



Asamblea General

Distr. general
26 de julio de 2021
Español
Original: inglés

Septuagésimo sexto período de sesiones
Tema 18 del programa provisional*
Cuestiones de política macroeconómica

Seguimiento y aplicación de los resultados de las Conferencias Internacionales sobre la Financiación para el Desarrollo

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe se preparó en respuesta a la resolución [75/208](#) de la Asamblea General, titulada “Seguimiento y aplicación de los resultados de las Conferencias Internacionales sobre la Financiación para el Desarrollo”. El informe se centra en los nuevos desafíos y aceleradores fundamentales para una recuperación resiliente y sostenible de la conmoción económica ocasionada por la pandemia de COVID-19, que puedan ser de utilidad para las futuras deliberaciones en el marco del foro del Consejo Económico y Social sobre el seguimiento de la financiación para el desarrollo.

* [A/76/150](#).



I. Introducción

1. La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha causado un drástico retroceso en los avances logrados en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y ha afectado a todos los aspectos de la financiación para el desarrollo. En 2020, la economía mundial experimentó su mayor contracción desde la Gran Depresión. Las medidas de confinamiento provocaron una fuerte desaceleración de la actividad económica, lo que se tradujo en una masiva pérdida de ingresos y en un aumento del desempleo que golpearon con especial virulencia a los sectores más vulnerables de la sociedad.

2. Estos fenómenos han tenido lugar pese a las políticas a gran escala que, aunque de forma muy desigual, se han adoptado para evitarlos. Las medidas fiscales y monetarias sin precedentes que se han puesto en marcha han mitigado las repercusiones socioeconómicas de la pandemia principalmente en los países desarrollados, aunque no hayan podido evitar un elevado número de víctimas mortales. Sin embargo, muchos países en desarrollo carecen de los recursos necesarios para responder eficazmente a esta coyuntura. En un contexto de acceso desigual a las vacunas, los muy dispares avances en materia de vacunación en todo el mundo están contribuyendo a precarizar la recuperación mundial.

3. Para la mayoría de los países, la prioridad inmediata sigue siendo contener la propagación de la pandemia y atajar sus secuelas socioeconómicas. Ciertamente, existe el riesgo de que esta situación desemboque en un mundo marcado por profundas divergencias, en el que un grupo de países se recuperaría gracias a medidas de estímulo energéticas, tasas de vacunación elevadas y la aceleración digital, mientras que otros se hundirían aún más en una espiral de pobreza, hambre, falta de acceso a las vacunas, deuda insostenible y austeridad. Sin apoyo deliberado, este segundo grupo podría perder los avances en materia de desarrollo de todo un decenio.

4. Aunque la comunidad internacional ha adoptado medidas para mitigar la gravedad de la crisis (como suspender el pago de la deuda y reforzar la cooperación para el desarrollo, incluido el aumento de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD)), hay que hacer mucho más.

5. La Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda del G20 y el Marco Común para el Tratamiento de la Deuda más allá de la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (Marco Común) constituyen medidas importantes, aunque insuficientes para luchar contra el aumento de los riesgos asociados a la sostenibilidad de la deuda. En un intento por aumentar las reservas de las economías en desarrollo necesarias para combatir la pandemia, el Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) ha autorizado una nueva asignación de derechos especiales de giro (DEG) equivalente a 650.000 millones de dólares, cuya aprobación definitiva está prevista para finales de agosto de 2021. No obstante, se precisan más iniciativas para garantizar que esa asignación tenga las repercusiones necesarias en materia de desarrollo.

6. El esfuerzo emprendido para apoyar a los países y reconstruir para mejorar tendrá que hacer frente a las tendencias y los retos a largo plazo, muchos de los cuales se han agravado con la crisis. En primer lugar, en un contexto de políticas monetarias expansivas prolongadas, en todos los países se han incrementado la deuda y otros riesgos para la estabilidad financiera. Incluso antes de la conmoción ocasionada por la pandemia de COVID-19, cerca de la mitad de los países menos adelantados y otros países de ingreso bajo corrían un alto riesgo de padecer sobreendeudamiento, si es que no lo padecían ya. Al mismo tiempo, las operaciones de los mercados financieros han seguido centrándose en el corto plazo, como refleja la constante desconexión entre el comportamiento de los mercados de acciones y el de la economía real.

7. En segundo lugar, la pandemia ha enturbiado aún más las perspectivas de inversión en muchos países. Desde la crisis financiera mundial de 2009, la inversión ha tenido un crecimiento relativamente moderado a escala global. La pandemia ha dejado al descubierto un importante déficit de inversión en los sistemas de salud y protección social, como pone de manifiesto la falta de resiliencia ante la crisis actual.

8. En tercer lugar, la pandemia ha acelerado el proceso de automatización y digitalización, lo que ha profundizado aún más la brecha digital entre los países. El rápido progreso tecnológico trae consigo enormes oportunidades de crecimiento; sin embargo, al carecer de conectividad digital y de los recursos necesarios para invertir en infraestructuras digitales, muchos países en desarrollo se quedarán aún más rezagados. Por otra parte, dada la desproporcionada incidencia que la pandemia tuvo en los empleos que se prestaban a la automatización, es improbable que se recuperen muchos de los puestos de trabajo perdidos, lo que posiblemente conduzca también a brechas en el terreno laboral.

9. En cuarto lugar, los riesgos asociados al clima agravan las amenazas que se ciernen sobre todas las dimensiones del desarrollo sostenible. Algunas de las economías más vulnerables del mundo son, además, las que más expuestas están a las perturbaciones climáticas. Los encargados de formular políticas deben acelerar urgentemente las inversiones en medidas de mitigación, adaptación y resiliencia ante los efectos del cambio climático, dado el aumento de la virulencia de estos.

10. Es importante destacar que la pandemia ha puesto de relieve lo íntimamente relacionados que están los desafíos económicos, ambientales, sociales y financieros. Las estrategias de políticas que se diseñen han de dar una respuesta coherente en todos los ámbitos de acción de la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo¹, tanto dentro de los países (con marcos nacionales de financiación integrados que sirvan de marcos de acción) como a través de la cooperación internacional.

11. El foro del Consejo Económico y Social sobre el seguimiento de la financiación para el desarrollo de 2021 aprobó un documento final (E/FFDF/2021/3) que establece una serie de acciones ambiciosas, pero concretas, para ayudar a los países a superar la pandemia y avanzar hacia la consecución de la Agenda de Acción de Addis Abeba y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible². En ese documento se solicita que se dé prioridad al gasto destinado a funciones sanitarias esenciales y medidas de protección social, se refuerce la cooperación fiscal, se progrese hacia normas internacionales coherentes y comparables a nivel mundial para la divulgación de información relacionada con la sostenibilidad, se amplíe el acceso a la financiación en condiciones favorables para los países más necesitados, se resuelvan las vulnerabilidades sistémicas de la deuda y se proporcione financiación a largo plazo y tipos de interés fijos a los países más vulnerables, y se establezcan nuevas normas sobre la economía digital que promuevan un entorno empresarial abierto, justo y no discriminatorio. Desde que se aprobó el documento final, se han producido ciertas mejoras en el contexto mundial y también en el ámbito de las medidas adoptadas en algunas otras esferas, como queda reflejado en las siguientes secciones del presente informe.

12. Pese a todo, siguen planteándose desafíos enormes. Aunque la economía mundial esté mejorando, se está dejando atrás a muchos países. Se precisan medidas inmediatas no solo para hacer frente a la pandemia y sus secuelas económicas, sino también para combatir el cambio climático y reforzar la resiliencia. Si no se invierte lo suficiente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, muchos países podrían perder los avances en materia de desarrollo de todo un decenio.

¹ Resolución 69/313, anexo.

² Resolución 70/1.

