



Asamblea General

Distr. general
25 de julio de 2022
Español
Original: inglés

Septuagésimo séptimo período de sesiones
Tema 16 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 [76/198](#) 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 conomía económica ocasionada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), 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/77/150](#).



I. Introducción

1. En su resolución [76/198](#), la Asamblea General solicitó al Secretario General que en su septuagésimo séptimo período de sesiones le presentara un informe orientado a la acción, en el que se expusiesen nuevos desafíos y aceleradores fundamentales para una recuperación resiliente y sostenible de la conmovición económica ocasionada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). A raíz de esta solicitud, en el proyecto de documento final del foro del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas de 2022 sobre el seguimiento de la financiación para el desarrollo, los Estados Miembros invitaron a la Asamblea a evaluar la necesidad de convocar una Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (véase [E/FFDF/2022/L.1](#)).

2. Habiendo transcurrido la mitad del período asignado a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el mundo está muy lejos de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La pandemia de COVID-19 ha agravado la pobreza y las desigualdades, al tiempo que ha reducido las inversiones en los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los países más pobres.

3. Incluso antes del aumento de los precios de los alimentos y la energía en todo el mundo, se estimaba que el producto interno bruto (PIB) per cápita de uno de cada cinco países en desarrollo seguiría por debajo de los niveles de 2019 a finales de 2023. El hambre y la pobreza han aumentado en todo el mundo. Se calcula que el efecto combinado de la pandemia y el aumento de los precios de los alimentos y la energía en todo el mundo hará que en 2022 haya entre 75 y 95 millones de personas más en situación de pobreza extrema, en comparación con las previsiones anteriores a la pandemia (véase [E/2022/55](#)).

4. En todos los países desarrollados y en desarrollo, las extensas medidas de gasto fiscal adoptadas para paliar los efectos de la pandemia, sumadas a la disminución de los ingresos, han llevado los niveles de deuda pública a máximos históricos. Alrededor del 60 % de los países menos adelantados y otros países de ingreso bajo corren un alto riesgo de sufrir sobreendeudamiento o ya se encuentran en esa situación. El endurecimiento de las condiciones financieras mundiales aumentará aún más el riesgo de sobreendeudamiento.

5. Sin embargo, el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible había sufrido tropiezos antes de estos acontecimientos. El crecimiento del comercio internacional se estaba ralentizando, los riesgos macroeconómicos y de endeudamiento iban en aumento y los riesgos sistémicos mundiales derivados de factores no económicos (como la frecuencia y gravedad de las perturbaciones relacionadas con el clima) eran cada vez mayores. El agravamiento de la crisis climática afecta de manera desproporcionada a los países vulnerables, entre ellos muchos países menos adelantados y pequeños Estados insulares en desarrollo. La financiación para el desarrollo sostenible (de origen público, privado, nacional e internacional) sigue siendo insuficiente para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

6. Los documentos finales sobre la financiación para el desarrollo (el Consenso de Monterrey, la Declaración de Doha y la Agenda de Acción de Addis Abeba) ofrecen un marco para afrontar estos desafíos. Son acuerdos que se basan en la premisa de que la financiación para el desarrollo no tiene que ver únicamente con la cantidad de flujos de financiación; tiene que ver, principalmente, con su calidad y con las políticas nacionales e internacionales que los orientan. El Consenso de Monterrey, que puso en marcha el proceso de financiación para el desarrollo en 2002, estableció el marco de la financiación para el desarrollo que sigue siendo la base de los debates internacionales al respecto: que los países son los principales responsables de su

desarrollo social y económico, que el papel de las políticas nacionales de financiación es clave y que esos esfuerzos nacionales deben estar respaldados por un entorno económico internacional propicio. El Consenso, que reflejaba las lecciones aprendidas de las crisis de los mercados emergentes de la década de 1990 y principios de la de 2000, particularmente la crisis financiera asiática y los desordenados y costosos impagos de la deuda soberana, se adoptó dos años después del establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desde entonces, los procesos de seguimiento han coincidido con los principales acontecimientos mundiales o han respondido a ellos. La Declaración de Doha sobre la Financiación para el Desarrollo, de 2008, tuvo lugar durante la crisis financiera mundial, mientras que la Agenda de Acción de Addis Abeba, de 2015, actualizó los compromisos de financiación para el desarrollo y apoyó la implementación y la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

7. Sin embargo, los acuerdos de financiación para el desarrollo no han podido garantizar una financiación suficiente para lograr un desarrollo sostenible. Esto se debe, en parte, a los compromisos no cumplidos, a la escasa aplicación y a las deficiencias o defectos de la arquitectura internacional que aún subsisten. La falta de progreso también se debe a los crecientes riesgos sistémicos y a los enormes cambios que han ocurrido en los mercados financieros desde que se celebraron los acuerdos. El cambio tecnológico ha añadido nuevas oportunidades, pero también desafíos. La arquitectura financiera internacional (los acuerdos de gobernanza que deberían salvaguardar el funcionamiento del sistema monetario y financiero mundial y garantizar que el sistema se ajuste a los objetivos globales) no ha seguido el ritmo de este cambiante panorama mundial. Así pues, en el informe del Secretario General titulado “Nuestra Agenda Común” (A/75/982) se recalca la necesidad de reconsiderar la arquitectura financiera actual y se incluyen propuestas para alimentar este debate.

8. El presente informe examina los progresos realizados desde la adopción de la Agenda de Acción de Addis Abeba en 2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Expone los desafíos para la aplicación, particularmente el impacto de un mundo que se encuentra en un momento de rápido cambio, y propone ámbitos de acción para cumplir la Agenda y los Objetivos en la nueva era de la financiación para el desarrollo sostenible.

II. Cumplir con los compromisos en la nueva era de la financiación para el desarrollo sostenible

9. Desde 2015, se ha avanzado en todos los ámbitos de acción de la Agenda de Acción de Addis Abeba. Los avances incluyen el progreso en la cooperación fiscal internacional y la movilización de recursos nacionales, entre otros medios, desarrollando marcos nacionales de financiación integrados; el crecimiento de la inversión sostenible y las mejoras en la divulgación de la sostenibilidad de las empresas; una huella creciente de los bancos multilaterales de desarrollo y la red de bancos públicos de desarrollo; mejoras en la transparencia de la deuda, la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda del Grupo de los 20 y el lanzamiento del Marco Común para el Tratamiento de la Deuda más allá de la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (Marco Común); la ampliación de la red de seguridad financiera mundial, incluida la histórica emisión de derechos especiales de giro del Fondo Monetario Internacional (FMI), y la creación del Fondo Fiduciario para la Resiliencia y la Sostenibilidad; la aplicación de reformas de la normativa bancaria, en particular el reconocimiento de las consecuencias imprevistas de la inclusión financiera, y una mayor incorporación de los riesgos climáticos en las evaluaciones de la estabilidad financiera; y el crecimiento exponencial de los servicios financieros

digitales y la inclusión financiera. Sin embargo, esos logros han sido insuficientes para hacer frente a los crecientes desafíos mundiales. Y, en muchos ámbitos, el progreso se ha estancado o ha retrocedido.

10. Los compromisos no se cumplieron o fueron insuficientes. La falta de resiliencia de algunas partes de las economías y sociedades que se hizo evidente durante la pandemia puso de manifiesto la insuficiencia de las inversiones realizadas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular para los más de 4.000 millones de personas que seguían sin forma alguna de protección social, y las evidentes brechas de financiación en la protección social, la salud, la educación y la infraestructura sostenible. Todavía no existe un mecanismo de cooperación tributaria internacional que sea totalmente inclusivo y universal; los esfuerzos por impulsar la inversión extranjera directa y la inversión privada en infraestructuras han sido insuficientes; la asistencia oficial para el desarrollo está muy por debajo de los compromisos; y el sistema de comercio multilateral se ha visto afectado por desafíos sin precedentes. Siguen existiendo problemas de larga duración para resolver las crisis de la deuda soberana, a pesar de que todos entienden que la arquitectura tiene importantes deficiencias y necesita una reforma. Los países más necesitados suelen carecer de acceso a liquidez en tiempos de crisis, la reforma de la gobernanza económica mundial tampoco ha avanzado lo suficiente, y los países en desarrollo siguen estando poco representados.

