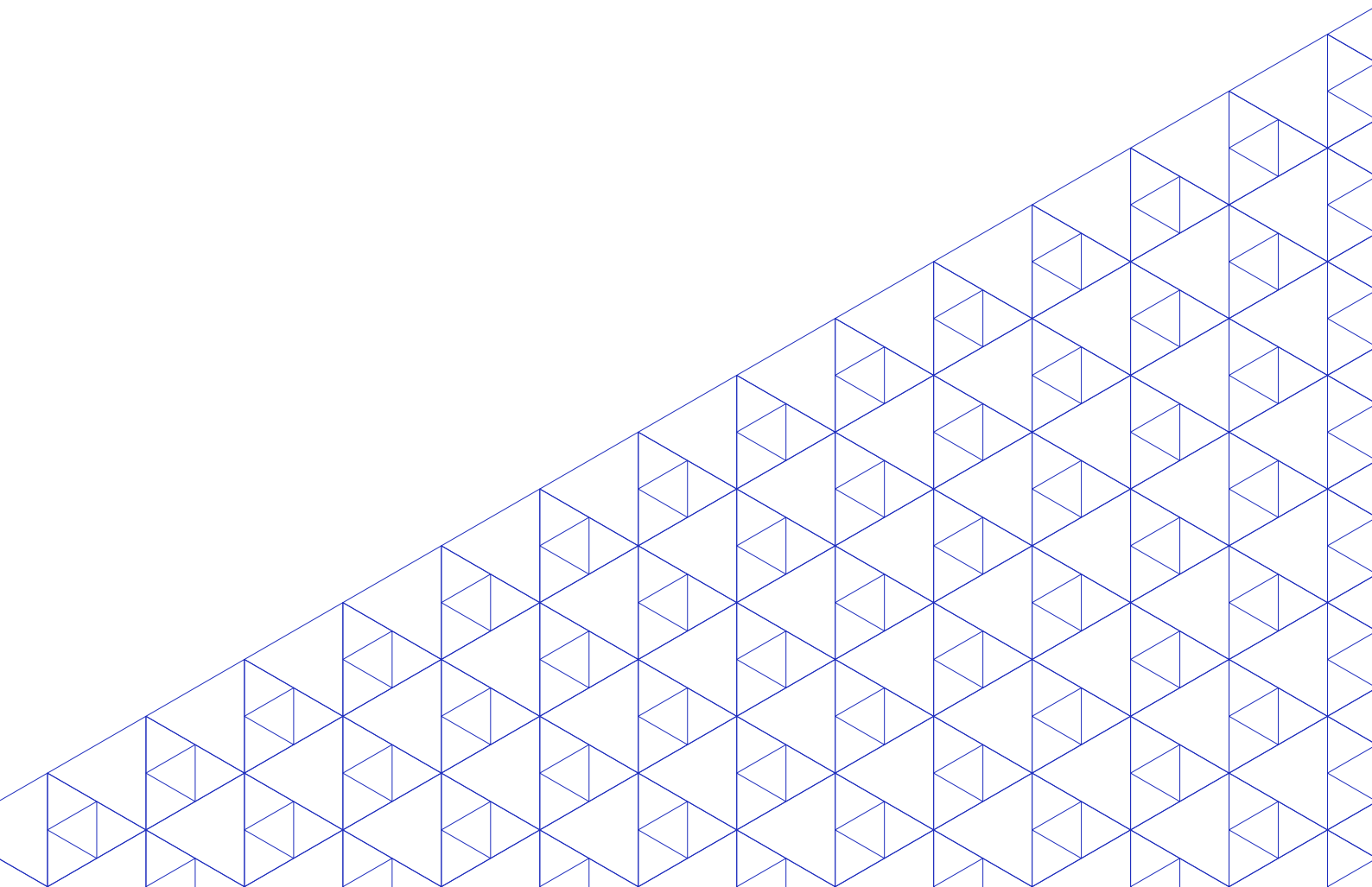




► Modos de financiar una recuperación de la crisis de la COVID-19 centrada en las personas y una acción decisiva contra el cambio climático en todo el mundo

El momento de la verdad de la cooperación internacional en el siglo XXI

Autor / Richard Samans





La presente obra es un documento de acceso abierto con arreglo a la licencia de atribución 3.0 para organizaciones intergubernamentales de *Creative Commons* (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>). Tal como se detalla en dicha licencia, los usuarios pueden reproducir, distribuir, adaptar y desarrollar el contenido de la obra original, incluso con fines comerciales, a condición de que se mencione claramente que la OIT es la titular de la obra original. No está permitido utilizar el emblema de la OIT en relación con la obra del usuario.

Traducciones: En caso de que se traduzca la presente obra, deberá añadirse, junto con la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente traducción no es obra de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) ni debe considerarse una traducción oficial de la OIT. La OIT no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción.*

Adaptaciones: En caso de que se adapte la presente obra, deberá añadirse, junto con la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una adaptación de una obra original de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Las opiniones y puntos de vista expresados en esta adaptación son responsabilidad exclusiva de su autor o autores, y en ningún caso de la OIT.*

Todas las consultas sobre derechos y licencias deberán dirigirse a la Unidad de Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), CH-1211 Ginebra 22 (Suiza) o por correo electrónico a rights@ilo.org.

ISBN: 9789220355619 (print)
ISBN: 9789220355626 (web-pdf)
ISBN: 9789220355633 (epub)
ISBN: 9789220355640 (mobi)
ISSN: 2708-4256

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las suscriba.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Los documentos de trabajo de la OIT presentan un resumen de los resultados de las investigaciones en curso de la OIT y su objetivo es estimular el debate sobre una serie de cuestiones relacionadas con el mundo del trabajo. Les agradecemos que remitan sus comentarios sobre el presente documento a research@ilo.org.

Autorización para la publicación: Richard Samans, Department Director of RESEARCH

Los documentos de trabajo de la OIT pueden consultarse en: <https://www.ilo.org/global/publications/working-papers/lang-es>

Forma de cita propuesta:

Samans, R. 2021. *Modos de financiar una recuperación de la crisis de la COVID-19 centrada en las personas y una acción decisiva contra el cambio climático en todo el mundo: El momento de la verdad de la cooperación internacional en el siglo XXI*, Documento de trabajo de la OIT 40 (Ginebra, OIT).

Resumen

La cooperación internacional y, en particular, la financiación para el desarrollo, afrontan un momento decisivo. La falta de capacidad nacional para combatir la pandemia de COVID-19 y el cambio climático en algunos lugares es una amenaza para la seguridad y el bienestar de las personas en todo el mundo. La forma más factible de movilizar las grandes sumas adicionales necesarias para avanzar en una recuperación de la pandemia totalmente inclusiva y centrada en las personas y en una rápida aceleración de la acción climática a nivel mundial —también en los países de ingresos bajos y medianos bajos con recursos limitados— es que la comunidad internacional invierta el capital público que ya tiene comprometido en el Fondo Monetario Internacional y en los bancos multilaterales de desarrollo de forma más eficiente y expansiva. Esto podría lograrse mediante la utilización para dichos fines comunes de los métodos y balances contables de estas instituciones con la misma imaginación que se ha empleado en utilizar los de los bancos centrales y los Tesoros públicos de los países avanzados para objetivos nacionales durante la pandemia. El presente documento propone un conjunto de iniciativas a estos efectos con objeto de financiar plenamente la Iniciativa Acelerador ACT/COVAX de la OMS, el alivio y la reestructuración de la deuda, los pisos de protección social y las infraestructuras e industrias sostenibles y con un alto coeficiente de empleo en estos países, así como para financiar un esfuerzo a escala mundial con el fin de evitar que se perpetúen las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la producción de energía a partir de carbón, que representa el aspecto más importante y urgente de la acción climática necesaria para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París contra el cambio climático. Este mejor aprovechamiento de la arquitectura financiera internacional existente generaría un aumento medio anual de los flujos externos hacia 82 países en desarrollo de alrededor del 4 por ciento de su PIB durante los próximos siete años, lo que superaría el nivel de asistencia prestada por el Plan Marshall a los esfuerzos de Europa después de la Segunda Guerra Mundial para «reconstruir mejor», y de igual modo dicha financiación adicional externa podría potenciarse con una mayor movilización de recursos internos.

Sobre el autor

Richard Samans es Director del Departamento de Investigaciones de la Organización Internacional del Trabajo. También es Presidente del Consejo de Normas de Divulgación de Información sobre el Clima y ha sido Director General del Foro Económico Mundial y Director General del Instituto de Crecimiento Verde Global. Anteriormente fue Asistente Especial del Presidente para Política Económica Internacional y Director Principal del Consejo de Seguridad Nacional para Asuntos Económicos Internacionales en la Casa Blanca de los Estados Unidos, y asesor de política económica del líder demócrata del Senado de los Estados Unidos, Thomas A. Daschle. Autor de numerosas publicaciones sobre comercio internacional, finanzas, trabajo, medio ambiente y desarrollo, así como sobre gobernanza global y empresarial, ha sido miembro del Grupo de Trabajo sobre la Financiación Digital de los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecido por el Secretario General de la ONU, así como de la Comisión Mundial de la OIT sobre el Futuro del Trabajo y ha participado en la Investigación del PNUMA sobre el Diseño de un Sistema Financiero Sostenible.