II. Contexto económico mundial

13. Las perspectivas de la economía mundial han mejorado en los últimos meses, impulsadas por la rápida administración de vacunas en muchas economías desarrolladas y por nuevas políticas de estímulo. De acuerdo con el informe “World Economic Situation and Prospects as of mid-2021”, la economía mundial crecerá un 5,4 % en 2021 y un 4,1 % en 2022, tras la fuerte contracción del 3,6 % experimentada en 2020. Sin embargo, esas cifras globales agregadas enmascaran una profunda divergencia de las perspectivas de recuperación entre distintos países y regiones. La recuperación es un proceso muy arduo para los países dependientes del turismo, como los pequeños Estados insulares en desarrollo, debido a la lentitud con la que se levantan las restricciones a los viajes. A pesar del fuerte repunte registrado recientemente en los precios de los productos básicos en todo el mundo, las perspectivas de crecimiento siguen siendo poco halagüeñas en gran parte de África Subsahariana y Asia Meridional, así como en América Latina y el Caribe. Según las previsiones, la producción económica de muchos países en desarrollo no recuperará los niveles anteriores a la pandemia hasta 2022 o 2023.

14. La pandemia se ha cebado especialmente con los sectores más vulnerables de la sociedad, lo que ha agravado la pobreza y las desigualdades intranacionales. Se calcula que, en 2020, 114,4 millones de personas cayeron por debajo del umbral de la pobreza; de ellos, 57,8 millones eran mujeres y niñas³, y en torno al 82 % eran personas que vivían en países de ingreso mediano⁴. En ese mismo año, se destruyó un total de 255 millones de puestos de trabajo a tiempo completo en todo el mundo⁵, y los trabajadores poco cualificados, las mujeres, los jóvenes y quienes desarrollaban su actividad en la economía informal resultaron desproporcionadamente perjudicados por las pérdidas de empleo.

15. El limitado margen fiscal y la vulnerabilidad de la deuda de muchos países en desarrollo han restringido su capacidad para gestionar eficazmente la crisis sanitaria y contener las secuelas económicas de la pandemia. El colapso de los ingresos ocasionado por la pandemia ha aumentado las presiones fiscales, lo que ha hecho más preocupantes los riesgos de sostenibilidad de la deuda, especialmente en los países menos adelantados.

16. Los encargados de formular políticas tendrán que hacer frente a las tendencias y desafíos de la economía mundial, así como a la naturaleza interrelacionada de esos desafíos, al financiar el desarrollo sostenible. La Agenda de Acción de Addis Abeba ofrece una hoja de ruta en sus siete ámbitos de acción.

III. Ámbitos de acción de la Agenda de Acción de Addis Abeba

A. Recursos nacionales públicos

17. A fin de reconstruir para mejorar tras la pandemia, los Estados Miembros deberán movilizar recursos públicos nacionales para el desarrollo sostenible mejorando la política fiscal y la administración tributaria, promoviendo la integridad financiera e invirtiendo en protección social. Los impuestos sobre el carbono y otros gravámenes denominados “solidarios” pueden ayudar a recaudar recursos nacionales públicos y, al mismo tiempo, incitar a la adopción de comportamientos acordes con

³ Naciones Unidas, “World Economic Situation and Prospects as of mid-2021” (Nueva York, 2021).

⁴ Banco Mundial, “Pobreza: panorama general”, 15 de abril de 2021. Véase

www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview.

⁵ Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: tendencias 2021* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2021).

el desarrollo sostenible. El desarrollo de un multilateralismo más inclusivo a la hora de definir normas tributarias puede ayudar a garantizar que las necesidades y las capacidades de los países en desarrollo ocupen un lugar primordial en los acuerdos internacionales destinados a reforzar la transparencia fiscal y a abordar las consecuencias fiscales de la digitalización de la economía.

18. Las finanzas públicas nacionales son especialmente importantes en el contexto de una pandemia mundial, cuando se pide a los Gobiernos que aumenten los recursos públicos destinados a la salud (por ejemplo, para adquirir vacunas contra la COVID-19) y que brinden ayudas para la subsistencia (por ejemplo, con programas de apoyo a las empresas y transferencias). Sin embargo, la pandemia también ha menoscabado la recaudación de ingresos públicos.

19. Las estimaciones del FMI revelan un descenso de los ingresos en el período comprendido entre 2019 y 2020 de menos del 3 % del producto interno bruto (PIB) en las economías avanzadas, de más del 3 % en los países de mercados emergentes y ligeramente superior al 1 % en los países de ingreso bajo. En 2020, los saldos fiscales globales de las economías avanzadas sufrieron un deterioro de unos 8,8 puntos porcentuales del PIB, mientras que los de los países de mercados emergentes y de ingreso bajo registraron, respectivamente, descensos de 5,1 y 1,4 puntos porcentuales. Se espera que los ingresos vuelvan a aumentar en 2021 y 2022, a medida que los países dejen atrás los confinamientos impuestos a raíz de la pandemia de COVID-19; sin embargo, esta expectativa general variará según la gravedad de los brotes y el acceso de los países a las vacunas.

20. Los sistemas de protección social han sido elementos fundamentales de las respuestas adoptadas frente a la pandemia en los países con el margen fiscal necesario para aumentar las transferencias. En 2020 se registraron más de 1.600 respuestas en materia de protección social en más de 200 jurisdicciones⁶. Muchos países desarrollados y de ingreso mediano ampliaron sus programas de red de seguridad social, y algunos de ellos están estudiando la posibilidad de introducir cambios más permanentes en el sistema de protección social, como aumentar la universalidad de las transferencias y mejorar el nivel mínimo de esa protección. Estas ampliaciones de la protección social no contributiva demuestran la importancia que tiene la protección social financiada con cargo a los presupuestos para no dejar a nadie atrás. Los países pueden basarse en las medidas temporales adoptadas recientemente para definir niveles mínimos permanentes de protección social, garantizando la sostenibilidad financiera y fiscal con una combinación de impuestos y cotizaciones a la seguridad social⁷. Esos sistemas pueden diseñarse para dar mejor cobertura a los trabajadores informales, como se solicita en el documento final del foro del Consejo Económico y Social sobre el seguimiento de la financiación para el desarrollo de 2021, y brindar protección suficiente a las mujeres, a las que se ha excluido con frecuencia.

21. La política fiscal y la administración tributaria también deben contribuir a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como a responder a la pandemia de COVID-19 y a recuperarse de ella. Unos sistemas tributarios justos y progresivos pueden ayudar a reconstruir las sociedades convirtiéndolas en más inclusivas y resilientes por medio de la financiación de bienes y servicios públicos. Aunque los impuestos sobre el patrimonio y los gravámenes solidarios pueden ayudar a financiar las iniciativas destinadas a recuperarse de la pandemia y a reconstruir para mejorar, hay que reforzar las medidas contra la evasión fiscal de las personas ricas. También

⁶ OIT, Monitor de Protección Social, “Social protection responses to the COVID-19 crisis around the world” (31 de diciembre de 2020), figura 2.

⁷ OIT, Foco en la protección social, “Towards solid social protection floors? the role of non-contributory provision during the COVID-19 crisis and beyond”, resumen de la OIT (enero de 2021).

se deberían sopesar políticas fiscales acordes con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como las que gravan el carbono o el tabaco.

22. Hay que reforzar la cooperación fiscal internacional a fin de apoyar las iniciativas emprendidas por los países para movilizar mejor sus recursos públicos. En la Agenda de Acción de Addis Abeba se pide que esa cooperación tenga un enfoque y un alcance universales. Si bien se han logrado avances de gran calado para aumentar la cooperación internacional y la transparencia en materia de fiscalidad y abordar los retos que plantea la fiscalidad transfronteriza, aún queda mucho por hacer para frenar la elusión y evasión fiscales. Los países en desarrollo, especialmente los menos adelantados, siguen teniendo menor acceso a las redes de intercambio de información tributaria.

23. La pandemia de COVID-19 ha acelerado la transformación digital de las economías y las sociedades, lo que hace que aún haya más en juego en las actuales negociaciones sobre cómo adaptar las normas tributarias, dado lo fácil que resulta para los modelos de negocio digitales trasladar los beneficios. Hay un consenso generalizado sobre la necesidad de actualizar las normas tributarias para permitir a los Estados ejercer derechos impositivos sobre la actividad económica en su jurisdicción, independientemente de que exista o no presencia física; sin embargo, hay discrepancias sobre la mejor manera de hacerlo. Sería conveniente que las normas tributarias se definieran en el marco de un multilateralismo más inclusivo. Una solución mundial consensuada, aplicada por un número suficiente de países, sigue siendo el enfoque óptimo para posibilitar una imposición efectiva de las actividades económicas objeto de este proceso de digitalización y evitar los riesgos de incertidumbre fiscal, doble imposición y represalias asociados a la aplicación de medidas unilaterales. Sin embargo, aparecen dificultades a la hora de forjar un consenso y, en particular, de garantizar que las necesidades y capacidades de los países en desarrollo ocupen un lugar central en los debates mundiales. Para estos países, será más fácil poner en práctica soluciones sencillas, con las que, además, tendrán más probabilidades de lograr incrementos de ingresos considerables.