11. El cambiante panorama mundial en los planos económico y financiero está creando tanto oportunidades como desafíos para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La tecnología digital está transformando la actividad económica y los sistemas financieros, y sus implicaciones pueden llegar a ser duraderas. Sin embargo, la aceleración de la digitalización durante la pandemia puso de manifiesto las desigualdades de acceso y uso, al tiempo que profundizó la brecha digital. Al mismo tiempo, los crecientes riesgos sistémicos (incluidos los riesgos climáticos y otros riesgos ambientales, sociales y financieros) y sus interrelaciones cada vez más estrechas exigen revisar los enfoques actuales de la financiación sostenible.

12. La pandemia también ha puesto de manifiesto las vulnerabilidades subyacentes que se han acumulado en la economía mundial durante décadas, particularmente los mercados financieros altamente apalancados y orientados al corto plazo, que suelen estar desconectados de la economía real o que perpetúan las desigualdades y la degradación ambiental.

13. Si no se dan respuestas tanto nacionales como multilaterales para cumplir con los compromisos existentes y abordar las brechas que aún existen en la financiación para el desarrollo, el mundo no podrá afrontar adecuadamente las crisis multifacéticas que perjudican las perspectivas de desarrollo sostenible y ponen en riesgo la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

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

A. Recursos públicos nacionales

14. La financiación pública nacional es esencial para financiar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, suministrar bienes y servicios públicos, aumentar la equidad y contribuir a gestionar la estabilidad macroeconómica. Dada la urgencia de rescatar los Objetivos, es necesaria una mayor acción nacional e internacional para dar un impulso a los recursos públicos nacionales y a su alineación con el desarrollo sostenible.

15. Desde 2015, los ingresos fiscales se han ampliado y se ha avanzado considerablemente en la cooperación fiscal internacional y la transparencia. El apoyo de los donantes a la creación de capacidades relacionadas con la movilización de ingresos se ha duplicado con creces, en consonancia con el compromiso de la Agenda de Acción de Addis Abeba. Aunque la digitalización ha favorecido la recaudación de impuestos en algunos ámbitos, la ha dificultado en otros. También se ha avanzado menos en velar por una cooperación fiscal internacional inclusiva que tenga en cuenta las diferentes necesidades y capacidades de los países en desarrollo.

16. Antes de la pandemia de COVID-19, casi el 60 % de los Estados Miembros había aumentado la movilización de ingresos, calculada como la relación entre ingresos y PIB, en comparación con el período de tres años anterior al acuerdo sobre la Agenda de Acción de Addis Abeba, y 13 países habían experimentado un gran crecimiento de más de tres puntos porcentuales. Sin embargo, la pandemia hizo retroceder a muchos países. Para 2020, 28 países registraron pérdidas de más de tres puntos porcentuales (en comparación con el período 2013-2015).

17. Las relaciones entre ingresos y PIB inferiores al 15 % se consideran en general inadecuadas para la inversión en bienes y servicios públicos. Después de la pandemia, 76 países siguen por debajo de ese punto de referencia informal, incluidos dos tercios de los países de África y el 60 % de los de Asia. Siguen existiendo grandes diferencias entre la movilización de ingresos en los países menos adelantados y en los países desarrollados, con una proporción media de ingresos respecto al PIB del 11,5 % y del 24,6 %, respectivamente. Aunque el crecimiento económico es un motor esencial de los ingresos públicos, lograr una movilización de ingresos más sostenible requiere iniciativas en materia de política tributaria, administración tributaria y aplicación de la ley. Se debe velar por que las políticas de aumento de los ingresos vayan en consonancia con los esfuerzos por reducir la desigualdad, reforzar la resiliencia, empoderar a las mujeres y apoyar la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, dado que los beneficios netos pueden trasladarse a través de las fronteras, los países no pueden abordar la movilización de ingresos por sí solos, sino que es necesaria la cooperación tributaria internacional.

18. En la Agenda de Acción de Addis Abeba, los Estados Miembros se comprometieron a ampliar la cooperación internacional en cuestiones de tributación y destacaron que “las actividades de cooperación internacional en cuestiones de tributación deben tener un enfoque y un alcance universales”. Si bien la cooperación tributaria internacional ha avanzado considerablemente desde 2015, se requiere un mayor esfuerzo para asegurarse de que no se deja atrás a ningún país. Los acuerdos orientados a ampliar el intercambio internacional de información tributaria, particularmente el intercambio automatizado, tanto sobre las cuentas financieras como sobre la actividad de las empresas, han mejorado la capacidad de los organismos de tributación para detectar la evasión fiscal transfronteriza. El número de miembros de los acuerdos de cooperación, acogidos en su mayoría por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), ha aumentado con el tiempo, pero incluso el foro que cuenta con más miembros sigue dejando fuera a casi 50 Estados. Solo dos de los países menos adelantados reciben algún tipo de intercambio de información automatizado.

19. La digitalización y la globalización de la economía han exacerbado las dificultades causadas por el traslado de beneficios de las empresas. Las normas tributarias internacionales, especialmente las disposiciones de los tratados que limitan la posibilidad de cobrar impuestos a una empresa de un país asociado con poca o ninguna presencia física en el país de imposición, deberían adaptarse mejor a las condiciones empresariales modernas y a las necesidades y capacidades de los países en desarrollo.

20. Varios foros internacionales (incluidos los convocados por las Naciones Unidas y la OCDE) han celebrado debates sobre cómo se debe abordar la digitalización en la tributación. El Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas ha acordado un modelo de normas para los tratados bilaterales a fin de permitir que se conserven los derechos de imposición nacionales sobre los servicios digitales en esos tratados. También está estudiando la forma de multilateralizar esas disposiciones (véase [E/2022/45/Add.1](#)), para que puedan aplicarse más rápidamente entre las redes de países de los tratados bilaterales existentes, cuando los interlocutores en las negociaciones estén de acuerdo, lo que constituirá el principal desafío. El Marco Inclusivo de la OCDE sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios ha establecido un marco político para un tratado multilateral que prevea que las jurisdicciones de mercado graven una parte de los beneficios corporativos de las mayores empresas multinacionales independientemente de su presencia física. Sus efectos sobre la movilización de ingresos pueden ser modestos y su aplicación puede tropezar con obstáculos políticos, técnicos y de capacidad.

21. La reducción de los flujos financieros ilícitos y la devolución del producto de la corrupción pueden proporcionar más recursos para invertir en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En la Agenda de Acción de Addis Abeba, los Estados Miembros se comprometieron a redoblar “los esfuerzos encaminados a reducir sustancialmente las corrientes financieras ilícitas para 2030, con miras a finalmente eliminarlas, en particular luchando contra la evasión de impuestos y la corrupción mediante el fortalecimiento de la regulación nacional y el aumento de la cooperación internacional”. Desde 2015 se han utilizado herramientas tecnológicas para ayudar a detectar y combatir los flujos financieros ilícitos, aunque algunos instrumentos, como los criptoactivos, están facilitando aún más esos flujos.

22. Para combatir los flujos financieros ilícitos, los países necesitan nuevas iniciativas que les permitan aplicar los compromisos internacionales y nacionales existentes, normas internacionales reforzadas que puedan resolver las deficiencias y responder a la evolución de los riesgos, una mayor capacidad de aplicación, un mejor uso de los marcos institucionales existentes para la cooperación, e innovaciones en la gobernanza mundial que garanticen la coherencia y la coordinación de los esfuerzos. La transparencia debe constituir la base de esos esfuerzos. Para generar confianza, tanto las autoridades nacionales como el público necesitan más y mejor información. Los países en desarrollo no deberían quedar excluidos de los mecanismos de intercambio de información en materia tributaria, como se puso de manifiesto en la reunión especial del Consejo Económico y Social sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación, celebrada en 2022. Además, si bien velar por que la información sobre la propiedad de las empresas y otros vehículos legales esté disponible para las autoridades pertinentes es un primer paso necesario, también se necesitan normas más estrictas sobre la propiedad efectiva. En última instancia, el fortalecimiento de la integridad financiera requiere sistemas internacionales coherentes y coordinados.

