circunstancia limitará aún más las posibilidades de los países en desarrollo de utilizar la contratación pública como instrumento de sus políticas para alcanzar determinados objetivos sociales.

También se está impulsando la estrategia liberalizadora del comercio en el contexto de la economía circular, con el argumento de que las restricciones comerciales en forma de prohibiciones a la exportación pueden obstaculizar las actividades relacionadas con la reutilización, la reparación, la renovación, la refabricación y el reciclaje. Sin embargo, los llamados a la liberalización del comercio de bienes y residuos refabricados o reciclados, que se remontan a 2004 en la OMC, han sido rechazados por muchos países en desarrollo, preocupados por el hecho de que los bienes de segunda mano, renovados o refabricados puedan encerrar a sus economías en soluciones tecnológicas obsoletas y menos eficientes y, por tanto, retrasen la consecución de los objetivos medioambientales. También se planteó la preocupación por la liberalización del comercio de residuos y chatarra, ya que sometería a una mayor presión a los sistemas de gestión de residuos de los países en desarrollo, especialmente los que carecen de un marco regulatorio sólido para su gestión y de las correspondientes infraestructuras. Además, se ha determinado que las importaciones de ropa y calzado de segunda mano tienen importantes repercusiones negativas en la modernización de las industrias textil y del cuero, especialmente en África, así como en la cultura, la dignidad humana y la salud de los consumidores.

Las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por el comercio de bienes y servicios representan aproximadamente una cuarta parte de las emisiones mundiales de carbono. Esto indica que la política comercial, y en particular las normas comerciales internacionales, desempeñarán un papel secundario en la reconfiguración de la agenda climática. En lugar de trabajar en una agenda comercial y ambiental que impulse la liberalización del comercio, la estrategia debería centrarse en facilitar a los países en desarrollo la transferencia de tecnología verde y financiación para el clima. Dado que la transformación estructural en un mundo con limitaciones climáticas requiere dejar atrás las tecnologías

con altas emisiones de carbono y pasar a las de emisiones bajas (o nulas), esta solo puede lograrse cuando un Estado desarrollista eficaz la aborda de manera integrada y vela por que el cambio tecnológico discurra en paralelo con el crecimiento de la productividad y el aumento de las oportunidades de empleo y del nivel de vida.

En la actual economía globalizada e interconectada, la organización de la producción global mediante cadenas de valor también globales ha hecho posible que muchas actividades productivas que generan emisiones de carbono se trasladen a países en desarrollo, mientras que la empresa cabecera de cada cadena, por lo general con sede en un país desarrollado, ha conservado las actividades de preproducción y posproducción que generan bajas emisiones de carbono. Así pues, la comparativa eficiencia energética del Norte no puede disociarse de la ineficiencia energética del Sur. Esto implica que medidas como los mecanismos de ajuste en frontera, por las que se gravan con un arancel al carbono las importaciones de países desarrollados procedentes de países en desarrollo, no pueden evaluarse independientemente de esas condiciones estructurales. Estos mecanismos suponen imponer a los países en desarrollo las normas medioambientales que eligen los países desarrollados. Esto contraviene el principio de responsabilidad común pero diferenciada consagrado en el Acuerdo de París. Sería mejor empezar por lograr una relación congruente entre el trato especial y diferenciado y ese principio de responsabilidad común pero diferenciada que establece la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático si se quiere aplicar al nexo comercio-clima un enfoque orientado al desarrollo.

Un primer paso para lograr esa adecuación sería ampliar las medidas no recíprocas del trato especial y diferenciado con el fin de agrandar el espacio de políticas para incluir las iniciativas relacionadas con el clima y el desarrollo. Los instrumentos jurídicos, como las exenciones y las cláusulas de paz, pueden contribuir a disminuir el número de normas restrictivas, así como el efecto de autocensura regulatoria (“regulatory chill”), ampliando así el espacio de políticas de los países en desarrollo. Las economías avanzadas pueden ofrecer incentivos complementarios, como los regímenes de preferencias optativos que proporcionen

financiación climática adicional a la asistencia oficial para el desarrollo, o un acceso preferencial a los mercados a cambio de incrementos en las ya acordadas “contribuciones determinadas a nivel nacional” , lo que podría acelerar las intervenciones en materia de clima sin recurrir a medidas con efectos contraproducentes en el desarrollo.

Para avanzar hacia un acuerdo de ese tipo, la comunidad internacional podría apoyar iniciativas para transformar las normas que rigen los derechos de propiedad intelectual, por ejemplo, a través de una declaración ministerial de la OMC sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio y el cambio climático, con miras a ampliar en el caso de los países en desarrollo las flexibilidades previstas en el Acuerdo cuando se trate de bienes y servicios relacionados con el clima. Con ello se podría sentar las bases de mecanismos innovadores para promover el acceso a tecnologías verdes esenciales que estuviesen protegidas por patentes. Otras iniciativas que podrían favorecer esta agenda incluyen poner a libre disposición las principales tecnologías verdes en cuanto bienes públicos globales, y la cooperación Sur-Sur para la investigación y el diseño en el campo de las bajas emisiones.

## **Conclusión**

Tras decenios de crecientes desigualdades, presiones polarizadoras y una pandemia que ha destruido puestos de trabajo a una escala sin precedentes, la recuperación económica brinda la oportunidad de reequilibrar la distribución del ingreso dentro de los países y entre ellos. Sin embargo, a pesar de los llamados de los líderes del G7 a “reconstruir un mundo mejor”, es posible que de las cenizas de 2020 surjan mundos económicos separados, con escasas posibilidades de que se unifiquen a falta de reformas concertadas a nivel nacional e internacional.

La pandemia solo dará lugar a un mundo mejor si se promueve y apoya una sólida recuperación económica en todas las regiones de la economía global, si los beneficios económicos de la recuperación se canalizan

con prioridad a los hogares de ingresos medio y bajo, si la atención de salud (incluyendo el acceso apropiado a las vacunas) se considera que es un bien público verdaderamente global y si se impulsa la inversión en fuentes de energía libres de carbono de manera intensa y coordinada en todos los países.