24. El Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación dio un paso importante con sus orientaciones, dirigidas a la creación de sistemas fiscales más justos y a la consideración de las prioridades de los países en desarrollo. En 2021, finalizó y actualizó sus orientaciones sobre una serie de cuestiones, como la fijación de precios de transferencia, la evitación y solución de controversias, las exenciones fiscales aplicadas a las ayudas entre los Gobiernos, los impuestos sobre el carbono y la tributación de las industrias extractivas. Uno de los principales logros del Comité fue la decisión de incluir en la Convención Modelo de las Naciones Unidas sobre la Doble Tributación entre Países Desarrollados y Países en Desarrollo un artículo 12B, por el que se amplía el derecho de tributación de los Estados desde los que se pagan los servicios digitales automatizados. La disposición propuesta permitirá a las jurisdicciones gravar los ingresos derivados de los modelos de negocio digitales promulgando leyes nacionales y, con ello, posiblemente, aumentar su recaudación sin tener que recurrir a complejos mecanismos de administración tributaria. Ahora, los países tendrán que decidir si incorporan esta disposición a las redes de tratados existentes y, en caso afirmativo, cómo hacerlo.

25. Paralelamente, la comunidad internacional está debatiendo la adopción de tipos impositivos mínimos globales aplicables a las empresas, lo cual podría ayudar a reducir los incentivos para trasladar los beneficios, la competencia fiscal y la convergencia a la baja del impuesto de sociedades. Hay que tener en cuenta cómo afectaría un impuesto mínimo de sociedades a los países en desarrollo (cuyas legislaciones suelen establecer tipos impositivos más altos para las empresas) y cómo podría diseñarse esta propuesta para que los países pudieran incentivar

adecuadamente la inversión en desarrollo sostenible sin renunciar a una fiscalidad efectiva suficientemente elevada.

26. Luchar contra los flujos financieros ilícitos, que merman los recursos que habrían de destinarse al desarrollo sostenible, también puede contribuir a generar el margen fiscal necesario para invertir en dicho desarrollo. Los riesgos de corrupción y blanqueo de dinero aumentaron con las adquisiciones de emergencia realizadas en 2020 y 2021 para responder a la pandemia de COVID-19. Entretanto, los incrementos patrimoniales derivados de la enorme apreciación de algunos activos financieros se gravan ineficazmente, en parte debido a sofisticadas estrategias de evasión fiscal. Conforme los países reconstruyen para mejorar tras la pandemia, un enfoque más sistemático para combatir los flujos financieros ilícitos mejoraría la movilización de ingresos y reforzaría el contrato social.

27. El Panel de Alto Nivel sobre la Responsabilidad, la Transparencia y la Integridad Financieras Internacionales para Lograr la Agenda 2030, puesto en marcha en 2020 por las presidencias de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social, formuló en febrero de 2021 recomendaciones para los Gobiernos sobre cómo luchar contra los flujos financieros ilícitos. Una de ellas consiste en concertar un pacto global por la integridad financiera para el desarrollo sostenible destinado a reforzar los valores de integridad y legitimidad, fortalecer los marcos de políticas y rediseñar las instituciones con miras a fomentar y promover la integridad financiera para el desarrollo sostenible. Al fortalecer las políticas e instituciones relativas a la integridad financiera, los Estados Miembros estarán reforzando el contrato social a escala nacional y aprovechando el contrato global plasmado en la Agenda 2030 y en la Agenda de Acción de Addis Abeba.

B. Actividad financiera y comercial privada nacional e internacional

28. Las fuentes privadas de financiación pueden contribuir a una recuperación sostenible y resiliente de la pandemia de COVID-19; sin embargo, las futuras inversiones han de ser más acordes con la Agenda 2030 y llegar a los países más rezagados en cuanto a objetivos de desarrollo. Aunque los Gobiernos pueden adoptar medidas a nivel nacional para estimular la inversión privada e incentivar el paso del sector privado a una mayor sostenibilidad, el apoyo internacional será esencial para que las economías menos avanzadas puedan atraer a los inversionistas privados y seguir desarrollando su sector privado local. Los Gobiernos también deben colaborar para redirigir los mercados de capitales hacia inversiones acordes con los objetivos del desarrollo sostenible. Al contar con normas mundiales en esta esfera, quienes participaran en los mercados tendrían que hacer frente a menos costos y, al mismo tiempo, sería más fácil evitar la confusión y la fragmentación de tales mercados.

29. La crisis de la COVID-19 ha malogrado determinadas actividades empresariales y ha conducido a una fuerte caída de la inversión, lo que ha menoscabado la capacidad de los países para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El apoyo gubernamental de muchas economías desarrolladas ha logrado limitar el número de empresas en quiebra y proteger puestos de trabajo; no obstante, una recuperación sostenible e inclusiva pasa por estimular la inversión y reinventar el modelo empresarial para que sea más beneficioso para las personas y el planeta en su conjunto.

30. En 2020, la inversión extranjera directa mundial se redujo en un 35 %, pasando de los 1,5 billones de dólares de 2019 a 1 billón de dólares⁸, lo que ha tenido considerables repercusiones en los ámbitos fundamentales para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por ejemplo, en comparación con 2019, los compromisos de inversión privada en proyectos de infraestructura se redujeron en 2020 en un 52 % en los países en desarrollo⁹. El descenso fue especialmente acusado en el sector del transporte (que alcanzó un -78 %), mientras que el sector de las energías renovables mostró mayor resiliencia. De los 129 proyectos de generación de electricidad, 117 eran de energías renovables¹⁰.

31. La reactivación de la inversión ayudará a la recuperación de la crisis, estimulará el crecimiento económico y creará empleo. Sectores como los de las energías renovables y las telecomunicaciones han demostrado su capacidad de atraer a los inversionistas privados. Los países podrían estudiar la posibilidad de dejar que el sector privado tuviera prioridad a la hora de invertir en esos sectores y centrar la inversión pública en aquellos ámbitos que no generen rendimientos financieros con los que poder compensar a dichos inversionistas. La comunidad internacional debería asistir a los países en desarrollo en este empeño, sobre todo a los menos adelantados, a los pequeños Estados insulares en desarrollo y a los países en desarrollo sin litoral, entre otras cosas, ayudando a preparar mejor los proyectos y a reducir los costos de financiación, por ejemplo, con mecanismos de reparto de riesgos bien diseñados.

32. Una recuperación inclusiva y sostenible requiere también la participación de las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes), que vertebran muchas economías en desarrollo y que, sin embargo, han estado históricamente desatendidas por el sistema financiero oficial. La crisis ha golpeado a estas empresas con una virulencia desproporcionada. Las mujeres, que suelen estar más desprotegidas desde el punto de vista económico, están sobrerrepresentadas en los sectores más golpeados por la crisis (como el comercio al por menor y los servicios de alojamiento y alimentación). Conforme se van retirando progresivamente las medidas de apoyo de los Gobiernos, los encargados de formular políticas deben garantizar que las pequeñas empresas viables no se vean abocadas a la quiebra por falta de liquidez. También deben reducir la vulnerabilidad de estas empresas ante futuras crisis, por ejemplo, racionalizando las políticas de registro mercantil, apoyando la digitalización de las mipymes, y diseñando programas que mitiguen sus problemas de financiación. El apoyo internacional, incluida la creación de capacidad, puede ayudar a los países en este sentido.

33. Con todo, la recuperación no será sostenible si no se efectúan cambios más básicos en el modelo de negocio imperante, lo que exige modificar las reglas del juego para armonizar mejor la actividad empresarial con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Mientras sea rentable dirigir negocios insostenibles desde el punto de vista ambiental o social, habrá un desajuste entre los objetivos de la sociedad y los de las empresas que no se podrá corregir sin recurrir a la tarificación del carbono y a otras políticas que busquen asignar un precio a las externalidades. Los reguladores también deberían obligar en mayor medida al sector privado a rendir cuentas de su repercusión en el desarrollo sostenible, lo que pasa por mejorar la transparencia y la divulgación de información sobre la sostenibilidad empresarial. En el documento final del foro del Consejo Económico y Social sobre el seguimiento de la financiación para el desarrollo de 2021, los Estados Miembros alentaron el progreso hacia normas

⁸ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *World Investment Report 2021: Investing in Sustainable Recovery* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.21.II.D.13).