23. Hay que seguir trabajando para garantizar una presupuestación y un gasto eficientes que se ajusten plenamente a las prioridades de desarrollo sostenible de los países. La Agenda de Acción de Addis Abeba pide más transparencia, el fortalecimiento de los mecanismos de control y la racionalización de los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles (entre otras cosas, eliminando progresivamente los subsidios perjudiciales). Los responsables políticos pueden mejorar el contrato social e impulsar la confianza en el Gobierno por medio de una mayor transparencia. La presupuestación con perspectiva de género puede ayudar a garantizar que las prioridades en materia de igualdad de género se financien adecuadamente. A medida que progresen en la reducción de los gastos superfluos, como los que no están

alineados con los objetivos climáticos, los países tendrán que mitigar los efectos regresivos que surjan de los cambios de políticas. El uso de una combinación de instrumentos de financiación pública, como los impuestos, el gasto, los incentivos (incluida la tarificación del carbono) y la regulación, puede aumentar la eficacia de la consecución de los objetivos de las políticas públicas, como la mitigación del cambio climático.

24. Dadas las grandes necesidades de financiación para la transición energética, la diversificación económica y la transformación industrial, los bancos nacionales de desarrollo pueden ser pilares importantes de la financiación pública nacional. Cuando están bien gestionados, pueden dar a los países opciones para financiar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pero deberían ajustarse a los Objetivos y las prioridades nacionales de desarrollo sostenible de forma holística y contar con marcos adecuados de gestión de riesgos y gobernanza.

25. Es necesario establecer disposiciones más eficaces para la financiación sostenible de los gobiernos subnacionales. Además de reforzar la interfaz para las transferencias del nivel nacional al subnacional, los países tal vez deseen evaluar la posibilidad de fortalecer la capacidad de las autoridades subnacionales para recaudar ingresos de fuentes propias y fomentar el acceso a la financiación a largo plazo.

B. Actividad financiera y comercial privada nacional e internacional

26. La actividad empresarial privada, al igual que la inversión, es clave para apoyar el crecimiento económico y aumentar la productividad. También influye en los objetivos sociales y ambientales, y tiene efectos positivos, como la creación de empleo decente, pero también negativos, como la contaminación.

27. Desde 2015, los responsables políticos han tomado numerosas medidas para promover el desarrollo del sector privado, especialmente en los países en desarrollo, y para reforzar la contribución del sector privado al desarrollo sostenible. Un ámbito en el que se observan progresos es la inversión sostenible: se ha generalizado el que las empresas elaboren informes de sostenibilidad, como se pedía en la Agenda de Acción de Addis Abeba, y la inversión sostenible se ha incrementado. Un segundo ámbito es el de la inclusión financiera, en el que las soluciones digitales han propiciado una considerable expansión de los servicios financieros. Además, muchos Gobiernos aplicaron reformas para fomentar el emprendimiento y reducir las cargas regulatorias (aunque no se ha dado tanta importancia a velar por que dichas reformas no tengan efectos negativos en las dimensiones sociales y ambientales del desarrollo sostenible).

28. En otros ámbitos, los avances han sido más limitados. Las expectativas de inversión privada en infraestructuras no se han materializado, y muchos países en desarrollo siguen sin recibir inversión extranjera directa. Ello ocurre a pesar de los esfuerzos de la comunidad internacional, como la creación de instrumentos de financiación combinada (véase la sección III.C del presente informe, sobre la cooperación internacional para el desarrollo). La situación pone de relieve la necesidad de nuevos enfoques y esfuerzos en esos ámbitos.

29. Desde la aprobación de la Agenda de Acción de Addis Abeba, aproximadamente 80 países han adoptado casi 200 medidas para mejorar la divulgación de la sostenibilidad empresarial (el 60 % de ellas exigen la divulgación obligatoria)¹. En 2020, el 92 % de las empresas del índice Standard and Poor's 500 publicaron un

¹ Base de datos Principals for Responsible Investment; puede consultarse en www.unpri.org/policy/regulation-database (consultada en septiembre de 2021).

informe de sostenibilidad, frente a solo el 20 % en 2011. Sin embargo, la gran cantidad de marcos de información ha limitado su uso. La Agenda de Acción de Addis Abeba incluía el compromiso de trabajar “para armonizar las distintas iniciativas relativas a la actividad empresarial y la financiación sostenibles”. En 2021, la Fundación de las Normas Internacionales de Información Financiera, que propone normas contables que rigen la forma de informar sobre las transacciones de las empresas en los estados financieros, puso en marcha el Consejo Internacional de las Normas de Sostenibilidad para promover la convergencia entre los marcos para la elaboración de informes de sostenibilidad existentes. No obstante, existe el riesgo de que cada país siga adoptando su propio enfoque, lo que dificulta las comparaciones. Solo la cooperación internacional puede hacer frente a este riesgo y establecer una base de referencia común, que limitará la carga de presentación de informes y hará que la información sea más significativa. La Alianza Mundial de Inversionistas para el Desarrollo Sostenible, convocada por el Secretario General, también ha propuesto parámetros de impacto específicos para cada sector para medir las contribuciones de las empresas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible².

30. En la Agenda de Acción de Addis Abeba, los Gobiernos también se comprometieron a promover incentivos a lo largo de la cadena de inversiones que se ajustaran a los indicadores de desempeño y sostenibilidad a largo plazo. Desde entonces, los inversionistas han incorporado cada vez más las cuestiones ambientales, sociales y de gobernanza en sus procesos de toma de decisiones en materia de inversión, y han proliferado los productos de inversión sostenible. Por ejemplo, la emisión de bonos con “etiqueta de sostenibilidad” se multiplicó por 19 entre 2015 y 2021, superando el billón de dólares. Muchas encuestas también han confirmado el interés de los inversionistas por alinear sus inversiones con los objetivos de sostenibilidad. Sin embargo, ha aumentado la preocupación por la “ecoimpostura” como consecuencia de las afirmaciones engañosas sobre la sostenibilidad formuladas por las empresas y los participantes en el mercado financiero. La regulación tiene un papel fundamental en el impulso de la inversión sostenible y el mantenimiento de la confianza. Los Gobiernos también deberían considerar cómo podrían traducirse las prácticas de inversión sostenible en un mayor impacto en la economía real. Además, es necesario analizar de qué manera la inversión sostenible podría beneficiar en mayor medida a los países en desarrollo, en particular a aquellos con mercados de capitales poco desarrollados.

31. La inclusión financiera también se ha ampliado considerablemente desde 2015, principalmente como resultado de la banca móvil. En 2021, el 76 % de los adultos tenía una cuenta en un banco o institución regulada, lo que supone un aumento de 25 puntos porcentuales en comparación con 2011, mientras que la brecha de género en la propiedad de cuentas en las economías en desarrollo se ha reducido de 9 a 6 puntos porcentuales³. Sin embargo, la asimilación de la tecnología ha venido acompañada de sus propios desafíos (véase la sección III.G, sobre ciencia, tecnología, innovación y desarrollo de capacidades, en el presente documento). El acceso a la financiación para las empresas más pequeñas también sigue siendo una agenda inacabada. Ciertos problemas estructurales siguen impidiendo a esas empresas el acceso a la financiación. Las soluciones a esos problemas dependerán de las circunstancias locales, pero podrían incluir el uso de la huella digital de las pequeñas

² Véase <https://gisdalliance.org/sites/default/files/2021-10/GISD%20Recommendations%20on%20SDG-related%20Disclosure%20Final.pdf>.

³ Banco Mundial, *The Global Findex Database 2021: Financial Inclusion, Digital Payments, and Resilience in the Age of COVID-19* (Washington D. C., 2022). Puede consultarse en <http://www.worldbank.org/en/publication/globalfindex>.

y medianas empresas para aliviar la evaluación crediticia y mejorar los sistemas públicos de garantía de crédito.

32. La tecnología también ha reducido el costo de las remesas, aunque no lo suficiente como para alcanzar el objetivo de menos del 3 % de la cantidad transferida. Sin embargo, los esfuerzos por reducir el costo de las remesas han chocado con los esfuerzos por combatir los flujos financieros ilícitos, que exigen una mayor transparencia con respecto a los titulares de las cuentas. Ello crea problemas prácticos para los inmigrantes que carecen de documentos de identificación adecuados y aumenta los costos de cumplimiento de la normativa para las instituciones financieras, que pueden decidir abandonar los segmentos de mercado menos rentables. Los responsables de formular políticas tendrán que encontrar el equilibrio adecuado entre fomentar la innovación y abordar los nuevos riesgos, así como de las consecuencias imprevistas.