Índice

Resumen	01
Sobre el autor	01
Introducción	05
<hr/>	
▶ 1 Las repercusiones profundas y profundamente desiguales de la crisis de la COVID-19 en las personas	06
<hr/>	
▶ 2 Afrontar el momento: Modos de financiar una recuperación de la pandemia centrada en las personas y una acción acelerada contra el cambio climático a escala mundial	09
Emisión y donación de derechos especiales de giro del FMI.	10
Financiación público-privada de infraestructuras e industrias sostenibles, impulsada por los bancos multilaterales de desarrollo.	17
Financiación por parte de los BMD de las instituciones económicas nacionales que sustentan el crecimiento y el desarrollo inclusivo desde el punto de vista social.	19
<hr/>	
▶ 3 Una estrategia de financiación a la altura de la ambición y la urgencia de los programas acordados multilateralmente	21
<hr/>	
▶ 4 Conclusión	26
Inspirarse en la ambición y el planteamiento del Plan Marshall para impulsar el plan mundial de recuperación y reforma en este momento crucial del siglo	26

Lista de gráficos

Gráfico 1 – Distribución de la mortalidad por COVID-19 en el mundo	06
Gráfico 2 – Déficit mundial de empleos provocado por la pandemia, en relación a 2019 (millones)	07
Gráfico 3 – El objetivo de París del 1,5 °C exige una reducción del 80 % de la energía eléctrica procedente del carbón de aquí a 2030	16
Gráfico 4 - Triplicar la financiación anual para la AOD de los países de ingresos bajos y medianos bajos durante los próximos siete años	22
Gráfico 5 - Escala del aumento propuesto para la financiación de la recuperación de la crisis de la COVID-19 y el desarrollo sostenible de los países en desarrollo: comparación con el Plan Marshall posterior a la 2ª Guerra Mundial.	27

Lista de cuadros

Cuadro 1 - Déficit de financiación para lograr la cobertura de protección social universal en 2020, en miles de millones de dólares EE. UU. y como porcentaje del PIB (solo países de ingresos bajos y medianos)	14
Cuadro 2 - Distribución de las donaciones de DEG	23

Introducción

La pandemia de COVID-19 sigue alimentando la peor crisis socioeconómica y de salud pública de la que el mundo haya sido testigo en un siglo. Se produjo poco después de que la comunidad científica advirtiera que se estaba perdiendo la oportunidad de actuar de forma decisiva para estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero a mediados del siglo XXI ¹.

Estas dos crisis mundiales están poniendo a prueba la cooperación internacional ². Cada una de ellas representa una amenaza directa para el bienestar de las personas en todos los países y en todos los ámbitos de la sociedad, lo que refleja el carácter esencialmente unitario de la seguridad humana. Sin embargo, las repercusiones de estas dos amenazas son muy desiguales, al igual que las capacidades de las naciones para hacerles frente. Esto plantea un reto para la cooperación al desarrollo en particular. La falta de capacidad nacional para combatir la COVID-19 y el cambio climático en algunas regiones constituyen una amenaza para la seguridad y el bienestar de las personas en todo el mundo.

Tanto los líderes mundiales, que han reflexionado sobre el reciente informe emblemático del Secretario General ³ acerca del futuro de la cooperación mundial y el sistema multilateral, como los ministros de finanzas y las autoridades de los bancos centrales, que se han encontrado para las Reuniones Anuales del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Grupo Banco Mundial, se enfrentan todos a una presión creciente para responder de manera decisiva ante la gran y apremiante necesidad de financiación que esta doble crisis ha provocado en los países en desarrollo. La solución más viable sería aprovechar la arquitectura financiera internacional que ya existe de forma más eficaz. La mejor opción para que la comunidad internacional logre movilizar las grandes sumas adicionales que se requieren para «reconstruir mejor» y reforzar su seguridad colectiva frente a estas dos amenazas urgentes y universales sería aprovechar de manera más eficiente y amplia el capital público que ya ha invertido en el FMI y los bancos multilaterales de desarrollo (BMD).

¹ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), [Global Warming of 1.5°C](#) (Resumen en español: [Calentamiento global de 1,5 °C](#)), octubre de 2018; e IPCC, [Climate Change 2021: The Physical Science Basis](#), agosto de 2021.

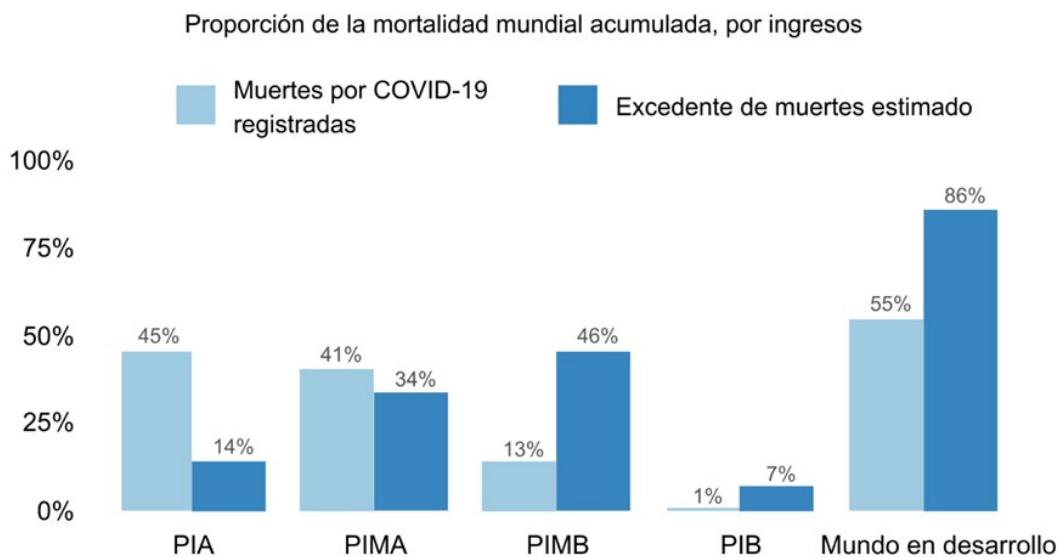
² Secretario General de las Naciones Unidas, «[El estado del planeta](#)» (discurso, Universidad de Columbia, 2 de diciembre de 2020).

³ Naciones Unidas, [Nuestra Agenda Común: Informe del Secretario General](#), septiembre de 2021. Véase también Informe de Política del Secretario General de las Naciones Unidas, [Investing in Jobs and Social Protection for Poverty Eradication and a Sustainable Recovery](#), 28 de septiembre de 2021.

► 1 Las repercusiones profundas y profundamente desiguales de la crisis de la COVID-19 en las personas⁴

A principios de septiembre de 2021, más de 220 millones de personas de todo el mundo se habían infectado con el virus de la COVID-19 y más de 4,5 millones habían muerto. La pandemia golpeó primero a los países más ricos, pero ahora está afectando más a los países en desarrollo. Se calcula que las tasas de exceso de mortalidad acumuladas (que es una manera de medir hasta qué punto el virus ha hecho crecer las tasas de mortalidad por encima de los niveles de tendencia) son ahora mucho más altas en los países en desarrollo que en los avanzados, como muestra el gráfico 1⁵. Sin duda, influye el hecho de que las tasas de vacunación y pruebas sean mucho más bajas en los países pobres. Menos del 20 por ciento de las más de 5 000 millones de dosis de vacunas administradas hasta la fecha se han puesto en países de ingresos medianos bajos y bajos, que representan casi el 60 por ciento de la población mundial⁶.

► Gráfico 1 – Distribución de la mortalidad por COVID-19 en el mundo



Fuente: Solstad (2021) a través de GitHub; JHU CSSE; World Population Prospects, Fecha: 10-05-2021.

Nota: Acrónimos: países de ingresos altos, medianos altos, medianos bajos y bajos. Las estimaciones del exceso de mortalidad proceden del modelo sobre exceso de mortalidad de *The Economist*, en el que se completan los datos que faltan mediante un algoritmo de aprendizaje automático que tiene en cuenta 121 indicadores.

⁴ Gran parte del análisis de esta sección sobre temas relacionados con las principales responsabilidades de los organismos de las Naciones Unidas, al margen de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se ha extraído del material interinstitucional elaborado para apoyar la Iniciativa de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo en la Era de la COVID-19 y Después, correspondiente al grupo temático II.

⁵ Indermit Gill y Philip Schellekens, «COVID-19 is a developing country pandemic», *Future Development*, The Brookings Institution, 27 de mayo de 2021: <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2021/05/27/covid-19-is-a-developing-country-pandemic/>.

⁶ Our World in Data, «COVID-19 vaccine doses administered by country income group»: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>.