⁹ Banco Mundial, *Private Participation in Infrastructure (PPI): 2020 Annual Report* (Washington D. C., 2021).

¹⁰ *Ibid.*

internacionales coherentes y comparables a nivel mundial para la divulgación de información relacionada con la sostenibilidad, aprovechando los principios, marcos y orientaciones existentes.

34. Sin embargo, la proliferación de enfoques distintos en lo que respecta a la financiación sostenible puede crear confusión y aumentar el costo de la participación en el mercado. Para mitigar este riesgo, se debería estudiar en qué ámbitos puede lograrse la convergencia a nivel mundial y regional, como los concernientes a una mayor consolidación de los marcos para la elaboración de informes de sostenibilidad y la imposición de un nivel mínimo de divulgación. Con ello se podría definir una línea de base internacional que luego cada país podría desarrollar a escala nacional. La Fundación de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) tiene previsto crear un consejo de normas internacionales para la sostenibilidad destinado a trabajar en un conjunto coherente de normas mundiales en materia de elaboración de informes de sostenibilidad. Esto podría suponer un hito en dicha materia, dado el reconocimiento del que gozan las NIIF en todo el mundo en materia de presentación de información financiera.

35. Del mismo modo, existe un riesgo real de que los Objetivos de Desarrollo Sostenible se aprovechen para vender como sostenibles determinados productos de inversión que, en realidad, no contribuyen sustancialmente al logro de tales Objetivos. El primer paso para mitigar este riesgo consiste en llegar a un acuerdo mundial sobre lo que constituye una inversión sostenible (es decir, sobre los principales criterios que debe cumplir este tipo de inversiones). Con tal fin, la Alianza Mundial de Inversionistas para el Desarrollo Sostenible, puesta en marcha por el Secretario General, ha elaborado una definición compartida de la inversión en desarrollo sostenible que, si se adopta de forma generalizada, puede servir como norma efectiva para los mercados. Además, la Alianza ha desarrollado un navegador de inversiones en desarrollo sostenible para guiar a los inversionistas por los distintos enfoques de la inversión sostenible, así como un conjunto de indicadores para medir las repercusiones de sectores específicos, los cuales pueden mejorar la calidad de las mediciones de la contribución de una empresa dada a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

C. Cooperación internacional para el desarrollo

36. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) aumentó en respuesta a la crisis de la COVID-19: en 2020, alcanzó un total de 161.200 millones de dólares, lo que supone un incremento del 3,5 % en términos reales respecto a 2019, según cálculos efectuados utilizando la nueva medida de la donación equivalente. Este incremento ha estado respaldado por actividades relacionadas con la pandemia de COVID-19 y préstamos bilaterales. La AOD bilateral prestada a los países menos adelantados y a África, aplicando un criterio contable de caja, aumentó, respectivamente y en términos reales, un 1,8 %, hasta alcanzar los 34.000 millones de dólares, y un 4,1 %, hasta alcanzar los 39.000 millones de dólares.

37. De media, se produjo un aumento de la AOD como proporción del ingreso nacional bruto (INB) de los países donantes (pues llegó al 0,32 % en 2020, frente al 0,30 % de 2019), debido en parte a la caída del INB en la mayoría de dichos países. Con todo, la AOD como proporción del INB se mantuvo por debajo del objetivo del 0,7 % marcado por las Naciones Unidas, que tan solo cumplieron o superaron seis donantes: Alemania, Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suecia. En términos generales, 16 países donantes aumentaron su AOD y 13 la disminuyeron. Algunos donantes también están considerando la posibilidad de reasignar una parte de su asignación adicional de

derechos especiales de giro (DEG) en pos de su objetivo de la proporción del INB destinada a la AOD, lo que puede suponer nuevos recortes de la ayuda por volumen.

38. El FMI estima que se necesitan 50.000 millones de dólares para adoptar, entre otras, las siguientes medidas con las que hacer frente a la pandemia de COVID-19: vacunar a la población en al menos el 40 % de todos los países para finales de 2021 y en al menos el 60 % de todos los países para el primer semestre de 2022, hacer un seguimiento de los riesgos a la baja y asegurar frente a ellos, y velar por que haya pruebas, rastreos y tratamientos generalizados allí donde la tasa de vacunación sea reducida. Ciertamente, alrededor del 44 % de las dosis de la vacuna contra la COVID-19 se han administrado en los países más ricos, lo que contrasta con el 0,4 % registrado en las naciones más pobres. Para superar la diferencia de recursos propios destinados a la prevención, el diagnóstico y el tratamiento de la COVID-19, los asociados para el desarrollo deberían apoyar la hoja de ruta de inversiones propuesta por el FMI, el Grupo Banco Mundial, la Organización Mundial de la Salud y la Organización Mundial del Comercio, destinada a impulsar la fabricación, el suministro, el comercio y la entrega de vacunas, oxígeno y suministros médicos. La propuesta incluye subsanar el déficit de 17.000 millones de dólares en la financiación del Acelerador del Acceso a las Herramientas contra la COVID-19 (Acelerador ACT), que los proveedores de AOD deberían cubrir de forma prioritaria e inmediata. También se precisan más aportaciones en forma de donaciones.

39. Los proveedores de AOD deben aumentar y cumplir sus compromisos de destinar el 0,7 % de su INB a esa asistencia. Debe darse prioridad a la financiación de los países vulnerables (como los menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo) mediante donaciones en lugar de los préstamos, y ha de invertirse la tendencia anterior a la crisis de reducir la concesionalidad otorgada a los países menos adelantados y la disminución de la AOD destinada a la salud.

40. La respuesta inmediata de los bancos multilaterales de desarrollo a la crisis ha tenido una magnitud y una velocidad sin precedentes, y se ha adelantado a la de los asociados bilaterales para el desarrollo. Colectivamente, los bancos multilaterales de desarrollo anunciaron más de 200.000 millones de dólares en ayudas a los países en desarrollo, con un apoyo especialmente decidido a los países menos adelantados. Sin embargo, las restricciones de la capacidad financiera están limitando el apoyo anticíclico que pueden brindar los bancos multilaterales de desarrollo, sobre todo a través de los servicios de préstamo no preferenciales que ofrecen financiación a largo plazo a los países de ingreso mediano.

41. Los donantes deberían reforzar la capacidad financiera de los bancos multilaterales de desarrollo aportando más fondos o adelantando las reposiciones programadas. El éxito de la 20ª reposición de la Asociación Internacional de Fomento será fundamental para mantener el apoyo. Además, los prestamistas oficiales deberían ampliar la fecha de vencimiento de los préstamos que conceden, incluidos los no preferenciales, y estudiar opciones para ofrecer a los países en desarrollo financiación a muy largo plazo (por ejemplo, a 50 años) en forma de préstamos a interés fijo para que puedan beneficiarse de los tipos de interés mundiales extremadamente bajos.

42. Los instrumentos innovadores de financiación pública están apoyando satisfactoriamente la respuesta a la pandemia de COVID-19. Por ejemplo, los compromisos anticipados de mercado constituyen una herramienta esencial del Mecanismo COVAX para el acceso mundial a las vacunas contra la COVID-19. La financiación combinada también puede apoyar las iniciativas de recuperación tras la pandemia de COVID-19. No obstante, los asociados deben tener cuidado de no desviar a esa financiación combinada los fondos de las donaciones destinadas a satisfacer necesidades sociales, en función de las prioridades del país.