33. Para estimular el crecimiento y transformar las economías, los países deben movilizar las inversiones en capacidades productivas. Mediante el Consenso de Monterrey y la Agenda de Acción de Addis Abeba, los Estados Miembros se comprometieron a crear climas de inversión transparentes, estables y predecibles. Los países han llevado a cabo reformas en este ámbito para fomentar el emprendimiento y reducir la carga normativa. El hecho de que la densidad de nuevas empresas registradas haya mejorado globalmente desde 2015 da testimonio de que las reformas pueden dar resultados⁴. Sin embargo, los responsables de formular políticas deben evaluar la normativa de forma integrada, comprobando el efecto que tienen las acciones políticas en las empresas, así como en el desarrollo sostenible (por ejemplo, derechos laborales, derechos humanos, género, medio ambiente y salud, biodiversidad, etc.), tal y como establece la metodología del marco nacional de financiación integrado. El desafío para los responsables políticos en los próximos años será encontrar la manera de estimular las actividades empresariales y, al mismo tiempo, asegurarse de que funcionen para todos.

34. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por fortalecer los entornos empresariales, la inversión extranjera directa hacia los países menos adelantados fue menor en 2021 que en 2015, y las industrias extractivas siguen siendo el principal objetivo de esas inversiones. En general, el panorama de la inversión ha cambiado considerablemente en los últimos años debido tanto a las perturbaciones externas (por ejemplo, la pandemia) como a los cambios estructurales en la producción internacional derivados de la adopción de las tecnologías digitales. Las multinacionales también están haciendo más hincapié en aumentar la resiliencia de sus cadenas de valor. Estas consideraciones influyen en sus decisiones de inversión, particularmente la de dónde ubicar la producción. De cara al futuro, los países deben reevaluar sus políticas nacionales de inversión, mientras que la comunidad internacional debe aumentar su apoyo a los países en los que los inversionistas privados no invierten.

35. Tampoco se ha producido un gran aumento de la inversión privada en infraestructuras desde 2015, a pesar de las numerosas iniciativas internacionales aplicadas en este ámbito para, por ejemplo, fomentar la capacidad de los países de poner en marcha alianzas público-privadas. Esto constituye un llamado de atención para los responsables de formular políticas con respecto a las expectativas que se tienen sobre las inversiones privadas, que pueden no ser apropiadas para todos los sectores de la infraestructura, especialmente después de tener en cuenta las circunstancias locales. De cara al futuro, los Gobiernos y los asociados para el desarrollo deben alejarse de los argumentos que promueven la inversión privada en

⁴ Información proporcionada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales basada en datos del Banco Mundial (número de nuevas empresas registradas por cada 1.000 personas en edad de trabajar) disponibles para 117 países entre 2015 y 2020.

infraestructuras debido a las limitaciones fiscales. En su lugar, tal y como se establece en la Agenda de Acción de Addis Abeba, deben centrarse en incentivar la inversión privada allí donde pueda desempeñar un papel más positivo, por ejemplo, en proyectos con flujos de ingresos claramente identificados (como la generación de energía), y reconocer la necesidad de abordar urgentemente las deficiencias en la prestación de servicios de infraestructuras públicas, como los marcos de responsabilidad débiles o inadecuados.

C. Cooperación internacional para el desarrollo

36. La pandemia de COVID-19 y las crisis climáticas han puesto de manifiesto el importante papel de la asistencia oficial para el desarrollo como flujo anticíclico. Aunque los volúmenes de asistencia oficial para el desarrollo han alcanzado nuevos niveles máximos desde la aprobación de la Agenda de Acción de Addis Abeba, los donantes siguen sin cumplir sus compromisos. Tampoco se han cumplido los compromisos climáticos y se ha producido un estancamiento en la eficacia del desarrollo. Sin embargo, se ha avanzado en el aumento de los préstamos de los bancos multilaterales de desarrollo y se ha reconocido cada vez más el importante papel de los bancos públicos de desarrollo. El uso de instrumentos financieros innovadores también ha aumentado desde que se destacó por primera vez en el Consenso de Monterrey. Las iniciativas de cooperación Sur-Sur también se han expandido y complementan las iniciativas de cooperación Norte-Sur.

37. Desde 2015, la asistencia oficial para el desarrollo ha aumentado progresivamente hasta alcanzar un máximo histórico de 179.000 millones de dólares en 2021 debido al apoyo a las actividades de respuesta a la COVID-19. La asistencia oficial para el desarrollo para los países menos adelantados también alcanzó un máximo histórico de 31.000 millones de dólares en 2021, lo que cumplió el compromiso de la Agenda de Acción de Addis Abeba de revertir el descenso de la asistencia oficial para el desarrollo a los países menos adelantados. Sin embargo, este aumento histórico no ha seguido el ritmo de las crecientes necesidades y demandas de la pandemia. De forma colectiva, los donantes siguen sin cumplir su compromiso de destinar el 0,7 % del ingreso nacional bruto (INB) a la asistencia oficial para el desarrollo y de asignar entre el 0,15 % y el 0,20 % del INB a los países menos adelantados. En 2021, solo cuatro donantes cumplieron o superaron ambos objetivos: Dinamarca, Luxemburgo, Noruega y Suecia.

38. La subida de los precios de la energía y los alimentos en todo el mundo se ha sumado a las presiones existentes, en particular con el aumento de las necesidades humanitarias. Sin embargo, para apoyar a Ucrania y a sus refugiados, algunos donantes están desviando la asistencia oficial para el desarrollo destinada a ayudar a otros países o zonas. También existe la preocupación de que las normas de medición de la asistencia oficial para el desarrollo, particularmente en el marco de los esfuerzos por su modernización, puedan inflar las “cifras principales”, por ejemplo si se contabilizan las donaciones de vacunas contra la COVID-19 procedentes del exceso de suministro nacional, si se contabilizan los mayores costos por refugiados en los países donantes o si se incluye la deuda reprogramada o condonada. Es fundamental que los proveedores de asistencia oficial para el desarrollo aumenten y cumplan sus compromisos de asistencia con recursos nuevos y adicionales, particularmente para los países menos adelantados.

39. Las condiciones favorables para los países menos adelantados han disminuido, y el elemento de donación promedio se ha reducido, a pesar de que se necesitan más subvenciones para hacer frente a las necesidades sociales inmediatas. La mayoría de los países en desarrollo que participaron en la Encuesta del Foro sobre Cooperación

para el Desarrollo 2021/22 tampoco informaron de ninguna mejora en las condiciones de los recursos de cooperación para el desarrollo durante la pandemia⁵.

40. El entorno cambiante y el aumento de los riesgos sistémicos observados desde la adopción de la Agenda de Acción de Addis Abeba han subrayado la necesidad de incorporar las vulnerabilidades en el acceso a la financiación en condiciones favorables. Esto se puso de manifiesto durante la pandemia de COVID-19, en la que algunos países volvieron a caer en una categoría de ingresos inferior. Los requisitos para la financiación en condiciones favorables se refieren principalmente a la renta per cápita, aunque los bancos multilaterales de desarrollo han incorporado cada vez más elementos de vulnerabilidad. Los donantes deberían utilizar de forma coherente y sistemática los criterios de vulnerabilidad como complemento al uso del INB per cápita.

41. Los préstamos de los bancos multilaterales de desarrollo han aumentado significativamente desde 2015 hasta los 96.000 millones de dólares en 2020, y se espera un mayor crecimiento para 2021. Mientras que los países menos adelantados se benefician de recibir los recursos de los bancos multilaterales de desarrollo en condiciones favorables, la financiación en otras condiciones que ofrecen esos bancos proporciona un canal vital para que los países de ingreso mediano accedan a la financiación a largo plazo a tasas más atractivas que los préstamos comerciales. El aumento de los recursos de los bancos multilaterales de desarrollo, particularmente mediante inyecciones de capital, es fundamental para satisfacer las crecientes demandas. Tal y como se pide en la Agenda de Acción de Addis Abeba, deben promoverse los enfoques de uso óptimo de los balances siempre que sea posible. Los bancos multilaterales de desarrollo, que ya son titulares autorizados de derechos especiales de giro, deberían elaborar mecanismos para facilitar su canalización, lo que podría aumentar sus efectos en el desarrollo.