La pandemia ha perturbado notablemente el mundo del trabajo y los ingresos de las personas, con efectos dispares tanto dentro de los países como de unos a otros. Se calcula que en 2020 se perdió un 8,8 por ciento del total de horas de trabajo, lo que equivale a 255 millones de trabajadores a tiempo completo. Si bien se espera un crecimiento significativo del empleo a nivel mundial en 2021 y 2022, se prevé que sea insuficiente para alcanzar el nivel en que se habría encontrado el mundo del trabajo de no haber habido pandemia. Se calcula que el déficit de puestos de trabajo derivado de la crisis alcanzará, con respecto a las tendencias anteriores a la misma, los 75 millones de empleos en 2021 y los 23 millones en 2022 ⁷.

Se prevé que los mayores déficits de empleo, en términos relativos, persistan en los países de ingresos bajos, mientras que los países de ingresos altos probablemente sean los que antes cubran los déficits, gracias a su acceso privilegiado a las vacunas y a su mayor apoyo a la política fiscal. Casi el 85 por ciento del gasto público destinado a paliar los efectos de la crisis se ha producido en países avanzados. Los mercados laborales de América Latina y el Caribe sufrieron el golpe más duro, ya que registraron una pérdida de horas de trabajo del 33 por ciento en el momento más agudo de la crisis, el segundo trimestre de 2020, frente al 17 por ciento en la región de Asia y el Pacífico. Los países de ingresos medianos bajos fueron los más afectados en el transcurso del último año, ya que registraron una pérdida de horas de trabajo superior en más del 50 por ciento a la del resto del mundo.

► Gráfico 2 – Déficit mundial de empleos provocado por la pandemia, en relación a 2019 (millones)



Asimismo, los efectos dispares de la crisis son muy visibles dentro de los países. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha calculado que los jóvenes han experimentado una caída de las tasas de empleo dos veces y media mayor que la de sus homólogos de más edad; el 90 por ciento de las mujeres que han perdido su empleo han abandonado la fuerza de trabajo, una tasa notablemente superior a la de los hombres; los trabajadores de la economía informal han tenido tres veces más probabilidades de perder su empleo que los que trabajan en modalidades de empleo formal; y las medianas, pequeñas y microempresas han tenido un 50 por ciento más de probabilidades de verse afectadas por la crisis que las de mayor tamaño ⁸.

Estas consecuencias desiguales de la pandemia en el mundo del trabajo están teniendo una profunda repercusión en la pobreza mundial. El Banco Mundial calcula que, por haberse producido la pandemia, a finales

⁷ OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias 2021*.

⁸ OIT, *Perspectivas sociales*.

de 2021 habrá 97 millones de personas más que vivirán con menos de 1,90 dólares de los Estados Unidos al día, invirtiendo una tendencia a la baja de la pobreza extrema de 21 años ⁹. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) calcula que el número de niños que viven por debajo del umbral de pobreza multidimensional aumentará en 150 millones, hasta alcanzar los 1 200 millones en 2020, lo que representa un incremento del 15 por ciento del número de niños que viven en situación de privación en países de ingresos bajos y medianos ¹⁰.

En un principio, la pandemia obligó a unos 1 500 millones de estudiantes a abandonar la escuela en todo el mundo (el 83 por ciento de los matriculados en 167 países). Un año después, 1 000 millones de estudiantes seguían sufriendo algún tipo de interrupción en su educación. Mientras muchos niños, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, cambiaron a un método de enseñanza a distancia, al menos parcialmente, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha calculado que otros 100 millones de niños van a estar por debajo del nivel mínimo de competencia en lectura debido a la duración del cierre de las escuelas y la falta de programas adecuados de recuperación. También se teme que unos 11 millones de alumnos de primaria y secundaria no vuelvan a la escuela, principalmente en Asia y África. Ya antes de la crisis, el 53 por ciento de los niños de 10 años no eran capaces de entender bien un texto ¹¹.

Estos tremendos y dispares efectos secundarios de la pandemia, al acentuar las desigualdades y mermar el potencial y el bienestar de las personas, corren el riesgo de dejar cicatrices duraderas en las economías y las sociedades. Mientras que los países avanzados tienen la capacidad fiscal y de otro tipo necesarias para reducir gran parte de este riesgo mediante una mayor inversión en salud, creación de empleo y medidas de mantenimiento de los ingresos, la mayoría de los países en desarrollo carecen de estos medios. Estos países tienen una limitada capacidad de responder a los aspectos de la crisis relativos a la salud, el trabajo decente, la educación y la protección social, lo que representa una amenaza directa para la seguridad y el bienestar de las personas tanto dentro como fuera de sus fronteras, ya que permite que el virus siga propagándose y mutando, y que crezcan la pobreza y la desesperación, lo cual puede avivar las tensiones sociales, la inestabilidad política, y la migración y los conflictos transfronterizos.

⁹ Banco Mundial, [Global Economic Prospects](#) (Resumen en español: [Perspectivas Económicas Mundiales](#)), junio de 2021, 27.

¹⁰ UNICEF, «150 millones de niños más cayeron en la pobreza debido a la COVID-19, dice UNICEF, [Save the children](#)», 17 de septiembre de 2020. La base del cálculo se explica en la nota técnica [Impact of COVID-19 on Multidimensional Child Poverty](#).

¹¹ UNESCO, [One Year into COVID: Prioritizing Education Recovery to Avoid a Generational Catastrophe -Report of UNESCO Online Conference](#), 29 de marzo de 2021.

► 2 Afrontar el momento: Modos de financiar una recuperación de la pandemia centrada en las personas y una acción acelerada contra el cambio climático a escala mundial

¿Cómo puede la comunidad internacional responder de forma más decisiva y global a estas dos crisis? En realidad, ya ha dado la mitad de la respuesta a esta pregunta mediante tres hojas de ruta, acordadas a escala universal y muy complementarias: la iniciativa [Acelerador del acceso a las herramientas contra la COVID-19 \(Acelerador ACT\)](#), coordinada por la Organización Mundial de la Salud (OMS); el [Llamamiento mundial de la OIT a la acción para una recuperación centrada en las personas que sea inclusiva, sostenible y resiliente](#), basado en la [Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, 2019](#); y la Agenda 2030, incluidos los [Objetivos de Desarrollo Sostenible \(ODS\)](#) y el [Acuerdo de París](#). La comunidad internacional debe ahora avanzar con mayor agilidad por estos caminos interrelacionados hallando la manera de movilizar los recursos financieros necesarios para acelerar la puesta en práctica de estas tres hojas de ruta, que se han quedado rezagadas en sus respectivos ámbitos.

Sin duda, es poco probable que los gobiernos donantes ofrezcan un aumento notable y continuo de la ayuda exterior bilateral después de haber incurrido en déficits fiscales extremadamente altos para sostener sus propias economías durante la pandemia. En cualquier caso, los billones necesarios para poner en práctica la agenda descrita, en particular las inversiones que se requieren para cumplir los ODS y las contribuciones determinadas a nivel nacional en el marco del Acuerdo de París, superan con creces el nivel actual de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) mundial, que asciende a unos 160 000 millones de dólares de los Estados Unidos al año ¹².

Sin embargo, corren tiempos extraordinarios. Los gobiernos han dejado en suspenso las normas y los supuestos vigentes y están utilizando la política monetaria y fiscal de forma creativa para apalancar los balances de sus bancos centrales y tesorerías y satisfacer así las necesidades internas más acuciantes ¹³. Se están replanteando los límites y la relación costo-beneficio del endeudamiento público, especialmente ahora que los tipos de interés son extremadamente bajos.

La misma creatividad y sentido de la urgencia podrían aplicarse al uso de la arquitectura financiera internacional para hacer frente a la falta de capacidad de los países en desarrollo de afrontar eficazmente las crisis pandémica y climática. Los balances y las herramientas del FMI, los BMD y las instituciones bilaterales de financiación del desarrollo deberían aprovecharse de una manera igualmente creativa y amplia con este propósito, al igual que los bancos centrales y los tesoros públicos de los países avanzados los han aprovechado para fines nacionales.

Cabe preguntarse si también podría hacerse de la necesidad virtud aplicando una combinación similar de imaginación y determinación a las instituciones financieras internacionales para acelerar a gran escala la ejecución de sus compromisos multilaterales. Esta es la cuestión más trascendental a la que se enfrenta la cooperación internacional ahora y en los próximos y cruciales diez años.

¹² OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), «[Net ODA](#)».

¹³ Por ejemplo, en el [Carbis Bay G7 Summit Communiqué](#), los líderes del Grupo de los Siete señalaron que, para mitigar las repercusiones de la pandemia, han brindado un apoyo sin precedentes a los ciudadanos y las empresas, entre otras cosas para conservar los puestos de trabajo, sostener los ingresos y mantener a las empresas a flote, por un total de más de 12 billones de dólares de los Estados Unidos, que incluye medidas de apoyo fiscal y relativas a la liquidez, lo que equivale a alrededor del 35 por ciento del producto interior bruto (PIB) anual combinado de los países del G7.