43. Una de las opciones para ampliar la financiación combinada consistiría en agrupar recursos oficiales de los bancos bilaterales o multilaterales de desarrollo en un fondo de esta categoría de financiación. Los donantes también deben estudiar la posibilidad de utilizar préstamos no preferenciales a un tipo de interés inferior al del mercado en la financiación combinada, entre ellos préstamos de tipo participativo, para que los asociados del sector público puedan participar en los posibles beneficios financieros.
44. La pandemia ha puesto de manifiesto la intensificación de los riesgos asociados al clima y, con ello, ha subrayado la importancia de la financiación de los bienes públicos globales. La crisis de la COVID-19 puede haber socavado tanto la demanda como el suministro de la financiación climática, lo que probablemente impida alcanzar el objetivo marcado para 2020 de destinar 100.000 millones de dólares a dicha financiación. Se necesita voluntad política para aumentar tanto la financiación climática como la AOD a fin de hacer frente a la confluencia de esas crisis.
45. Los países desarrollados deben aumentar sus contribuciones a la financiación climática con 100.000 millones de dólares al año como mínimo. Todos los proveedores deben incrementar la financiación para la adaptación hasta situarla al mismo nivel que la destinada a la mitigación, además de dar prioridad a la financiación por donaciones para los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo. Hay que seguir estudiando cuál es el mejor modo de incorporar la financiación de los bienes públicos globales en las prácticas de financiación del desarrollo sostenible.
46. La cooperación Sur-Sur y la triangular han contribuido a brindar acceso a vacunas, suministros médicos y personal, a movilizar recursos, a aplicar medidas conjuntas y a compartir tecnologías; de ahí que haya que seguir reforzando ambas formas de cooperación. Al hacerlo, será posible mejorar las capacidades y los recursos destinados a iniciativas de cooperación para el desarrollo que tengan en cuenta los riesgos, aprovechando el comercio, las políticas industriales, la integración regional y las cadenas de valor regionales, así como una mayor financiación, entre otros medios. El Sur Global ha sido importante para generar y catalizar el desarrollo de conocimientos sobre los riesgos para la salud y de otra índole, un logro alcanzado, por ejemplo, estableciendo y consolidando centros de excelencia y grupos de reflexión que facilitan cada vez más el intercambio de experiencias, aptitudes y buenas prácticas entre las entidades nacionales y locales. Las Naciones Unidas seguirán apoyando estas iniciativas y la creación de las capacidades humanas e institucionales necesarias para mejorar la contribución de la cooperación Sur-Sur y la triangular al desarrollo sostenible nacional.
47. Los ecosistemas de cooperación para el desarrollo, en particular las políticas nacionales en esta materia y otros elementos que facilitan la eficacia de dicha cooperación, como unos sistemas sólidos de datos e información, han contribuido a responder con éxito a la pandemia y deben seguir reforzándose. Los países pueden tomar como base los marcos nacionales de financiación integrados que ellos mismos gestionan para traducir sus prioridades en solicitudes concretas destinadas a los asociados para el desarrollo.
48. Sin embargo, pese a las medidas de contingencia puestas en marcha, las respuestas que los asociados para el desarrollo dieron a la crisis de la COVID-19 (un reto para el que muchos de ellos no estaban suficientemente preparados) adoleció de falta de coordinación. Esto pone de relieve que tales asociados tienen que formular estrategias y medidas de contingencia para mejorar la coordinación internacional ante las situaciones de crisis y la mitigación de los riesgos. También subraya la necesidad de que todas las fuentes de cooperación internacional para el desarrollo armonicen su actuación con el desarrollo sostenible, centrándose en apoyar las iniciativas de los

países y en crear las capacidades nacionales que se precisan para reducir el riesgo y mejorar la resiliencia.

49. En el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de 2021 se pidió que la cooperación para el desarrollo se articulara teniendo más presentes los riesgos, dada su creciente complejidad y el volumen de recursos y conocimientos técnicos que se requiere para afrontarlos. Además, el Foro formuló recomendaciones específicas respecto al proceso de seguimiento de la financiación para el desarrollo, y también para el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible¹¹.

D. El comercio internacional como motor de desarrollo

50. La alteración del comercio internacional causada por la pandemia de COVID-19 fue menor a la prevista inicialmente, debido, sobre todo, a la resiliencia de las economías de Asia Oriental. La pandemia también hizo que aumentara la demanda de productos relacionados con ella. Según la Organización Mundial del Comercio, el volumen del comercio mundial de mercancías disminuyó un 5,3 % en 2020 y se espera que aumente un 8 % en 2021 gracias a la vigorosa recuperación económica en algunas partes del mundo.

51. La recuperación ha sido desigual, con grandes disparidades sectoriales y regionales. Por ejemplo, el turismo ha experimentado una caída sin precedentes que ha reducido drásticamente los ingresos externos de los países que dependen de esta actividad, incluidos muchos pequeños Estados insulares en desarrollo y países menos adelantados. Los servicios de viajes se redujeron un 63 % en 2020 y es improbable que se recuperen totalmente a corto plazo¹². Además, la pandemia de COVID-19 sigue suponiendo una gran amenaza para la recuperación económica de los numerosos países que no tienen acceso a las vacunas.

52. También es posible que la crisis haya acelerado la reestructuración de las cadenas globales de valor en favor de cadenas de suministro más cortas y flexibles. Se prevé que las empresas trasladarán su producción a zonas más próximas a los consumidores y reducirán la segmentación de las cadenas de valor para aumentar la resiliencia de las cadenas de suministro frente a las perturbaciones externas¹³.

53. Para reactivar el comercio mundial, la comunidad internacional debe seguir esforzándose por mantener abiertos los mercados a fin de garantizar un flujo equitativo de los bienes y servicios necesarios para hacer frente a la pandemia, huyendo del nacionalismo y el proteccionismo en materia de vacunas. Dado que para fabricar las vacunas se precisan insumos de muchos países diferentes, las políticas comerciales restrictivas pueden entorpecer el aumento de su producción. Los regímenes de propiedad intelectual ligados al comercio también repercuten en el suministro de las vacunas; de ahí que cada vez sean más las voces que piden que se renuncie a los derechos de propiedad intelectual sobre la vacuna contra la COVID-19.

54. Los flujos comerciales mundiales también dependen en parte de que se relajen las tensiones comerciales y se reduzcan las medidas restrictivas acumuladas en materia de comercio (como las restricciones a la exportación de suministros médicos esenciales), medidas que, si bien aumentaron durante los primeros compases de la respuesta a la crisis, han ido volviéndose cada vez menos frecuentes. La recuperación sostenible de los flujos comerciales también dependerá de que se solventen los

¹¹ Resumen de la séptima reunión de alto nivel del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo (E/2021/70).

¹² Organización Mundial del Comercio, "World trade primed for strong but uneven recovery after COVID-19 pandemic shock", boletín de prensa, 31 de marzo de 2021.

¹³ UNCTAD, "Global trade update", mayo de 2021.

problemas que padece el sistema multilateral de comercio y de que este se reforme. Para ello, hay que abordar, entre otros asuntos, el funcionamiento de los mecanismos de solución de controversias y llegar a acuerdos sobre cuestiones clave que se están negociando, como las subvenciones a la pesca. También es fundamental lograr que el sistema multilateral de comercio atienda en mayor medida las prioridades del desarrollo sostenible. Los Gobiernos tendrán la oportunidad de impulsar las reformas necesarias durante los diversos actos de alto nivel previstos para 2021, como la 12ª Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio y el 15º período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

55. Para conseguir que el comercio sea más inclusivo también ha de prestarse más atención a los países con menos presencia en el comercio internacional. Dado que no se ha alcanzado la meta 17.11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que consistía en duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales para 2020, habría que intensificar los programas de ayuda para el comercio en estos países. Dicha ayuda también debería destinarse a apoyar el empoderamiento económico de las mujeres en el ámbito del comercio, sobre todo en vista de la especial virulencia con que han sido golpeadas por la crisis. La pandemia ha puesto de manifiesto la importancia de las tecnologías digitales, en general, y la del comercio electrónico, en particular; sin embargo, la brecha digital impide que los beneficios de ambos se repartan equitativamente. La comunidad internacional debería estudiar cómo brindar un mejor apoyo a los países en desarrollo para que puedan aprovechar la digitalización de la economía con el fin de aumentar su participación en el comercio internacional.