42. Los bancos públicos de desarrollo fueron fundamentales para apoyar la respuesta a la COVID-19. El sistema de bancos públicos de desarrollo podría reforzarse aún más, por ejemplo, mediante la cofinanciación y la ampliación del apoyo a la capacidad de las instituciones nacionales. Los bancos multilaterales de desarrollo pueden, a su vez, beneficiarse del conocimiento detallado de los mercados locales por parte de los bancos nacionales.

43. Tal y como se pone de relieve en la agenda de financiación para el desarrollo desde el Consenso de Monterrey, los instrumentos innovadores de financiación pública pueden potenciar los esfuerzos de cooperación al desarrollo. Estos van desde el uso de derechos especiales de giro para fines de desarrollo, impuestos de solidaridad y fondos mancomunados hasta instrumentos de deuda innovadores y financiación combinada. A partir del Consenso de Monterrey, se han producido avances en muchos ámbitos, como el uso de los compromisos anticipados de mercado para la financiación de las vacunas y el uso de derechos especiales de giro, aunque en parte como respuesta a la crisis financiera mundial y la crisis de la COVID-19. Los impuestos de solidaridad lograron financiar Unitaid (para hacer frente al VIH/sida, la tuberculosis y la malaria), aunque las propuestas de un impuesto sobre las transacciones financieras no se han materializado.

44. La financiación combinada, que utiliza fondos públicos para atraer financiación privada, ha crecido de forma constante en los últimos años, aunque sigue estando por debajo de las expectativas. Las cantidades movilizadas desde el sector privado por las

⁵ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *2022 Development Cooperation Forum (DCF) Survey Study: Navigating COVID-19 recovery and long-term risks*. Puede consultarse en www.un.org/development/desa/financing/document/2022-development-cooperation-forum-dcf-survey-study-navigating-covid-19-recovery-and-long.

intervenciones de financiación oficial para el desarrollo aumentaron un 16 % hasta alcanzar los 53.800 millones de dólares en 2020. Dado que los recursos oficiales son limitados, podría aumentarse su eficacia aplicando un enfoque diferenciado que se base en las necesidades y el potencial de impacto en el desarrollo. También podría evaluarse el uso de diferentes instrumentos, como las garantías y los mecanismos de transferencia de riesgos. Sin embargo, es fundamental aplicar los principios de la financiación combinada establecidos en la Agenda de Acción de Addis Abeba, como la implicación nacional y condiciones favorables mínimas. Los marcos nacionales de financiación integrados también pueden ayudar a los responsables de formular políticas a evaluar el uso de financiación combinada frente a otras opciones.

45. La formulación de un marco conceptual inicial para la cooperación Sur-Sur supone un avance en su medición. La cooperación Sur-Sur también sigue ampliando su alcance, volumen y cobertura geográfica. Los proveedores del Sur deberían seguir trabajando en la medición de esa cooperación.

46. La crisis de la COVID-19 ha afectado la consecución del objetivo de 100.000 millones de dólares para la financiación climática, acordado en 2015. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en 2021, los participantes acordaron establecer un nuevo objetivo de financiación climática para 2025, partiendo de un mínimo de 100.000 millones de dólares. Los países desarrollados deben cumplir con urgencia sus compromisos de financiación climática; todos los proveedores deben cumplir con el nuevo compromiso de duplicar la financiación para la adaptación para 2025 y dar prioridad a la financiación a título de donaciones para los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

47. El Secretario General ha pedido un nuevo acuerdo mundial para proteger los bienes comunes globales y suministrar bienes públicos globales sobre la base de un multilateralismo más interconectado, inclusivo y eficaz. Existen iniciativas en curso que se proponen medir la financiación de estos esfuerzos. El Grupo de Trabajo sobre Medición del Apoyo al Desarrollo ha reconocido la importancia de medir los esfuerzos globales y regionales.

48. La crisis de la COVID-19 también puso de manifiesto la necesidad de contar con una mayor cooperación para el desarrollo que tenga en cuenta el riesgo, a fin de ayudar a los países en desarrollo a responder con rapidez a futuras crisis y emergencias⁶. La cooperación internacional para el desarrollo debe ayudar a los países en desarrollo a reducir sus vulnerabilidades y crear resiliencia fortaleciendo sus capacidades para prepararse para los riesgos, gestionarlos, y reducirlos cuando sea posible.

49. Las lecciones extraídas de la pandemia de COVID-19 subrayan cuán importantes y pertinentes son los principios de eficacia de la cooperación para el desarrollo. El énfasis en estos principios ha disminuido desde la Agenda de Acción de Addis Abeba. La transparencia de la ayuda ha aumentado un poco, pero no ha habido avances en la implicación nacional. Aunque se ha avanzado en la desvinculación de la ayuda desde 2015, los avances se han desandado en los últimos años. Mejorar la coordinación de los asociados para el desarrollo es crucial para afrontar la creciente complejidad e interconexión de los desafíos a los que se enfrentan los países en desarrollo. La octava reunión bienal de alto nivel del Foro de Cooperación para el Desarrollo, que se celebrará en marzo de 2023, será una oportunidad para avanzar en estas cuestiones.

⁶ *Ibid.*

D. Comercio internacional como motor del desarrollo

50. El contexto que rodea al comercio internacional ha evolucionado considerablemente desde 2015, lo que exige medidas por parte de los responsables políticos y una renovación de la colaboración internacional. Los países tendrán que responder a los principales desafíos, como mantener la apertura del comercio internacional, abordar los desafíos del multilateralismo y hacer que el comercio internacional sea más inclusivo. El cambio climático y la transformación digital también modificarán los patrones del comercio y requerirán ajustes por parte de los agentes económicos. Al mismo tiempo, los países ya han empezado a reformar los acuerdos de comercio e inversión para adaptarlos mejor a los objetivos de desarrollo sostenible.

51. Las crisis recientes han desencadenado medidas proteccionistas, como las restricciones a la exportación de productos médicos y alimentarios. En consecuencia, los países son cada vez más reacios a depender de otros para las importaciones importantes y buscan formas de aumentar la producción local. Las empresas también se están replanteando las cadenas globales de valor para hacerlas más resilientes ante las perturbaciones. Muchas veces, eso significa acortar las cadenas de valor y diversificar las fuentes de suministro. Sin embargo, no es posible ni deseable lograr la autosuficiencia de todos los países en todos los ámbitos. Del mismo modo, sería perjudicial para el desarrollo que las grandes empresas dejaran de extender las cadenas de valor a las economías menos avanzadas. Los países deben restablecer la confianza en que los sistemas comerciales seguirán abiertos cuando llegue la próxima crisis.

52. El sistema de comercio multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha debido afrontar desafíos sin precedentes en los últimos años. Si bien el sistema ha permitido reducir las barreras al comercio durante décadas, recientemente se ha producido un notable aumento de las medidas restrictivas del comercio, particularmente en forma de aranceles, y se ha progresado poco en las negociaciones comerciales multilaterales. Sin embargo, los acuerdos alcanzados en la 12ª Conferencia Ministerial de la OMC han renovado parcialmente la confianza en la capacidad del sistema comercial multilateral para aportar soluciones a los desafíos globales. Los miembros de la OMC llegaron a acuerdos sobre algunos temas, como la exención parcial de patentes para las vacunas contra la COVID-19 y los subsidios a la pesca. Sin embargo, la capacidad de la OMC para resolver los conflictos comerciales entre sus miembros sigue debilitada por el estancamiento de su Órgano de Apelación, que ya no cuenta con suficientes miembros para dirimir las disputas comerciales. Para preservar y reforzar el sistema multilateral de comercio, los países tendrán que negociar compromisos en la próxima Conferencia Ministerial. Si eso no ocurre, los sistemas de comercio se volverán más fragmentados y complejos, lo que probablemente reducirá el potencial de crecimiento económico del comercio internacional.

53. A pesar de los compromisos internacionales de duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales para 2020, su cuota se ha mantenido relativamente estable en torno al 1 %, aproximadamente el mismo nivel que en 2011. Esta falta de progreso exige reevaluar el enfoque que está aplicando la comunidad internacional para apoyar la participación de los países menos adelantados en el comercio internacional. Si la comunidad internacional aplica las mismas recetas y si no se toman medidas adicionales a nivel nacional, es poco probable que cambie la situación. Además de integrar mejor a todos los países, el comercio internacional también debe beneficiar a todos los segmentos de la población de un país, como por ejemplo aumentar la participación de las mujeres en el comercio mundial. Para que el comercio sea más inclusivo, es necesario abordar las brechas existentes en materia de

financiación del comercio, que afectan desproporcionadamente a las pequeñas empresas y a los países que no están plenamente integrados en el sistema financiero internacional.