Se necesitan tres tipos de financiación para poner en práctica estas agendas consensuadas a la escala y con la velocidad necesarias. Cada uno de ellos es factible utilizando el capital y las capacidades existentes de las instituciones financieras internacionales como catalizadores y de forma más articulada. Se trata de los siguientes:

- **Las necesidades agudas puntuales o relativamente limitadas en el tiempo de los países en desarrollo** que solo pueden financiarse mediante subvenciones públicas o préstamos en condiciones muy favorables (por ejemplo, vacunas, pruebas y tratamiento para la COVID-19; reestructuración de la deuda soberana; inversiones iniciales para establecer, mantener o ampliar los sistemas de protección social; y sustitución acelerada y eliminación de las centrales eléctricas de carbón).
- **Las necesidades amplias y plurianuales que generan flujos de efectivo** y que, por tanto, pueden financiarse mediante una combinación de inversión pública y privada; de hecho, son de tal magnitud que solo pueden financiarse adecuadamente si se cuenta con inversión privada (por ejemplo, las infraestructuras y la industria sostenibles relacionadas con los ODS).
- **Las necesidades de menor envergadura y plurianuales de asistencia técnica y desarrollo de la capacidad institucional** que suelen financiarse con subvenciones y ayuda en condiciones favorables (por ejemplo, para la formulación y la administración de políticas y marcos legislativos laborales, de protección social, de lucha contra la corrupción, fiscales, medioambientales, de competencia y del sistema financiero).

El FMI y los BMD tienen un potencial desaprovechado para dar un salto significativo en cuanto a los recursos disponibles para los países en desarrollo en cada uno de estos tres aspectos. Si los representantes de los gobiernos de los países desarrollados y los países en desarrollo se unieran en los consejos de administración de estas instituciones en torno a las iniciativas que se describen a continuación, **el efecto combinado sería generar unos 2 billones de dólares de los Estados Unidos en recursos adicionales para estas necesidades de financiación críticas de los países pobres durante los próximos siete años. Esta cantidad asciende a casi el doble del nivel previsto de la AOD a escala mundial durante este período. Representaría un aumento medio anual de los flujos externos durante los próximos siete años de aproximadamente el 4 por ciento del producto interior bruto (PIB) para las 82 economías clasificadas por el Banco Mundial como de ingresos bajos y medianos bajos** (o más del 3 por ciento del PIB anual para un grupo ampliado de 110 economías con un PIB per cápita inferior a 7 500 dólares de los Estados Unidos). En esta estimación de 2 billones de dólares de los Estados Unidos no se tiene en cuenta que, a su vez, los países en desarrollo tendrían un incentivo para movilizar además cuantiosos recursos nacionales, lo que podría representar otro billón de dólares de los Estados Unidos. Un aumento tan sustancial de la financiación para el desarrollo es lo que podría marcar la diferencia entre un progreso global continuado y gradual y uno verdaderamente transformador en lo relativo a las crisis del COVID-19 y del clima, sobre todo en lo que respecta a la iniciativa Acelerador ACT/COVAX, cuya financiación completa y plurianual es necesaria para controlar la pandemia.

Emisión y donación de derechos especiales de giro del FMI.

Por cuarta vez en su historia, el FMI ha aprobado recientemente una asignación general de derechos especiales de giro (DEG) y está estudiando la manera de facilitar el «représtamo» o la donación efectiva de esas reservas por parte de los países desarrollados a los países en desarrollo¹⁴. Esta emisión de DEG por valor de 650 000 millones de dólares de los Estados Unidos podría permitir a la comunidad internacional corregir la flagrante desigualdad en la respuesta a la pandemia que existe entre los países ricos y los pobres, así como impulsar una acción decisiva en cuanto al problema más urgente del calentamiento global, si se combinara con un mecanismo estructurado de donación. La mayoría de los países más ricos no

¹⁴ Véase FMI, «Questions and Answers on Special Drawing Rights (SDRS)», y para obtener más información sobre opciones y consideraciones técnicas conexas, Mark Plant, «The Challenge of Reallocating SDRs: A Primer», Center for Global Development, agosto de 2021.

necesitan esta liquidez adicional y probablemente donarían una proporción significativa de su parte mayoritaria a los países en desarrollo, si existiera un marco internacional coherente a estos efectos¹⁵. El marco que se propone a continuación se centraría en cuatro déficits agudos de financiación no recurrentes a los que se enfrentan los países en desarrollo y que amenazan la seguridad de todos los ciudadanos del planeta, ya que impiden lograr el control de la COVID-19 y del cambio climático, así como abordar los efectos secundarios económicos y sociales, muy desiguales y potencialmente desestabilizadores, de cada uno de estos problemas.

En cuanto a la respuesta ante la COVID-19 y la recuperación de la crisis, las donaciones deberían gestionarse a través de servicios especiales del FMI y de varios BMD que se describen a continuación para ayudar a los países de ingresos bajos y medianos bajos a participar plenamente en la iniciativa Acelerador ACT/COVAX, reestructurar la deuda externa (que se ha vuelto insostenible por la crisis) y establecer o ampliar los sistemas básicos de protección social, que se vieron desbordados por la pandemia, lo cual agravó en gran medida el sufrimiento humano ocasionado.

- **Financiación completa de la iniciativa Acelerador ACT/COVAX de la OMS.** En junio de 2021, de los aproximadamente 1 600 millones de dosis de vacunas que se habían administrado en todo el mundo, la inmensa mayoría se había puesto en países industrializados y productores de vacunas, mientras que solo el 0,3 por ciento se había administrado en los 29 países más pobres¹⁶. Si no se corrige esta situación, es probable que quede registrada en la historia como uno de los peores fracasos morales del siglo XXI. Al mismo tiempo, la reciente y rápida propagación de variantes del virus ha dejado claro a los ciudadanos de todos los países que nadie está a salvo mientras la enfermedad siga propagándose sin control en otras partes del mundo, por muy lejos que estén. La iniciativa Acelerador ACT pretende impulsar el desarrollo y garantizar la asignación equitativa, de aquí a finales de 2021, de 2 000 millones de dosis de vacunas (para el 20 por ciento de la población de 191 países participantes), 900 millones de pruebas y 165 millones de tratamientos, así como apoyar la mejora de los sistemas sanitarios de 114 países. A finales de junio de 2021, la iniciativa tenía un déficit de financiación de 16 800 millones de dólares de los Estados Unidos para 2021, a pesar de que ya se habían comprometido 16 400 millones. Se calcula que hay un déficit de financiación adicional de 30 000 millones de dólares de los Estados Unidos para 2022-23¹⁷. Y en la primavera de 2021, aún no se habían desembolsado 13 100 millones de los 15 500 millones de dólares de los Estados Unidos prometidos. Si no se adoptan medidas adicionales para que los países pobres puedan acceder a las vacunas, los diagnósticos y los tratamientos a gran escala¹⁸, el mecanismo no estará a la altura de todas sus promesas. La donación de 50 000 millones de dólares en DEG por parte de los países desarrollados en los próximos dos años permitiría a la comunidad internacional financiar íntegra y rápidamente esta iniciativa crucial sin que los países donantes tuvieran que asignar de nuevo asistencia exterior ni reprogramar la existente.
- **Alivio de la deuda externa.** También se calcula que los países en desarrollo de ingresos bajos y medianos bajos necesitarán miles de millones de dólares de los Estados Unidos de financiación en concepto de alivio de la deuda de emergencia. Se prevé que los pagos del servicio de la deuda pública externa de los países en desarrollo asciendan a 356 000 millones de dólares de los Estados Unidos en 2021 y a 329 000 millones en 2022¹⁹. Según el UNICEF, antes de que estallara la crisis, 25 países ya gastaban más en el servicio de la deuda que en el gasto social para educación, sanidad y protección social juntos²⁰, y aunque los niveles de gasto social parecen mantenerse estables en los 40 países que participan en la

¹⁵ Para obtener más información sobre la viabilidad, los precedentes y las opciones de este marco de donaciones, véase David Andrews, «How Might an SDR Allocation Be Better Tailored to Support Low-Income Countries?», Center for Global Development, 4 de febrero de 2021.

¹⁶ Josh Holder, «Tracking Coronavirus Vaccinations Around the World», *The New York Times*, 24 de agosto de 2021.

¹⁷ OMS, «Access to COVID-19 Tools Funding Commitment Tracker», 13 de agosto de 2021; y OMS, «Act-A Prioritized Strategy and Budget for 2021», 12 de abril de 2021.

¹⁸ Véase Hayley Andersen *et al.*, *The Absorption-Capacity Challenge*, The Global Health Security Consortium, julio de 2021.

¹⁹ Homi Kharas y Meagan Dooley, «COVID-19's Legacy of Debt and Debt Service in Developing Countries», The Brookings Institution Global Working Paper No. 148, diciembre de 2020.

²⁰ UNICEF, *COVID-19 and the Looming Debt Crisis*, abril de 2021.

Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI) del G20, muchos países pobres no cumplen los requisitos o deciden no participar. El FMI indica que, a principios de 2021, 28 países se encontraban en alto riesgo de sufrir sobreendeudamiento y 23 en riesgo moderado. Esto incluye 13 países de ingresos bajos, 13 países de ingresos medianos bajos y 8 países de ingresos medianos altos. Una cuarta parte de los países de ingresos medianos bajos corrían un riesgo elevado de sobreendeudarse. Hasta junio de 2021, la DDSI había ofrecido un importe estimado de 13 000 millones de dólares de los Estados Unidos para aliviar el servicio de la deuda de al menos 43 países participantes, de los cuales se habían ejecutado unos 6 000 millones de dólares de los Estados Unidos. La DDSI se ha prorrogado seis meses más, hasta diciembre de 2021²¹. Los gobiernos a los que se reduce la deuda se comprometen a utilizar los recursos liberados para aumentar el gasto social, sanitario o económico en respuesta a la crisis de la COVID-19. Sin embargo, es evidente que en el futuro será necesario una reducción de la deuda mucho mayor, que consista en una reestructuración permanente de la deuda en lugar de en retrasos temporales de los reembolsos programados. Los países altamente endeudados podrán utilizar los DEG que les asigne el FMI para el servicio o la reestructuración de sus deudas; no obstante, para muchos países pobres, esta cantidad única representará solo una fracción de sus obligaciones anuales de servicio de la deuda –menos de dos tercios en el caso de los países del África subsahariana de ingresos bajos²². Por tanto, los países más ricos deberían utilizar parte de sus DEG para ampliar la duración y los criterios de elegibilidad del alivio de la deuda bilateral en el marco de la DSSI mientras persista la crisis pandémica y para donar el equivalente en DEG a 5 000 millones de dólares de los Estados Unidos al año con el fin de aumentar la capacidad de reestructuración de la deuda de los países más pobres muy endeudados a través del actual Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza del FMI o de otros posibles mecanismos y servicios propuestos para este fin²³.

- **Pisos de protección social.** Menos de la mitad de la población mundial tiene derecho a la protección social básica, que es el nivel elemental de ayuda para los miembros más pobres y vulnerables de la sociedad. La mayoría de los países que carecen de pisos de protección social completos, tal y como se definen en la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), de la OIT²⁴, tienen la posibilidad de proporcionar esos servicios mediante una mejor gestión de las finanzas públicas y un aumento realista de los ingresos fiscales a lo largo del tiempo²⁵. Sin embargo, en los países de ingresos bajos, se calcula que la cantidad necesaria de recursos internos asciende al 15,9 por ciento del PIB, equivalente al 45 por ciento de los ingresos fiscales actuales. No es realista pretender cubrir el déficit de financiación de pisos de protección social en estos países –que se estima en 77 900 millones de dólares de los Estados Unidos al año²⁶— mediante la mera movilización de recursos internos. El FMI calcula que estos países tienen la capacidad de financiar hasta un tercio de sus necesidades para la realización de los ODS, que en total ascienden a 500 000 millones de dólares de los Estados Unidos, en el ámbito de la protección social, entre otros, mediante un aumento de los ingresos fiscales (que están en niveles muy bajos) del 5 por ciento del PIB a lo largo de un decenio²⁷. Una contribución financiera internacional equivalente para la protección social costaría entre 20 000 y 25 000 millones de dólares de los Estados Unidos al año, cantidad que podrían cubrir los países más ricos en forma de donaciones de DEG. De hecho, la mayoría de los países de ingresos bajos y medianos bajos tienen poblaciones relativamente jóvenes, lo que significa que tienen el potencial, desde una perspectiva actuarial, de establecer o ampliar las protecciones

²¹ FMI, «[Questions and Answers on Sovereign Debt Issues](#)», 8 de abril de 2021.

²² Daniel Munevar y Chiara Mariotti, «[The 3 trillion dollar question: What difference will the IMF's new SDRs allocation make to the world's poorest?](#)», Red Europea de Deuda y Desarrollo, 7 de abril de 2021.

²³ Véase, por ejemplo, [Financing for Development in the Era of COVID-19 and Beyond: Menu of Options for the Consideration of Heads of State and Government Part I y Part II](#).

²⁴ Adoptadas por 184 países, en la [Recomendación núm.202](#) se describen los pisos de protección social como conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que deberían asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional

²⁵ OIT, «[Brechas en el financiamiento de la protección social: estimaciones mundiales y estrategias para los países en desarrollo en el contexto de la crisis de la COVID-19 y más allá](#)», *Foco en la protección social*, 17 de septiembre de 2020.

²⁶ Fabio Durán-Valverde et al., «[Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of the COVID-19 Crisis and Beyond](#)», ILO Working Paper No. 14, octubre de 2020.

²⁷ Vitor Gaspar et al., «[Fiscal Policy and Development: Human, Social, and Physical Investment for the SDGs](#)», International Monetary Fund Staff Discussion Notes No. 19/03, 23 de enero de 2019.

sociales básicas a través de la combinación adecuada de acuerdos de financiación contributiva y general apoyados por una ronda de financiación de la cooperación internacional, que tendría un efecto catalizador. Debería establecerse un mecanismo en el que participaran varios BMD para recibir donaciones de DEG y facilitar, a través de un fondo mundial para la protección social²⁸, que los países que tengan planes firmes de ampliar la cobertura o los niveles de prestaciones de sus sistemas de protección social (o de hacer permanentes las prestaciones temporales proporcionadas durante la pandemia), basados en estrategias sólidas de movilización de recursos internos, puedan cumplir con sus correspondientes compromisos. Además de abordar las necesidades más agudas de esos países en materia de bienestar social relacionadas con la crisis, esa iniciativa de financiación de la protección social internacional daría efecto práctico al compromiso de la comunidad internacional de lograr la protección social universal, incluidos los pisos de protección social, como se refleja en la meta 1.3 de los ODS.

²⁸ Véase, por ejemplo, Asamblea General de las Naciones Unidas, [Fondo mundial para la protección social: solidaridad internacional al servicio de la erradicación de la pobreza - Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier de Schutter](#), A/HRC/47/36.

► Cuadro 1 – Déficit de financiación para lograr la cobertura de protección social universal en 2020, en miles de millones de dólares EE. UU. y como porcentaje del PIB (solo países de ingresos bajos y medianos)

	Déficit en miles de millones de dólares EE. UU. 4 ámbitos de PS*	Déficit como % del PIB 4 ámbitos de PS	Déficit en miles de millones de dólares EE. UU. Salud	Déficit como % del PIB Salud	Déficit total en miles de millones de dólares EE. UU.	Déficit total como % del PIB
Grupos subregionales						
Estados Árabes	15,1	4,5	10,2	3,0	25,2	7,5
Asia Central y Occidental	86,6	7,9	15,2	1,4	101,8	9,3
Asia Oriental	58,1	0,4	132,9	0,9	190,9	1,3
Europa Oriental	32,8	1,6	21,8	1,1	54,6	2,7
América Latina y el Caribe	272,1	6,1	61,1	1,4	333,2	7,5
África Septentrional	31,5	4,7	24,1	3,6	55,6	8,3
Europa del Norte, Meridional y Occidental	5,0	5,7	1,9	2,1	6,9	7,8
Oceanía	1,5	4,5	0,9	2,7	2,4	7,2
Asia Sudoriental	48,2	1,8	46,3	1,7	94,5	3,5
Asia Meridional	94,8	2,3	94,8	2,3	189,6	4,6
África Subsahariana	61,8	3,7	75,1	4,5	136,9	8,2
Grupos por ingresos						
Países de ingresos bajos	36,2	7,4	41,8	8,5	77,9	15,9
Países de ingresos medianos bajos	173,8	2,4	189,1	2,6	362,9	5,1
Países de ingresos medianos altos	497,4	2,1	253,4	1,1	750,8	3,1
Todos los países de ingresos bajos y medianos	707,4	2,2	484,2	1,5	1,191,6	3,8

Fuente: Estimaciones de la OIT a partir de la Base de datos sobre la protección social en el mundo 2020 y Stenberg et al. (2017) utilizando metodologías y bases de datos de la OMS (2017).

* Los cuatro ámbitos de la protección social (al margen de la salud): infancia, maternidad, discapacidad y vejez.

En lo que respecta a la crisis climática, debería establecerse otro mecanismo especial a través de varios BMD para recibir donaciones de DEG con el fin de financiar una iniciativa urgente para eliminar y sustituir las centrales eléctricas de carbón y evitar la construcción de otras nuevas en los países en desarrollo de ingresos bajos y medianos que carezcan de la capacidad de asumir el costo adicional que esto representa a corto y medio plazo. Al mismo tiempo, los países de ingresos medianos altos con gran capacidad para producir electricidad a partir de carbón, como China, la Federación de Rusia y Sudáfrica, deberían eliminar sus centrales de carbón a mayor velocidad destinando parte de sus nuevos DEG a este fin si fuera necesario. Por muy importante que sea la acción global sobre todas las fuentes principales de emisiones de gases de efecto invernadero, nada resulta más crucial en la carrera por estabilizar las concentraciones atmosféricas de estos gases de aquí a mediados del siglo XXI que reducir rápidamente la combustión de carbón e impedir la instalación de nuevas centrales²⁹. Incluso si no se construyeran nuevas centrales de carbón, el parque mundial existente consumiría la mayor parte del presupuesto mundial de dióxido de carbono restante, de aproximadamente 440 gigatoneladas, en un escenario de probabilidad moderada de un calentamiento global de 1,5 °C, y un tercio del presupuesto solo en los próximos diez años³⁰. Por esta razón, la generación constante de electricidad a partir de carbón debe disminuir rápidamente –mucho más rápido que el uso del petróleo y el gas natural³¹–, si el mundo quiere tener realmente la oportunidad de alcanzar

²⁹ Véase, por ejemplo, Naciones Unidas, «Secretary-General urges countries to end 'deadly addiction' to coal», 2 de marzo de 2021.