56. Para que el comercio sea más inclusivo, también es necesario subsanar el déficit de financiación del comercio que afecta desproporcionadamente a las pequeñas empresas y a los países que no están plenamente integrados en las cadenas mundiales de suministro o en el sistema financiero internacional. Ese déficit, que antes de la crisis ya rondaba los 1,5 billones de dólares en todo el mundo, ha seguido aumentando, según esgrimen los financiadores privados, por el mayor riesgo comercial y las dificultades operacionales del momento. Para compensar esta situación se ampliaron las fuentes públicas de financiación del comercio. Dado que los países menos adelantados no pueden recurrir a los bancos de exportación e importación bien capitalizados en la misma medida que otros países, los bancos multilaterales de desarrollo siguen siendo fuentes esenciales de financiación pública del comercio. Estas instituciones deberían responder a la desigual recuperación reorientando sus programas hacia los países menos adelantados, así como hacia segmentos de mercado como el de las pequeñas y medianas empresas.

E. Deuda y sostenibilidad de la deuda

57. La pandemia de COVID-19 ha provocado un drástico aumento de la vulnerabilidad de la deuda en todo el mundo. En todas las economías desarrolladas y en desarrollo se han adoptado medidas de estímulo fiscal de gran calado que, sumadas a la disminución de los ingresos, han llevado los niveles de deuda pública a máximos históricos. Se calcula que en 2020 la deuda pública mundial aumentó hasta alcanzar casi el 100 % del PIB, frente al 65 % de 2008. Esta situación ha obstaculizado la respuesta de las economías a la crisis y ha empeorado los riesgos ligados a la sostenibilidad de la deuda.

58. Antes de la pandemia, muchos países en desarrollo ya lidiaban con una elevada carga de la deuda. En 2020, cinco deudores soberanos incurrieron en impago; además, hay un alto riesgo de que más de la mitad de los países menos adelantados y de otros países de ingreso bajo incurran en sobreendeudamiento, si es que no lo padecen ya.

59. Las políticas que la comunidad internacional adoptó como respuesta a la crisis ayudaron a evitar que esta fuera más generalizada y sistémica. Las medidas puestas en marcha por los bancos centrales contribuyeron a suavizar las condiciones de financiación y a reducir la tensión en los mercados de deuda de los países de ingreso mediano. Los países menos adelantados y otros de ingreso bajo recurrieron a la financiación de emergencia del FMI y de los bancos multilaterales de desarrollo. La Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda del G20, disponible para 73 países menos adelantados y de ingreso bajo, ha permitido a las naciones participantes redirigir sus recursos del servicio de la deuda a la respuesta a la crisis. Al 18 de junio de 2021, la ayuda proporcionada en el marco de la Iniciativa a 47 países que cumplían los requisitos ascendía a un valor aproximado de 10.300 millones de dólares¹⁴. Con la posterior creación del Marco Común para el Tratamiento de la Deuda más allá de la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda, la atención ya no solo se centra en inyectar liquidez, sino que se amplía para atender los problemas de solvencia de los países que pueden acogerse a la Iniciativa. Hasta ahora, son tres los países que han solicitado adherirse al Marco Común.

60. Las medidas adoptadas por la comunidad internacional han sido cruciales, aunque insuficientes. Los riesgos de sobreendeudamiento siguen siendo elevados en muchos países. Se calcula que el servicio de la deuda pública y con garantía pública con vencimiento en 2021 de los países en desarrollo asciende a 356.000 millones de dólares, monto al que hay que sumar otros 329.000 millones de dólares que vencen en 2022¹⁵. Aunque la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda ha dado un respiro a 47 países, habrá que reembolsar los costos del servicio de la deuda suspendida en 2020 y 2021. Existe el riesgo de que ese reembolso alcance cotas prohibitivas, lo que podría conducir en los próximos años a un nuevo sobreendeudamiento en algunos países si no se introducen medidas adicionales de alivio de la deuda.

61. Es particularmente difícil lograr que los acreedores privados participen en los esfuerzos de alivio de la deuda. Por ejemplo, alrededor de un tercio del total de las obligaciones de servicio de la deuda de los países que pueden acogerse a la Iniciativa corresponde a acreedores privados y, sin embargo, ninguno de estos participó en la Iniciativa, lo que le restó eficacia. Aunque se pretende incluir a los acreedores privados en el Marco Común en condiciones comparables, no está claro cómo funcionaría este acuerdo en la práctica.

62. De hecho, el temor a una rebaja de la calificación crediticia soberana disuadió a algunos países deudores de adherirse a la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda. Es de esperar que el Marco Común conduzca a rebajas de esa calificación, dado que uno de sus objetivos es dar un trato comparable a todos los acreedores. Esto significa que, de prosperar, los acreedores privados participarían necesariamente en la reducción de la deuda, lo que podría obligar a rebajar la calificación, pudiendo llegar, por ejemplo, al impago selectivo. Sin embargo, esta situación debería ser solo temporal y constituir un paso necesario para mejorar los balances y la solvencia soberanos. Sería de esperar que, tras una reestructuración, aumentara la calificación crediticia de un país dado, puesto que debería estar en mejores condiciones de reembolsar la nueva financiación. El Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo está realizando más análisis sobre las calificaciones crediticias soberanas para el *Financing for Sustainable Development Report* de 2022.

¹⁴ Véase www.bancomundial.org/es/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative.

¹⁵ Homi Kharas y Meagan Dooley, "COVID-19's legacy of debt and debt service in developing countries", artículo de la serie Global Working Paper de la Brookings Institution, núm. 148 (Washington D. C., Centro para el Desarrollo Sostenible de la Brookings Institution, diciembre de 2020).

63. Los países de ingreso mediano con una carga elevada de la deuda siguen sin poder acogerse a la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda ni al Marco Común. Una gran proporción de la deuda de muchos de ellos corresponde a acreedores comerciales, principalmente a muchos tenedores de bonos dispersos, lo que dificultará la reestructuración de la deuda cuando sea necesaria.

64. Sin acceso a nueva financiación, seguirá siendo probable que muchos países en los que la deuda continúa siendo sostenible sufran profundos daños económicos y sociales, sobre todo si las autoridades se ven obligadas a retirar el apoyo fiscal de forma prematura. Las precarias situaciones fiscales también están limitando gravemente la capacidad de muchas economías para hacer frente a los crecientes desafíos climáticos y para gestionar la transición ecológica.

65. Se precisan medidas más audaces para generar más margen fiscal que permita a los países invertir en una recuperación sostenible, inclusiva y ecológica, así como para subsanar las deficiencias estructurales de la arquitectura internacional de la deuda soberana. En el informe de políticas del Secretario General de marzo de 2021 titulado “Soluciones a problemas de liquidez y deuda para invertir en los Objetivos de Desarrollo Sostenible: es el momento de actuar” se formulan una serie de recomendaciones para crear un espacio destinado a la inversión en la respuesta a la pandemia y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluida la acción climática. Una de esas recomendaciones consiste en instar a la comunidad internacional a considerar medidas de alivio de la deuda.

66. Un mecanismo de alivio de la deuda podría aprovechar y complementar el Marco Común para ayudar a los países que lo necesitaran, y ofrecer asesoramiento jurídico y técnico (sobre canje de deuda, recompras de deuda, mejoras crediticias, reconfiguración o intercambio de deuda, o la cancelación de esta) adaptado a las circunstancias específicas de cada país y a sus dificultades con la deuda. En varias regiones se están preparando o ya están en marcha iniciativas de canje de deuda, estrategia que podría seguir desarrollándose y ampliándose. Un mecanismo como el descrito también podría ayudar a formular hojas de condiciones estandarizadas, así como cláusulas para los instrumentos de deuda dependientes del estado, que los acreedores bilaterales oficiales podrían incluir sistemáticamente en sus propios préstamos.

67. La crisis actual también ofrece la oportunidad de seguir reforzando la arquitectura internacional de la deuda para poder hacer frente al posible aumento de las reestructuraciones tras la pandemia en un contexto de acreedores cambiante. Con tal fin podrían adoptarse medidas como las siguientes: mejorar la transparencia de la deuda; perfeccionar las cláusulas contractuales, entre otras las relativas al uso de los instrumentos de deuda dependientes del estado, como las que se aplican en caso de huracán; y estudiar opciones jurídicas para resolver más eficazmente las crisis de deuda.