54. El comercio electrónico y los servicios en línea florecieron durante la pandemia. Esto podría abrir oportunidades de negocio para las empresas de los países en desarrollo que busquen acceder a una base de clientes más amplia, o para aquellas que desarrollen servicios que se prestan digitalmente (por ejemplo, servicios informáticos). Sin embargo, la situación requiere abordar la persistente brecha digital dentro de los países y entre ellos y garantizar que los beneficios económicos se distribuyan equitativamente. Por ejemplo, los actores dominantes en el comercio electrónico pueden dictar las condiciones a las empresas que utilizan sus plataformas, captando así una parte desproporcionada de los beneficios y reduciendo las ventajas del comercio para los exportadores. Para hacer frente a los efectos negativos del comportamiento monopolístico, los países deben reevaluar sus políticas en el ámbito de la competencia, mientras que la comunidad internacional debe ocuparse del comportamiento de captación de rentas a nivel mundial.

55. Es probable que, en el futuro, la urgencia del cambio climático repercuta más en el comercio. Los responsables de formular políticas tal vez deseen buscar el modo de acelerar la reducción de la huella de carbono asociada al transporte de mercancías poniendo un precio a las emisiones del transporte marítimo, como se ha debatido recientemente en la Organización Marítima Internacional. Asimismo, más países podrían probar a desincentivar el traslado de la producción a países que utilicen métodos de producción con mayor uso de carbono mediante ajustes del precio del carbono en la frontera. Sin embargo, eso podría perjudicar a los productores de los países pobres que tienen una tecnología verde limitada. Para mantener el comercio como motor del desarrollo, la comunidad internacional debería tratar de acelerar la transferencia de tecnología verde y ayudar a los países en desarrollo a reducir el contenido de carbono de sus exportaciones.

56. Los países han aplicado gradualmente reformas de los acuerdos de inversión para preservar el espacio normativo y promover la inversión sostenible, como se pedía en la Agenda de Acción de Addis Abeba. Eso incluye la adición de disposiciones que salvaguarden el margen normativo de los países, como las excepciones generales para proteger la salud pública o el medio ambiente, así como las disposiciones para promover la igualdad de género. Algunos países también han reformado, o han omitido por completo, los procedimientos de solución de controversias entre inversionistas y Estados en los nuevos acuerdos. El principal desafío para los países es encontrar el equilibrio adecuado entre la protección de los inversionistas y la libertad regulatoria. Reformar el gran número de acuerdos internacionales de inversión (actualmente 3.288) llevará tiempo y puede requerir que la comunidad internacional preste apoyo adicional a los países que tienen una capacidad limitada.

E. Deuda y sostenibilidad de la deuda

57. El endeudamiento soberano es una herramienta importante para financiar las inversiones de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y permitir una política fiscal anticíclica, como la respuesta a la pandemia en 2020 y 2021. Si no se utiliza bien, la deuda puede limitar el margen normativo y poner en peligro la sostenibilidad fiscal. La gestión de la deuda soberana y el tratamiento de las crisis de endeudamiento ha sido un punto clave en la agenda de la financiación para el desarrollo desde el Consenso de Monterrey, y la Agenda de Acción de Addis Abeba contiene compromisos para prevenir y resolver las crisis de manera eficaz y justa cuando estas se producen. Desde 2015, se han producido algunos avances en estos ámbitos, como

la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda, el establecimiento del Marco Común y el aumento de la transparencia de la deuda. Sin embargo, los avances no han seguido el ritmo de los crecientes desafíos de endeudamiento y de los mercados de deuda más complejos.

58. Desde 2015, la vulnerabilidad de la deuda de los países en desarrollo aumentó de forma constante al principio, y luego rápidamente con el impacto de la pandemia. La desaceleración del crecimiento mundial, las conmociones, los altos costos de financiación y los déficits primarios sostenidos en muchos países impulsaron el aumento de los niveles de deuda en todos los países en desarrollo hasta 2019. La crisis de la COVID-19 exacerbó esos factores de riesgo y agravó las vulnerabilidades, con importantes aumentos adicionales de la deuda. La deuda pública como proporción del PIB aumentó en promedio del 106 % al 125 % entre 2015 y 2021 en los países desarrollados, del 45 % al 64 % en los países de ingreso mediano, del 45 % al 57 % en los países menos adelantados y del 80 % al 112 % en los pequeños Estados insulares en desarrollo. Como resultado, alrededor del 60 % de los países de ingreso bajo corren actualmente un alto riesgo de endeudarse en exceso o ya están sobreendeudados, lo que representa casi el doble que en 2015. Una cuarta parte de los países de ingreso mediano corren un alto riesgo de sufrir una crisis fiscal. Estas evaluaciones son anteriores a las subidas de los precios de los alimentos y la energía en todo el mundo en 2022.

59. Este contexto mundial extremadamente desafiante de repetidos choques externos exige la flexibilización de las obligaciones de pago de la deuda y la provisión de alivio de la deuda a los países que lo necesitan. El apoyo internacional para aliviar las presiones fiscales derivadas de la carga de la deuda durante la pandemia se centró en proporcionar un respiro a los países de ingreso bajo, principalmente a través de la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda del Grupo de los 20 y del Club de París sobre la deuda oficial bilateral. La Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda, aunque proporcionó un respiro temporal y aplazó el servicio de la deuda de unos 13.000 millones de dólares, no pudo evitar una reducción de los gastos relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los países más pobres, y también excluyó a muchos países en desarrollo vulnerables. El interés por el endeudamiento para la inversión en la acción climática y en los Objetivos ha crecido, pero las iniciativas aún no han alcanzado la escala necesaria. Ahora que la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda ha expirado, que el servicio de la deuda se ha reanudado y que las condiciones financieras se han endurecido (a pesar de que las necesidades de financiación de los Objetivos no se han satisfecho), puede ser necesario explorar un alivio adicional de la deuda, por ejemplo en forma de una iniciativa de alivio de la deuda para los Objetivos, a fin de que los países eviten costosos impagos prolongados y tengan margen fiscal para las inversiones en la recuperación, la acción climática y los Objetivos.

60. El hecho de que el Marco Común no haya conseguido ni siquiera una sola reestructuración más de un año y medio después de su puesta en marcha pone de manifiesto las deficiencias de la arquitectura actual y es un mal presagio con respecto a la gestión de dificultades más generalizadas, en caso de que se produzca una crisis sistémica. También existen cuestiones relacionadas con la participación de los acreedores privados. Se necesitan herramientas concretas para incentivar o hacer que se cumpla la participación privada, ya que, si no se actúa, los agentes privados tendrán generalmente un incentivo para no participar en las reestructuraciones. Las reestructuraciones integrales también tendrían que afrontar la deuda con los organismos multilaterales; los accionistas de los bancos multilaterales de desarrollo deberían proporcionar recursos suficientes para permitir su participación.

61. Además de solucionar las deficiencias del Marco Común, debería considerarse urgentemente una reforma más amplia de la arquitectura de la deuda internacional para hacer frente a las crecientes vulnerabilidades y al deterioro de las condiciones de financiación mundial, aprovechando las opciones de reforma para mejorar la resolución de la deuda soberana que se han debatido durante mucho tiempo pero que aún no han avanzado. A falta de soluciones legales, las iniciativas para mejorar la eficacia de la resolución de las crisis de deuda han estado dominadas por las mejoras contractuales. Cada vez más bonos soberanos incluyen mejores cláusulas de acción colectiva que facilitan la participación de los acreedores en las reestructuraciones. Sin embargo, el 50 % de los bonos en circulación, así como la deuda no obligada, siguen sin incluir cláusulas de acción colectiva reforzadas. En un panorama de acreedores cada vez más heterogéneo, coordinar a los acreedores (oficiales y comerciales) sigue siendo un desafío. Las deliberaciones sobre este tema podrían, en el contexto actual, dar un nuevo impulso al debate, que incluya particularmente propuestas de políticas concretas.