³⁰ Kasia Tokarska y Damon Matthews, «Refining the Remaining 1.5°C Carbon Budget», *Carbon Brief*, 19 de enero de 2021; y AIE (Agencia Internacional de la Energía), «Global Energy Review 2021: CO2 Emissions».

³¹ IPCC, Joeri Rogelj et al., «Mitigation Pathways Compatible with 1.5°C in the Context of Sustainable Development», SR15, 132-134.

cualquiera de los objetivos del Acuerdo de París de limitar el aumento de la temperatura media a 1,5 °C o mantenerlo «muy por debajo de 2 °C»: una reducción del 80 por ciento de aquí a 2030 para alcanzar el objetivo del 1,5 °C o esa misma reducción de aquí a 2038 para lograr el objetivo de los 2 °C, así como la eliminación casi total (una disminución del 97 por ciento) en los próximos diez años en ambos casos ³².

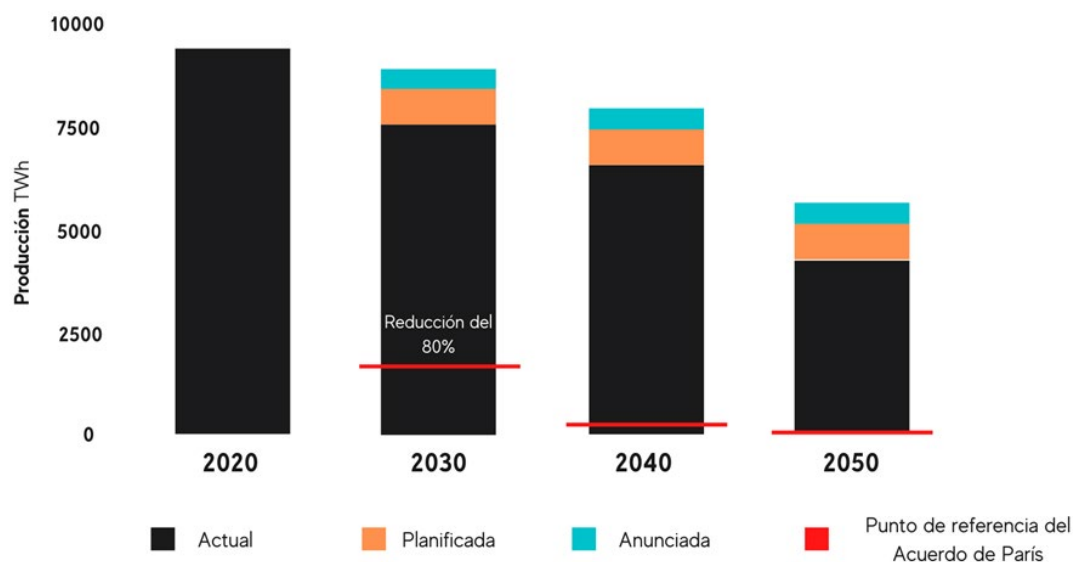
Aunque en los últimos años se ha cancelado la construcción de muchas centrales nuevas, todavía se están construyendo o se están planificando y autorizando unas 1 000 centrales térmicas de carbón en todo el mundo, lo que representa aproximadamente una cuarta parte de la capacidad instalada ³³. Por tanto, el carbón es un elemento decisivo que marca la trayectoria actual hacia un calentamiento global de casi 3 °C ³⁴, tendencia que el proceso ascendente de contribuciones determinadas a nivel nacional definido en el Acuerdo de París aún no ha logrado modificar sustancialmente sobre el terreno. Se requiere una iniciativa estratégica descendente para intervenir directamente en los mercados energéticos de todo el mundo con los incentivos financieros necesarios para sustituir y evitar el uso del carbón al ritmo necesario durante la próxima década con objeto de que no se perpetúen los gases de efecto invernadero en la atmósfera en concentraciones incompatibles con los objetivos para mediados de siglo establecidos en el Acuerdo de París.

³² Paola A. Yanguas Parra et al., «[Global and Regional Coal Phase-out Requirements of the Paris Agreement: Insights from the IPCC Special Report on 1.5°C](#)» (Resumen en español: Requisitos mundiales y regionales del Acuerdo de París sobre la eliminación del carbón: información extraída del Informe especial del IPCC sobre el calentamiento global de 1,5 °C), Climate Analytics, septiembre de 2019, 10-11.

³³ Global Energy Monitor, «[Global Coal Plant Tracker](#)». Véase también Global Energy Monitor et al., [Boom and Bust 2021: Tracking the Global Coal Plant Pipeline](#), abril de 2021, 15; Ted Nace, [A Coal Phase-Out Pathway for 1.5°C](#), CoalSwarm y Greenpeace International, 2018; y Jason Bordoff, «[Yes, We Can Get Rid of the World's Dirtiest Fuel](#)», Foreign Policy, 26 de agosto de 2020.

³⁴ Climate Action Tracker, «[Temperatures](#)».

► **Gráfico 3 – El objetivo de París del 1,5 °C exige una reducción del 80 % de la energía eléctrica procedente del carbón de aquí a 2030**



Fuente: Climate Analytics, Requisitos mundiales y regionales del Acuerdo de París sobre la eliminación del carbón: Información extraída del Informe especial del IPCC sobre el calentamiento global de 1,5 °C

En el marco de esta iniciativa, los países desarrollados y de ingresos medianos altos donarían 60 000 millones de dólares de los Estados Unidos en DEG durante los próximos años a un mecanismo gestionado por varios BMD que tendría el mandato de a) adquirir las centrales eléctricas de carbón existentes en los países de ingresos bajos y medianos con el fin de acelerar su eliminación en un plazo máximo de 10 a 15 años y trabajar con sus propietarios para redistribuir los activos en proyectos de construcción relacionados con energías limpias; b) ofrecer suficientes incentivos financieros a los promotores de las centrales de carbón previstas para convencerlos de que cambien a alternativas de energía limpia, y c) financiar una transición justa para los trabajadores afectados y sus comunidades. Este mecanismo estaría repartido entre varios BMD con el fin de diversificar el riesgo y aumentar la capacidad de ejecución, y estaría autorizado a adquirir préstamos en los mercados de capitales para complementar las donaciones de DEG. En la actualidad, los BMD obtienen préstamos a largo plazo a tipos de interés que oscilan entre algo más del 0 por ciento y algo menos del 1 por ciento, por lo que este es un momento oportuno para que la humanidad haga uso de estas instituciones públicas con el propósito de conjurar una de las amenazas más peligrosas para su seguridad en lo que queda de siglo. Los BMD podrían multiplicar por tres o por cuatro estos 60 000 millones de dólares de los Estados Unidos en donaciones de DEG recurriendo a fondos adicionales de donantes y del sector privado, con el fin de generar los 300 000 a 350 000 millones de dólares de los Estados Unidos que se estiman necesarios para sustituir y eliminar la mayor parte de la producción de energía eléctrica a partir de carbón en los países de ingresos bajos y medianos bajos de aquí a 2035³⁵. Es probable que una iniciativa de este tipo tenga también el efecto de aumentar el nivel de ambición de los países más ricos que producen electricidad a partir de carbón y que cuentan con los recursos –aunque no con la voluntad política– para eliminar gradualmente la producción de electricidad a base de carbón en ese plazo, como China (que representa la mitad de toda esa capacidad), los Estados Unidos de América, las naciones europeas y la Federación de Rusia. Si se sumaran la proporción de los recursos asignados a este fin a partir de

³⁵ Para consultar el fundamento de estas estimaciones y la descripción de una posible forma de estructurar dicha iniciativa, véase Donald P. Kanak, [For Health and Climate: Retiring Coal-Fired Electricity and Promoting Sustainable Energy Transition in Developing Countries](#).

la primera emisión de DEG en 2021, los fondos correspondientes tomados en préstamo en el mercado y una parte comparable, o quizás incluso mayor, de los recursos asignados a partir de una posible segunda emisión de DEG en 2026 –así como el efecto incentivador que este audaz esfuerzo tendría en otros países–, el mundo tendría una estrategia viable para hacer frente al que posiblemente constituya el mayor obstáculo para el cumplimiento del Acuerdo de París.

Financiación público-privada de infraestructuras e industrias sostenibles, impulsada por los bancos multilaterales de desarrollo.

El mayor obstáculo para la consecución de los ODS es el gran déficit que presenta la financiación de proyectos de infraestructuras sostenibles de energía, agua potable, saneamiento, tecnología digital, transporte y de otro tipo, con bajas emisiones de carbono y altas tasas de empleo. En los países desarrollados, este déficit se debe principalmente a la falta de imaginación y voluntad políticas más que a la falta de ahorro privado o de capacidad pública para pedir préstamos y fijar impuestos. Sin embargo, en los países en desarrollo, donde existen las mayores carencias de infraestructuras sostenibles, la situación es distinta.