F. Tratamiento de las cuestiones sistémicas

68. Con la crisis de la COVID-19, se ha hecho más urgente atender las voces que llevan ya tiempo reclamando el fortalecimiento de la red de seguridad financiera mundial. El FMI y otras organizaciones han emprendido importantes iniciativas para reforzar los instrumentos de financiación existentes y desarrollar otros nuevos. Pese a todo, se precisan más medidas y reformas más profundas para posibilitar una mejor recuperación de la pandemia de COVID-19 y preparar la red de seguridad financiera mundial frente a futuras crisis. Estas son algunas de las propuestas formuladas en este sentido: mejorar los instrumentos de financiación del FMI, lo que incluye una nueva asignación y el fortalecimiento del papel de los derechos especiales de giro (DEG)

para el desarrollo sostenible; potenciar la coordinación con acuerdos de financiación regionales mejorados; y revisar las cuotas, con el objetivo, entre otros, de aumentar la dotación de fondos del FMI y dar más presencia y participación a los países en desarrollo¹⁶. Hay que mejorar la cooperación para mitigar los riesgos ligados a la estabilidad financiera mundial causados por factores no económicos, como el cambio climático.

69. La crisis de la COVID-19 ha dejado al descubierto y agudizado las vulnerabilidades y los riesgos presentes en el sistema financiero internacional. Las políticas adoptadas como medidas extraordinarias de apoyo estabilizaron los mercados financieros al inicio de la pandemia y sostuvieron la economía mundial, pero también pueden haber contribuido a la acumulación de riesgos futuros, como un mayor apalancamiento financiero y la posible formación de burbujas de precios de los activos. Si aumentaran los tipos de interés a escala mundial, la desigual recuperación económica actual podría llevar a un rápido deterioro de las condiciones financieras de los países en desarrollo, sobre todo de los que tienen altos niveles de deuda. La financiación de emergencia, sumada al alivio de la deuda de los países más pobres, ayudó a atender las urgencias vinculadas a la liquidez y a la balanza de pagos durante 2020, pero las necesidades de financiación siguen siendo elevadas en muchos países en desarrollo.

70. La red de seguridad financiera mundial, vertebrada en torno al FMI, comprende varias instituciones e instrumentos creados en respuesta a crisis económicas y financieras pasadas, e incluye acuerdos de financiación regionales, acuerdos bilaterales de canje y, a nivel nacional, las propias reservas de divisas de los países. Aunque la red de seguridad se ha ampliado sustancialmente desde la crisis financiera mundial de 2008, siguen existiendo lagunas. Para la mayoría de los países en desarrollo, la principal fuente externa de apoyo a la liquidez durante la crisis de la COVID-19 provino de los servicios de préstamo del FMI. A finales de mayo de 2021, el FMI había aprobado casi 110.000 millones de dólares para 84 países en concepto de préstamos de emergencia, nuevos acuerdos de financiación y ampliaciones de los ya existentes, y había concedido 726 millones de dólares para aliviar la deuda de 29 de sus miembros más pobres¹⁷.

71. Se han puesto en marcha algunas medidas a corto plazo para mejorar la capacidad de financiación en condiciones favorables del FMI, como reponer su Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza y su Fondo Fiduciario para Alivio y Contención de Catástrofes, así como aumentar los límites de acceso. En abril de 2020, el FMI estableció una nueva línea de liquidez a corto plazo para los países miembros con políticas y fundamentos muy sólidos, aunque todavía no se ha utilizado.

72. En julio de 2021, el Directorio Ejecutivo del FMI autorizó una nueva asignación de DEG equivalente a 650.000 millones de dólares. Está previsto que la Junta de Gobernadores dé su aprobación definitiva en agosto de 2021. También se está analizando cómo mejorar la eficacia de los DEG canalizándolos hacia los países más necesitados. Se está debatiendo la posibilidad de dar un uso alternativo a los DEG que vaya más allá de su función original de activos de reserva internacionales, como emplearlos para cumplir los objetivos de desarrollo. En este contexto, se podrían

¹⁶ Véase el informe del Secretario General sobre el sistema financiero internacional y el desarrollo (A/76/230) para conocer más detalles.

¹⁷ Véase www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker para consultar el desglose de la asistencia financiera y el alivio del servicio de la deuda concedidos por el FMI a raíz de la COVID-19.

articular nuevos mecanismos para aprovechar los DEG a fin de obtener más financiación para el desarrollo.

73. Dado que las asignaciones de DEG se distribuyen en proporción a las cuotas del FMI, algo menos de dos tercios (418.000 millones de dólares) irían a parar a los países desarrollados. Muchos países con sólidas posiciones en el exterior han manifestado su voluntad de canalizar voluntariamente los DEG no utilizados a los países necesitados. A continuación, se exponen varias propuestas para canalizar los DEG que se están debatiendo actualmente con distintos grados de apoyo político:

a) Un método ya consolidado consiste en represtar DEG a los países de ingreso bajo a través del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza; algunos países ya han recurrido a esta opción, lo que ha permitido triplicar la capacidad del FMI de conceder préstamos en condiciones favorables en 2020;

b) Cada vez hay más interés en que el FMI constituya un fondo fiduciario de resiliencia y sostenibilidad, especialmente dirigido a los países de ingreso mediano bajo, en consonancia con los llamamientos del Secretario General y de otros interesados para que se cree un nuevo fondo fiduciario del FMI que atienda las necesidades de los países vulnerables de ingreso mediano y, sobre todo, de los pequeños Estados insulares en desarrollo;

c) Otra propuesta consiste en canalizar los DEG a través de nuevos fondos fiduciarios constituidos en bancos multilaterales de desarrollo o en bancos regionales de desarrollo (lo cual no exigiría ningún cambio en el Convenio Constitutivo del FMI, por ser ya tales instituciones tenedoras autorizadas de DEG)¹⁸. Estos fondos podrían contribuir a financiar las necesidades relacionadas con la salud y a invertir en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y, con ello, apoyar una recuperación más ecológica y sólida;

d) Algunas propuestas profundizan en el replanteamiento del papel que pueden desempeñar los DEG para apoyar el desarrollo sostenible a largo plazo (lo que exigiría una modificación del Convenio Constitutivo del FMI). Estas son algunas de ellas: i) designar nuevos tenedores autorizados que podrían sacar mayor provecho de los DEG; ii) cambiar la fórmula de distribución de los DEG; y iii) ampliar aún más el uso de los DEG como moneda global o como activo de inversión, también por parte de agentes privados.

74. La crisis de la COVID-19 ha vuelto a poner de manifiesto la importancia de gestionar las consecuencias de la volatilidad de los flujos de capital. En este sentido, los países deben contemplar el uso de todos los instrumentos de políticas que tienen a su disposición, como las políticas monetarias, cambiarias, macroprudenciales y de gestión de los flujos de capital, entre otras, e incorporarlos en marcos nacionales de financiación integrados y coherentes. La cooperación internacional puede ayudar a reforzar la capacidad de los países en desarrollo para aprovechar todo el abanico de instrumentos de políticas, por ejemplo mediante la orientación y la asistencia técnica coherentes de las instituciones financieras internacionales y las organizaciones internacionales.

75. También habrá que mejorar la cooperación mundial para combatir el efecto que tienen sobre la estabilidad financiera los crecientes riesgos no económicos, como los climáticos, sociales y ambientales. En el *Financing for Sustainable Development*

¹⁸ Véase www.imf.org/en/About/FAQ/special-drawing-right para consultar una lista de los tenedores autorizados.

Report de 2021¹⁹, se hace un llamamiento a las autoridades y los órganos de normalización financiera para que orienten a las instituciones financieras sobre cómo incluir el clima y otros factores relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las evaluaciones de riesgos, y también para que incorporen pruebas de resistencia relacionadas con el clima con las que valorar el grado de exposición de dichas instituciones. Los bancos centrales deben seguir adoptando medidas de protección para asegurar la estabilidad financiera y proteger sus propios balances, pero también podrían estudiar los efectos sobre el riesgo climático de las estrategias de adquisición de bonos “neutrales para el mercado”, ya que tales estrategias tienden a reflejar el sesgo del mercado hacia los grandes emisores de carbono²⁰.