62. Cualquier medida que se adopte en respuesta a la crisis actual debe guiarse también por el objetivo de prevenir futuras crisis de endeudamiento, en consonancia con los compromisos asumidos en los documentos finales sobre la financiación para el desarrollo. En primer lugar, mejorar la transparencia de la deuda ha sido uno de los principales objetivos de la comunidad internacional en los últimos años. Sin embargo, a pesar de los importantes avances, la cobertura y la transparencia de los datos sobre la deuda siguen siendo un desafío. Para seguir mejorando la transparencia y permitir que la capacidad de gestión de la deuda acompañe a la creciente complejidad, se necesita más apoyo a la capacidad, una recopilación de datos más coordinada y acreedores que se abstengan de utilizar cláusulas de confidencialidad.

63. En segundo lugar, la adopción de instrumentos financieros que vinculen el servicio de la deuda a las condiciones económicas contribuiría en gran medida a prevenir las crisis de endeudamiento. Hasta la fecha, ese tipo de cláusulas dependientes del Estado solo se han utilizado en contadas ocasiones, tanto en la deuda oficial como en la comercial. Como primer paso, deberían incorporarse a los préstamos oficiales, en particular mediante la aprobación de hojas de términos estandarizadas.

64. En tercer lugar, tener en cuenta las vulnerabilidades y los requisitos de inversión en materia de clima y Objetivos de Desarrollo Sostenible de forma más sistemática al elaborar los marcos de financiación internacionales también contribuiría a reducir los riesgos de endeudamiento. En la actualidad, la práctica habitual de las finanzas públicas internacionales se basa principalmente en la renta per cápita. Sin embargo, se están adoptando diversas medidas para reflejar mejor la vulnerabilidad y ajustar los parámetros y evaluaciones basados principalmente en los ingresos. Un índice de vulnerabilidad multidimensional, como el que están desarrollando actualmente las Naciones Unidas, podría complementar los esfuerzos existentes y contribuir a un examen más sistemático de las vulnerabilidades, por ejemplo en la asignación de la financiación en condiciones favorables y en la evaluación de la capacidad de carga de la deuda (y, por tanto, de la favorabilidad de la combinación de financiación y la calibración de las necesidades de reestructuración).

F. Tratamiento de las cuestiones sistémicas

65. En el Consenso de Monterrey, los Estados Miembros reconocieron la importancia de complementar los esfuerzos nacionales de desarrollo con un entorno económico internacional propicio —que requiere una mayor coherencia de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales— basado en una

mejor gobernanza económica mundial y en el fortalecimiento del papel de liderazgo de las Naciones Unidas en la promoción del desarrollo. La Agenda de Acción de Addis Abeba amplía el pedido de coherencia para que incluya una gama más amplia de ámbitos de políticas en las dimensiones económica y financiera, ambiental y social del desarrollo sostenible, particularmente la inversión, la política social y de desarrollo, y las instituciones y plataformas ambientales.

66. Algunos han utilizado el término “no sistema”⁷ para describir el conjunto existente de marcos y normas financieras internacionales, instituciones y mercados que han evolucionado con las diferentes fases de la globalización económica, a menudo de forma *ad hoc* y en respuesta a las crisis y las conmociones económicas y financieras. Aunque se ha avanzado en varios compromisos de reforma, especialmente en lo que respecta a la regulación financiera y a un cierto refuerzo de la red de seguridad financiera mundial, incluida la histórica emisión de derechos especiales de giro de 2021, los progresos han sido limitados en lo que respecta a la gobernanza y la coherencia del sistema internacional. El cambio climático, los problemas sanitarios mundiales y las repercusiones del rápido progreso tecnológico plantean nuevos desafíos sistémicos. La actual conjunción de crisis mundiales es un duro recordatorio de las deficiencias e incoherencias que aún existen en el sistema financiero internacional, así como de los nuevos ámbitos de preocupación.

67. El FMI es el protagonista de la denominada red de seguridad financiera, que incluye también acuerdos bilaterales de permuta financiera y de financiación regional y, a nivel nacional, las reservas de divisas propias de los países. Habiéndose ampliado sustancialmente desde la crisis financiera mundial de 2008 (particularmente mediante una emisión de 183.000 millones de dólares en derechos especiales de giro en 2009), la red de seguridad financiera mundial ha proporcionado acceso de emergencia a liquidez a muchos países durante la crisis de la COVID-19. Desde 2020, el FMI ha reformado aún más algunos de sus mecanismos de préstamo y ha introducido nuevos instrumentos. La histórica emisión en 2021 de 650.000 millones de dólares en derechos especiales de giro proporcionó a los países miembros del FMI liquidez adicional sin crear más deuda. Tanto el Grupo de los Siete como el Grupo de los 20 han pedido una reasignación mundial voluntaria de 100.000 millones de dólares en derechos especiales de giro no utilizados para ayudar a los países más necesitados. El FMI ha creado un nuevo Fideicomiso de Resiliencia y Sostenibilidad para canalizar los derechos especiales de giro con el fin de proporcionar una financiación asequible y a largo plazo (hasta 20 años) para ayudar a los países de ingreso bajo y a los países vulnerables de ingreso medio a aumentar su resiliencia y sostenibilidad económica.

68. Sin embargo, siguen existiendo deficiencias en la red de seguridad financiera mundial, ya que muchos países no tienen acceso a uno o varios de sus estratos, y preocupa que los recursos no sean suficientes. En medio de un mayor endurecimiento de las políticas monetarias y de las dificultades relacionadas con la balanza de pagos, la red de seguridad financiera mundial podría verse pronto puesta a prueba. Es necesario recapitalizar las instituciones financieras internacionales y reforzar los acuerdos de financiación regionales. Deberían buscarse mecanismos alternativos para canalizar los derechos especiales de giro no utilizados, incluso a través de los bancos multilaterales de desarrollo y otros titulares autorizados, y podrían explorarse nuevos mecanismos para la emisión automática o dependiente de los Estados de derechos especiales de giro en tiempos de crisis.

69. Aunque los flujos de capital transfronterizos proporcionan una importante financiación para el desarrollo sostenible, los flujos orientados al corto plazo y la volatilidad dan lugar a riesgos macroeconómicos y de estabilidad financiera, que a

⁷ José Antonio Ocampo, *Hacia la reforma del (no) sistema monetario internacional* (Oxford, Oxford University Press, 2017).

menudo afectan a la economía real. Los responsables de formular políticas deberían disponer de todo el conjunto de instrumentos de políticas para hacer frente a los efectos de la inestabilidad de los flujos de capital. En la Agenda de Acción de Addis Abeba, los Estados Miembros reconocieron que el necesario ajuste de la política macroeconómica podría apoyarse en medidas macroprudenciales y de gestión de los flujos de capital. En su reciente revisión de su Visión Institucional de 2012 sobre la liberalización y el manejo de los flujos de capital, el FMI amplió las circunstancias en las que consideraba adecuadas las medidas preventivas contra las entradas de capital. Los países de origen pueden ayudar a reducir los efectos negativos comunicando sus cambios de política monetaria de forma clara y transparente. Los esfuerzos por aumentar los incentivos para la inversión sostenible a largo plazo también podrían reducir la inestabilidad de los flujos de capital.

70. Las reformas introducidas desde la crisis financiera y económica mundial de 2008 han aumentado la estabilidad del sistema financiero regulado. En consonancia con el compromiso de la Agenda de Acción de Addis Abeba, las regulaciones apuntan cada vez más a evitar las consecuencias no deseadas, tales como la mayor dificultad de acceso de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas a los servicios financieros. Sin embargo, los riesgos han ido creciendo en ámbitos que van más allá de esas reformas, como la intermediación financiera no bancaria, las tecnologías financieras innovadoras y los factores no económicos como el cambio climático. Los responsables de formular políticas deben responder a estos desafíos, por ejemplo, ampliando la cobertura regulatoria según el principio de “misma actividad, mismo riesgo, mismas normas”. Para ello, deberían revisar y actualizar las regulaciones existentes, según sea necesario, a fin de abordar los riesgos a la estabilidad e integridad financiera del sector tecnofinanciero y los criptoactivos.

71. La reforma de la gobernanza económica mundial es más urgente que nunca, en medio de una cascada de crisis económicas y no económicas, y con el multilateralismo bajo amenaza. Sin embargo, aunque la representación de los países en desarrollo en las instituciones financieras internacionales y en los órganos de normalización aumentó ligeramente entre 2005 y 2015, las cuotas de votación se han mantenido prácticamente constantes desde entonces, y las economías avanzadas siguen teniendo poderes de veto *de facto* en los órganos de adopción de decisiones.