El FMI estima que, para alcanzar los objetivos climáticos del Acuerdo de París y los ODS, los países en desarrollo de ingresos medianos tendrán que incrementar sus inversiones anuales un 4 por ciento del PIB para 2030³⁶. El costo de las infraestructuras sostenibles representa entre la mitad y dos tercios de este déficit, dependiendo del país. Esta necesidad de aumento gradual de la financiación es comparable a la escala de financiación que el Plan Marshall movilizó para los países de Europa Occidental. En 49 países de ingresos bajos, el déficit de financiación es mucho mayor si tenemos en cuenta la dimensión de sus economías, ya que asciende al 15 por ciento del PIB. Sin embargo, dado el pequeño tamaño de sus economías, esa cifra solo representa un 0,5 por ciento del PIB mundial, lo que equivale a medio billón de dólares de los Estados Unidos.

Estas estimaciones implican que el déficit de inversión adicional anual de aquí a 2030 para infraestructuras sostenibles en los países en desarrollo asciende a alrededor de 1 billón de dólares de los Estados Unidos. Esta cifra es aproximadamente cinco veces superior a la suma de la asistencia oficial y de las entidades filantrópicas privadas que se destina anualmente a los países en desarrollo. Sin embargo, no está fuera del alcance de otras dos fuentes de financiación del desarrollo, más fácilmente ampliables: la movilización de recursos nacionales (a través de la ampliación de la base impositiva y una administración fiscal más eficiente) y las inversiones privadas directas y de cartera por parte de inversores nacionales (en países en desarrollo) e internacionales. Así pues, la segunda vía de la estrategia de financiación propuesta en este documento pretende acelerar la implantación de infraestructuras e industrias sostenibles relacionadas con los ODS en los países en desarrollo mediante la ampliación de estas dos fuentes de inversión, utilizando considerables incrementos de la segunda con objeto de incentivar las reformas necesarias para movilizar más recursos de la primera, de forma parecida al modo en que el Plan Marshall aprovechó la ayuda brindada por los Estados Unidos a los países europeos tras la Segunda Guerra Mundial para obtener compromisos de financiación y de adopción de las correspondientes políticas de apoyo a nivel nacional.

Los BMD podrían desempeñar un papel catalizador fundamental en este sentido. Las sociedades de inversión privada de todo el mundo gestionan activos por valor de más de 120 billones de dólares de los Estados Unidos, de los cuales solo el 5 por ciento se destina a infraestructuras y apenas el 1 por ciento a las infraestructuras de países en desarrollo. Aproximadamente el 10 por ciento, es decir, 12 billones de dólares, de estos activos obtienen un rendimiento *negativo*, y otra gran parte obtiene un rendimiento inferior al 1 por ciento. En cambio, los fondos de inversión en infraestructuras han generado históricamente un rendimiento

³⁶ Vitor Gaspar *et al.*, «Fiscal Policy and Development».

de entre el 10 y el 15 por ciento³⁷. Este alejamiento de los flujos de capital mundial con respecto a la inversión en infraestructuras sostenibles, que generan empleo y reducen las emisiones de gases de efecto invernadero no se justifica por el nivel de riesgo; las tasas medias de impago de los activos de infraestructuras son inferiores a las de las empresas no financieras, y los créditos concedidos a infraestructuras africanas tienen tasas de impago inferiores a las de los activos de infraestructura europeos y estadounidenses³⁸.

Un cambio de dos a tres puntos porcentuales en la asignación de carteras por parte de los inversores institucionales a las infraestructuras sostenibles de los países en desarrollo bastaría para cubrir el gran déficit de financiación de los ODS y de la lucha contra el cambio climático, con lo que se abriría una enorme oportunidad para la creación de trabajo decente en los países en desarrollo en virtud del relativo carácter generador de empleo de los proyectos de inversión en infraestructuras. Este cambio podría encauzarse a través de un esfuerzo concertado de los BMD con objeto de compartir y diversificar los riesgos percibidos por los inversores institucionales internacionales, combinando su propio capital y sus garantías parciales de crédito, atrayendo la financiación en moneda local proporcionada por los gobiernos e inversores de los países en desarrollo, y agregando proyectos de infraestructura en paquetes de préstamos sindicados lo suficientemente grandes como para interesar a los principales inversores institucionales. Los BMD podrían ofrecer este tipo de estructuración financiera y apoyo a la mitigación de riesgos a los países que cumplan ciertos niveles mínimos de movilización de recursos internos (como una recaudación fiscal proporcional al PIB) y de cofinanciación de proyectos en moneda local. La participación de los BMD estaría condicionada a la existencia de salvaguardias que garanticen la adicionalidad e integridad financieras y una gobernanza y supervisión públicas adecuadas, incluidas las reflejadas en la [Blended Finance Guidance](#), elaborada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y en los [Principios del Ecuador](#), así como la adhesión a las normas internacionales en materia de trabajo, derechos humanos y medio ambiente, incluidas las consagradas en las normas fundamentales del trabajo de la OIT y en otros convenios.

La mayoría de los MBD disponen de un considerable margen de maniobra infrutilizado —unos 750 000 millones de dólares de espacio adicional en sus estructuras de capital sin poner en peligro sus calificaciones crediticias AAA— para ampliar la cofinanciación y el reparto de riesgos, así como la concesión de préstamos directos y demás métodos convencionales de subvención³⁹. Podrían utilizar cómodamente dos tercios de este margen disponible en sus balances durante los próximos años, destinando el 40 por ciento de esta cantidad a préstamos y subvenciones adicionales y apalancando el otro 60 por ciento para aumentar en tres o cuatro veces los flujos privados de capital mediante la ampliación de sus actividades de cofinanciación, garantía parcial de crédito y reciclaje de activos. Esto generaría más de un billón de dólares de financiación externa adicional para infraestructuras e industrias sostenibles relacionadas con los ODS, que podría estructurarse de forma que incentivara una importante movilización de recursos y financiación en moneda local en los países.

La cooperación público-privada, nacional-internacional y entre instituciones multilaterales necesaria para resolver esta deficiencia del mercado mundial no se producirá por sí sola, aun cuando con ella se obtendría un beneficio doble de la máxima relevancia política: un aumento considerable del empleo y una reducción significativa de las emisiones de gases de efecto invernadero. Aunque los bancos multilaterales de desarrollo y algunos de sus socios bilaterales cuentan con el margen de maniobra necesario en sus balances y con herramientas de mitigación de riesgos y de sindicación de activos, carecen del mandato político de sus juntas directivas y de la adhesión de sus altos cargos para avanzar rápidamente en esta dirección de forma individual, y mucho menos coordinada. Para salir de este atolladero se necesita el tipo de liderazgo político transversal que podrían proporcionar los líderes mundiales bajo los auspicios del G20 o de la iniciativa

³⁷ Estas estimaciones se han extraído de : Blended Finance Taskforce, [Better Finance, Better World: Consultation Paper of the Blended Finance Task Force](#), 2018, 47-50.

³⁸ Blended Finance Taskforce, [Better Finance, Better World](#).

³⁹ Véanse, por ejemplo: Chris Humphrey, «[All Hands on Deck: How to Scale Up Multilateral Financing to Face the COVID-19 Crisis](#)» (Overseas Development Institute, abril de 2020); y Riccardo Settimo, «[Higher Multilateral Development Bank Lending, Unchanged Capital Resources and Triple-A Rating: A Possible Trinity After All?](#)», Documento Ocasional de Banca d'Italia, No 488, abril de 2019.

sobre la financiación para el desarrollo de las Naciones Unidas, aprovechando la sólida red de gobiernos de países desarrollados y en desarrollo que ya participan en estos procesos.

Financiación por parte de los BMD de las instituciones económicas nacionales que sustentan el crecimiento y el desarrollo inclusivo desde el punto de vista social.

Las dos iniciativas de financiación descritas anteriormente tendrían la ventaja añadida de liberar a los BMD para que estos puedan dedicar una mayor parte de sus actividades y recursos convencionales a ayudar a los países a elaborar las normas de actuación de las entidades que realizan las correspondientes funciones públicas administrativas, y dotarlas del personal adecuado; funciones que son cruciales para la inclusión social y la sostenibilidad —y, por tanto, para el dinamismo y la resiliencia— de una economía. Hasta la fecha, la asistencia internacional para el desarrollo no se ha centrado mucho en ayudar a los países a crear administraciones públicas eficaces en ámbitos como:

- ministerios de trabajo y organismos del sistema de protección social que supervisen las normas y prestaciones sociales fundamentales, incluso respecto de la economía informal y otras formas de trabajo inseguro tan frecuentes en los países en desarrollo;
- ministerios de medio ambiente que establezcan y hagan cumplir las normas fundamentales;
- órganos fiscales que propicien una movilización adecuada y equitativa de los recursos internos;
- autoridades independientes de lucha contra la corrupción, competencia y regulación financiera que vean por que las familias trabajadoras y las pequeñas empresas reciban un trato justo, e
- instituciones de diálogo social —como las organizaciones de trabajadores y de empleadores— que faciliten la participación social en el establecimiento de estrategias y prácticas gubernamentales y empresariales, dando a estas una base sólida de confianza y apoyo ciudadano.