G. Ciencia, tecnología, innovación y creación de capacidad

76. La ciencia, la tecnología y la innovación han sido fundamentales en la respuesta mundial a la crisis de la COVID-19 y pueden ayudar a forjar sociedades más resilientes, ecológicas e inclusivas. Aunque las innovaciones como las vacunas y los nuevos métodos terapéuticos están ayudando a superar la emergencia médica y a allanar el camino hacia la recuperación, hay que hacer más para garantizar que todo el mundo pueda acceder a ellos de forma equitativa. Las nuevas tecnologías digitales han apoyado la actividad económica y social durante la pandemia, lo que ha acelerado el proceso de digitalización con consecuencias posiblemente duraderas en todos los ámbitos. Para subsanar las crecientes brechas digitales y otras secuelas imprevistas, habrá que formular políticas digitales inclusivas, invertir en infraestructuras digitales y establecer marcos regulatorios.

77. El Mecanismo COVAX (el pilar de vacunas del Acelerador ACT) tiene como objetivo acelerar el desarrollo y la fabricación de las vacunas contra la COVID-19 y garantizar el acceso justo y equitativo para todos los países. Sin embargo, la producción de vacunas se ha limitado a muy pocos países y, hasta ahora, el acceso ha sido muy desigual, como ya se ha apuntado anteriormente: casi el 44 % de las dosis mundiales se han administrado en países de ingreso alto, y solo el 0,4 %, en países de ingreso bajo²¹. La escasa capacidad de producción y la falta de acceso a la tecnología y a los insumos esenciales de muchos países en desarrollo han obstaculizado su producción nacional de vacunas. Para superar esta respuesta a dos velocidades y combatir la pandemia de COVID-19 en todo el mundo, los interesados públicos y privados deben cooperar para, como mínimo, duplicar la capacidad de fabricación, un objetivo que habrán de lograr barajando todas las opciones disponibles, desde la concesión de licencias voluntarias y las transferencias de tecnología hasta el establecimiento de bancos de patentes y la flexibilización de los derechos de propiedad intelectual.

78. Las nuevas tecnologías digitales han apoyado la actividad económica y social en muchos ámbitos, como el aprendizaje electrónico, la ciberseguridad, el teletrabajo, el comercio y el gobierno electrónicos, y las finanzas digitales. Se han acelerado los avances en materia de activos digitales y las denominadas criptomonedas estables, así como las actividades de los bancos centrales relacionadas con las criptomonedas. Sin embargo, en 2020, la contratación de servicios de banda ancha fija en los países menos adelantados alcanzó una media de tan solo 1,3 abonados por cada 100 habitantes,

¹⁹ Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo, *Financing for Sustainable Development Report 2021* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.21.I.6), pág. 148.

²⁰ *Ibid.*, pág. 8.

²¹ Organización Mundial de la Salud, “Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 7 de junio de 2021”, 7 de junio de 2021.

mientras que en los países en desarrollo fue de 11,5 por cada 100 habitantes y en los países desarrollados, de 33,6 por cada 100 habitantes ²². Las desigualdades relacionadas con los ingresos, el género, la edad, la educación y la salud, entre otras, dificultan el aprovechamiento de las nuevas tecnologías y pueden agravar aún más las diferencias sociales. El aumento de la información errónea y la desinformación y el creciente dominio del mercado por parte de las grandes plataformas digitales son otros de los riesgos y consecuencias imprevistos de la aceleración de la digitalización.

79. Durante los periodos de confinamiento y distanciamiento físico, ha aumentado el uso de los servicios financieros digitales, lo que ha permitido a muchos hogares y microempresas y pequeñas y medianas empresas acceder a recursos financieros y mantener cierto nivel de actividad económica. Muchos Gobiernos estimularon este aumento como parte de sus estrategias de mitigación de la pandemia de COVID-19. Medidas normativas como la reducción o la exención de las comisiones por transacción o el aumento de los límites de las transacciones hicieron más atractivos los pagos digitales, mientras que la relajación temporal de las normas de cumplimiento relacionadas con el conocimiento del cliente y las medidas contra el blanqueo de dinero facilitaron la incorporación de nuevos clientes a los servicios digitales²³. Muchos Gobiernos también incrementaron el número de transferencias que hacían a los particulares a través de canales digitales para prestar asistencia social durante los confinamientos. Pese a sus numerosas ventajas, la rápida expansión de las finanzas digitales también está acentuando los riesgos, como los relacionados con la protección de los consumidores y la exclusión digital, la estabilidad e integridad financieras, y la competencia. Los posibles ciberataques a instituciones financieras de importancia sistémica o a sus proveedores de servicios digitales también se ciernen como posibles peligros para la estabilidad financiera.

80. A fin de aprovechar la tecnología digital para lograr una recuperación sostenible y resiliente que supere las brechas digitales y mitigue otros riesgos nuevos y emergentes, los encargados de formular políticas deben colaborar con todos los interesados con el propósito de garantizar un acceso asequible a Internet para todo el mundo y mejorar la alfabetización digital. La Hoja de Ruta para la Cooperación Digital propone un camino para que los 4.000 millones de personas que aún no están conectadas a Internet lo estén de aquí a 2030²⁴. Hacen falta marcos regulatorios, como una mejor normativa antimonopolio, para reducir el poder de mercado de las grandes plataformas digitales (también en el ámbito de las tecnofinanzas) y crear condiciones de competencia más equitativas. Las estrategias nacionales de inclusión financiera deben aprovechar el potencial de las tecnofinanzas y, al mismo tiempo, afrontar las desigualdades y los riesgos para la estabilidad financiera.

IV. Conclusión

81. La crisis de la COVID-19 ha hecho patentes las importantes vulnerabilidades y desigualdades de la economía mundial y los sistemas financieros. Ha puesto de manifiesto que urge invertir en las personas y en una recuperación sostenible, así como reformar la arquitectura financiera y de políticas mundial. El primer paso que hay que dar consiste en mejorar notablemente el acceso a las vacunas de los países en

²² *Financing for Sustainable Development Report 2021*, pág. 164.

²³ Véase, por ejemplo, Banco Mundial y Cambridge Centre for Alternative Finance, *The Global Covid-19 FinTech Regulatory Rapid Assessment Report* (Washington D. C., Banco Mundial; y Cambridge (Reino Unido), Universidad de Cambridge, 2020), págs. 34 y 38.

²⁴ Naciones Unidas, Asamblea General, “Hoja de ruta para la cooperación digital: aplicación de las recomendaciones del Panel de Alto Nivel sobre la Cooperación Digital”, informe del Secretario General de 29 de mayo de 2020 (A/74/821).

desarrollo. Al mismo tiempo, la crisis brinda una oportunidad única para reconducir al mundo por una senda de desarrollo más sostenible e inclusivo y que tenga más en cuenta los riesgos.

82. Con todo, muchos países en desarrollo carecen del margen fiscal preciso para acometer las inversiones necesarias para lograr una recuperación inclusiva y sostenible. Se estará dejando atrás a esos países si no se les proporciona más apoyo. Además, las inversiones productivas en capital nacional deberían favorecer la sostenibilidad de la deuda a largo plazo, aun cuando aumenten los niveles de endeudamiento a corto plazo. En este contexto, la comunidad internacional tiene que idear estrategias con horizontes crediticios y de inversión a muy largo plazo.

83. A nivel nacional, los encargados de formular políticas deben armonizar sus medidas de recuperación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas climáticas, recurriendo para ello, entre otros medios, a marcos de financiación integrados. Los marcos nacionales de financiación integrados que gestionan los propios países pueden ayudarlos a diseñar soluciones de financiación para la recuperación sostenible que tengan en cuenta las interrelaciones entre los distintos ámbitos de acción de la Agenda de Acción de Addis Abeba, así como entre las dimensiones ambiental, social y económica del desarrollo sostenible.

84. Sin embargo, por sí solas, las iniciativas nacionales serán insuficientes. La crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto que los problemas más espinosos a los que se enfrenta el mundo (los ligados a las pandemias, el clima, la biodiversidad, la deuda y otros riesgos sistémicos) tienen carácter global y solo pueden tratarse si todos los países trabajan al unísono y en pos de objetivos comunes. Es indispensable actuar colectivamente.

85. Con un multilateralismo reforzado y nuevas formas de cooperación mundial se puede aglutinar a las diferentes comunidades vinculadas a la formulación de políticas y dar voz a los más vulnerables frente a las perturbaciones y las crisis. Las Naciones Unidas siguen ofreciendo una plataforma única para dialogar sobre las políticas de financiación teniendo en cuenta las dimensiones económica, social y ambiental (incluida la climática) del desarrollo sostenible a escala mundial.