72. Se ha avanzado un poco en la coherencia de políticas, puesto que el FMI, el Banco Mundial y otros bancos multilaterales de desarrollo siguen alineando sus actividades con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París. Las Naciones Unidas siguen siendo un foro inclusivo para abordar los retos mundiales, forjar un consenso multilateral y fomentar la coherencia política. Desde 2016, el Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo, convocado por el Secretario General reúne las opiniones de más de 60 miembros institucionales y contribuye a dar forma a los análisis y recomendaciones conjuntos para su informe anual sobre la financiación para el desarrollo sostenible. Las Naciones Unidas seguirán mejorando la coordinación con otros foros multilaterales y con las instituciones financieras internacionales, incluso a través de sus procesos intergubernamentales.

G. Ciencia, tecnología, innovación y creación de capacidades

73. Como una importante ampliación del Consenso de Monterrey, en la Agenda de Acción de Addis Abeba, los Estados Miembros incluyeron la ciencia, la tecnología y la innovación como medios de aplicación para el desarrollo sostenible. Los Estados Miembros se comprometieron a afrontar las desigualdades, incentivar la investigación y la innovación para el desarrollo sostenible y promover un mayor acceso a las

tecnologías. Desde 2015 se han producido importantes avances en la conectividad, el uso de tecnologías digitales (incluida una gran expansión de la tecnología financiera) y la cooperación internacional en materia de ciencia, tecnología e innovación. Sin embargo, siguen existiendo importantes deficiencias, relativas a la profundización de las brechas digitales, el insuficiente apoyo mundial para reforzar las capacidades de los países y las grandes necesidades insatisfechas de transferencia de tecnologías ecológicas.

74. El acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones y su uso han aumentado de forma constante desde 2015. En 2021, casi 5.000 millones de personas (el 63 % de la población mundial) utilizaban Internet, frente a 3.000 millones (41 %) en 2015. La pandemia de COVID-19 aceleró la adopción de las tecnologías digitales en todos los ámbitos. Sin embargo, la rápida digitalización ha aumentado en gran medida el costo de la exclusión para aquellos que no tienen acceso o no pueden utilizar esas tecnologías (a menudo los grupos más vulnerables de la sociedad). Esto ha puesto de manifiesto y ha agravado las diferencias digitales entre países, y los países menos adelantados siguen estando a la zaga. También ha puesto de manifiesto las deficiencias para las mujeres y los grupos vulnerables, cada uno de los cuales tiene diferentes capacidades que se beneficiarían de la transición digital.

75. Para colmar las brechas digitales, los encargados de formular políticas deben procurar el acceso universal y asequible a Internet, el desarrollo de competencias digitales y el diseño de políticas específicas, particularmente para las mujeres y las niñas. La gestión organizada y transparente del servicio en toda su dimensión universal y los fondos destinados al acceso pueden ayudar a lograr el acceso universal a Internet de banda ancha, particularmente mediante la agrupación de las contribuciones del sector privado con los fondos públicos. Se deberían revisar y reforzar los marcos regulatorios a fin de solucionar los problemas relacionados con la gobernanza de los datos (en particular para evitar la concentración del poder de mercado), la obligación de rendir cuentas sobre los contenidos, la discriminación y los derechos humanos. Un Pacto Digital Global podría ayudar a lograr la aplicación de normas mundiales coherentes.

76. La gran expansión del sector tecnofinanciero ha contribuido a un rápido aumento de la inclusión financiera. El dinero móvil, en particular, ha permitido una mayor posesión y uso de cuentas en África Subsahariana, especialmente para las mujeres. La expansión de los servicios financieros digitales durante la crisis de la COVID-19 brindó la oportunidad de llegar a las poblaciones vulnerables, pero también creó riesgos crecientes que deben abordar los responsables de formular políticas, como las nuevas formas de exclusión, los ciberincidentes y el fraude digital. Los servicios financieros innovadores que supongan una amenaza potencial para la estabilidad o la integridad financiera deberían ser regulados según el principio de “misma actividad, mismo riesgo, mismas normas”.

77. Los esfuerzos para crear un entorno más propicio para la ciencia, la tecnología y la innovación se reflejaron en el aumento de las matriculaciones en la enseñanza superior y en el incremento del gasto en investigación y desarrollo, pero siguen existiendo disparidades. A nivel mundial, la matrícula bruta en la educación terciaria aumentó del 36,9 % al 40,2 % entre 2015 y 2020. En los países menos adelantados, la matriculación creció a un ritmo más lento, del 9,7 % al 11,4 %, lo que hizo que quedaran aún más rezagados. Las tasas de matriculación de las mujeres son más altas que las de los hombres en general, pero hay grandes disparidades entre los países.

78. Deben mejorarse el intercambio de conocimientos y la cooperación internacional (particularmente a través de la asistencia oficial para el desarrollo) para reforzar las capacidades de los países en materia de ciencia, tecnología e innovación y asegurarse de que nadie se quede atrás. Los proveedores de asistencia para el

desarrollo también deberían revertir la caída del 30 % de la asistencia oficial para el desarrollo para ciencia, tecnología e innovación que se produjo entre 2018 y 2020⁸. Los dos instrumentos previstos en la Agenda de Acción de Addis Abeba, el Mecanismo de Facilitación de la Tecnología y el Banco de Tecnología para los Países Menos Adelantados, han entrado en pleno funcionamiento y están facilitando el diálogo político. Además, otros mecanismos, como el Mecanismo Tecnológico adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2010, se desarrollaron específicamente para promover la transferencia de tecnología verde. Una primera evaluación periódica del Mecanismo Tecnológico constata un creciente reconocimiento de su labor y de sus beneficios potenciales, como demuestra el significativo aumento del número de solicitudes de asistencia técnica en 2020 y 2021. Sin embargo, la financiación adecuada y suficiente de estos mecanismos sigue siendo un desafío (véase FCCC/SBI/2022/INF.8).

IV. Conclusión

79. Habiendo transcurrido la mitad del período de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, una serie de conmociones mundiales han hecho descarrilar los avances en materia de financiación para el desarrollo y han puesto de manifiesto antiguas deficiencias en la arquitectura financiera internacional. Se han presentado opciones de políticas en todos los ámbitos de acción de la Agenda de Acción de Addis Abeba para hacer frente a la crisis y financiar y permitir una recuperación inclusiva, sostenible y resiliente. Sin embargo, son demasiado pocas las que han encontrado consenso internacional y se han aplicado para evitar un grave retroceso en las perspectivas de desarrollo sostenible. Lejos de reconstruir para mejorar, la comunidad internacional ha sido incapaz hasta el momento de evitar el surgimiento de un mundo pospandémico profundamente dividido, lo que ha socavado aún más el apoyo a la cooperación internacional.

80. En este difícil contexto, los responsables políticos se enfrentan a la ardua tarea de contener los riesgos a corto plazo y, al mismo tiempo, avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Dado que muchos de los retos actuales son globales por naturaleza, las acciones nacionales deben complementarse con una respuesta internacional acorde, respaldada por una alianza mundial renovada, tal y como se prevé en los resultados de la financiación para el desarrollo y se resalta en el informe del Secretario General titulado “Nuestra Agenda Común”. Revisar y actualizar esta alianza mundial es una oportunidad para abordar los desafíos actuales y apoyar la consecución de los Objetivos, al tiempo que se reconstruye la confianza en el multilateralismo y la capacidad de la comunidad internacional para encontrar soluciones comunes a los retos comunes.

81. El proceso de financiación para el desarrollo reúne a todos los Estados Miembros y a otras partes interesadas para avanzar en las políticas económicas y de financiación que promueven el desarrollo sostenible en las dimensiones económica y financiera, social y ambiental. Los desafíos del momento, que ponen en peligro los Objetivos de Desarrollo Sostenible, merecen la atención y el enfoque de los responsables políticos al más alto nivel.

⁸ Aunque no existe una medida internacionalmente acordada de la asistencia oficial para el desarrollo para la ciencia, la tecnología y la innovación, las estimaciones muestran un fuerte aumento de los compromisos bilaterales a partir de 2016, seguido de un fuerte descenso.