Ahora la mayoría de los pobres del mundo viven en países de ingresos medianos para los que el principal reto no es satisfacer las necesidades humanas básicas, sino incluir a más población en el proceso de desarrollo. La solidez de este tipo de instituciones económicas es lo que determina principalmente que los países acaben logrando ese objetivo gradualmente con el paso del tiempo. El apoyo técnico y presupuestario para concebir y dotar de capacidad administrativa a estas instituciones públicas fundamentales y sus reglamentos debería ser una prioridad absoluta para los BMD (y los organismos donantes bilaterales), sobre todo —aunque no exclusivamente— en los países de ingresos medianos. Los programas de este tipo con los recursos adecuados —incluidos los [Programas de Trabajo Decente por País](#), que ayudan a los países a traducir las normas laborales y de protección social de la OIT en derechos y protecciones para los trabajadores y sus familias sobre el terreno— deberían acompañar habitualmente a los acuerdos de liberalización del comercio y a los programas de préstamo por país en dichos países.

A medida que los BMD encauzan una mayor proporción de sus actividades financieras hacia iniciativas que propicien un volumen mucho mayor de inversión privada mediante un uso más eficiente de su capital en actividades de cofinanciación y mitigación de riesgos, deberían poder dedicar una mayor parte de su energía y experiencia a prestar un servicio que el sector privado no puede suministrar: ayudar a construir la infraestructura institucional pública en la que se apoyan los mercados competitivos y justos desde el punto de vista social. Esta transformación de los BMD, además de incrementar sustancialmente los préstamos directos y la cofinanciación gracias a un uso más expansivo de su capital y de suponer un esfuerzo desesperado para incentivar una rápida disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del carbón en todo el mundo, representa el necesario perfeccionamiento de su «modelo de negocio» para que se ajuste más plenamente a las prioridades del sistema multilateral en el siglo XXI.

► 3 Una estrategia de financiación a la altura de la ambición y la urgencia de los programas acordados multilateralmente

Estas tres iniciativas de financiación facilitarían a la comunidad internacional la audaz estrategia de movilización de recursos que necesita para tener muchas más oportunidades de alcanzar sus objetivos principales declarados: un acceso equitativo universal a las vacunas, una recuperación económica y social inclusiva a nivel mundial de la pandemia y la consecución de los ODS, además de los objetivos formulados en el Acuerdo de París. Al generar 2 billones de dólares adicionales de financiación internacional en favor del desarrollo en los próximos años, estas iniciativas permitirían establecer una nueva doctrina de cooperación internacional, lo que se correspondería con el nivel más profundo de interdependencia que la humanidad está experimentando en este siglo, tal y como se refleja en las amenazas universales que representan la pandemia de COVID-19 y el cambio climático. En concreto, **cualquier país de ingresos bajos o medianos bajos que formulara un plan nacional de recuperación bien estudiado y centrado en las personas (según el llamamiento mundial de la OIT a la acción para una recuperación centrada en las personas) o un plan nacional de realización de los ODS tendría garantizado el acceso a una importante asistencia financiera y técnica adicional para potenciar los recursos movilizados a nivel nacional con estos fines. Esto incluiría los planes de vacunación y tratamiento de la COVID-19 que el país hubiera preparado, ya que la iniciativa Acelerador ACT y su sección COVAX recibirían una financiación completa y rápida en virtud de esta propuesta.**

Estas serían las características que debería tener una colaboración más estrecha entre los países desarrollados y en desarrollo, los sectores público y privado, y las instituciones de Bretton Woods y el sistema de las Naciones Unidas para hacer realidad la década de acción para el desarrollo sostenible y para frenar la pandemia y el calentamiento global. De hecho, sin una iniciativa de este tipo, es difícil imaginar cómo pueden satisfacerse las grandes necesidades de financiación de los países en desarrollo con respecto a la respuesta ante la pandemia y la recuperación de esta, y la consecución de los ODS relacionados con el clima.

El cálculo de 2 billones de dólares de los Estados Unidos presupone que: a) los países en desarrollo de ingresos bajos y medianos bajos reciben su cupo proporcional asignado de la nueva partida de DEG de 212 000 millones de dólares; b) los países desarrollados y de ingresos medianos altos, como China, donarían un promedio de 60 por ciento de la parte que les corresponde para estos cuatro fines comunes (263 000 millones de dólares); c) los BMD utilizarían aproximadamente dos tercios de los 750 000 millones de dólares de los Estados Unidos de su margen de maniobra, de los cuales el 40 por ciento se destinaría a aumentar los préstamos y la asistencia en condiciones favorables (200 000 millones de dólares), y d) los BMD desplegarían el 60 por ciento restante, es decir, 300 000 millones de dólares, para atraer la inversión privada hacia infraestructuras e industrias sostenibles relacionadas con los ODS mediante la cofinanciación, las garantías parciales de crédito y el reciclaje de activos, apalancando 4 dólares de capital privado por cada dólar de capital de los BMD (1,2 billones de dólares).

► **Gráfico 4 - Triplicar la financiación anual para la AOD de los países de ingresos bajos y medianos bajos durante los próximos siete años**



Fuente: Estimaciones del autor.

Según lo expuesto anteriormente, la financiación movilizada a través de la parte de esta propuesta relativa a las donaciones de DEG iría destinada a las cuatro prioridades urgentes para la recuperación de la crisis de la COVID-19 y la lucha contra el cambio climático, bien encauzada a través de unos pocos vehículos multilaterales como los sugeridos anteriormente, bien a través de una serie de «clubes» multilaterales de países donantes y receptores dispuestos a ello (en los que los BMD actuarían como custodios de los fondos fiduciarios especiales que se creasen a estos efectos):

► Cuadro 2 - Distribución de las donaciones de DEG

	(miles de millones de dólares EE. UU.)
Financiación completa y plurianual de la ACT-A/COVAX	50
Alivio y reestructuración de deuda de los países de ingresos medianos bajos (más allá extensión/ampliación de la DSSI)	35
Creación y ampliación de los pisos de protección social de los países de ingresos medianos bajos	115
Sustitución y eliminación de centrales eléctricas de carbón en los países de ingresos medianos bajos	60
Total	260

Fuente: Estimaciones del autor.

Estas cantidades no incluyen los recursos propios adicionales que los países en desarrollo probablemente movilizarían para atraer esa financiación internacional complementaria, incluso en forma de inversiones con denominación en moneda local para infraestructuras sostenibles y de aumento de los ingresos fiscales, con el fin de apoyar la expansión de los sistemas de protección social. Así se sumarían entre 750 000 millones y 1 billón de dólares de los Estados Unidos al monto total de recursos movilizados por este paquete. Por último, podría considerarse una segunda emisión de DEG para la última parte de la década, en particular, para mantener el impulso de la lucha contra el cambio climático y la aplicación del programa general de la Agenda 2030.

Las repercusiones tangibles que tendría un uso más eficaz del capital público invertido en la arquitectura financiera internacional serían profundas, por ejemplo, en los siguientes aspectos:

- **Vida y bienestar de las personas.** Según las tendencias actuales, se prevé que la cobertura de las vacunas sea inferior al 30 por ciento a finales de 2021 en 91 países de ingresos bajos y medianos bajos con una población combinada de 2 500 millones de personas, en comparación con más del 70 por ciento en los países de ingresos altos ⁴⁰. Además, las pruebas de diagnóstico en estos países se realizan a menos del 15 por ciento de la tasa que registran los países más ricos ⁴¹. Este paquete de financiación podría permitir que la cobertura de las vacunas alcanzara entre el 60 y el 70 por ciento en los países pobres en 2022 y que se ampliara drásticamente el acceso a los diagnósticos, los equipos y las terapias. En consecuencia, se salvarían millones —quizás decenas de millones— de vidas, se evitarían y remediarían otras enfermedades debilitantes y se protegería a los niños frente a la pérdida de sus padres o la interrupción de su progreso educativo.
- **El empleo.** Los efectos sobre el empleo serían igualmente transformadores. Esta financiación externa adicional de 2 billones de dólares de los Estados Unidos para cubrir las necesidades de inversión en los ODS en los países en desarrollo —la mayor parte de los cuales estarían específicamente destinados a financiar proyectos industriales y de infraestructuras sostenibles y creadores de empleo en los sectores de la energía, el agua potable, el transporte, el saneamiento, la vivienda, la tecnología digital, el uso de la tierra, la salud y la educación— generaría decenas de millones de puestos de trabajo justo cuando más necesarios son a raíz de la pandemia (se estima que se han perdido 75 millones de empleos en 2021 en comparación con las tendencias anteriores a la pandemia) ⁴². Se ha estimado que el potencial de creación de empleo bruto que resulta de invertir adecuadamente en los ODS superaría los 300 millones de puestos de trabajo para 2030, lo que representa más del 10 por ciento de la población activa ⁴³.

⁴⁰ Ruchir Agarwal y Gita Gopinath, «A Proposal to End the COVID-19 Pandemic», IMF Staff Discussion Notes, mayo de 2021, 11-12.

⁴¹ OMS, *ACT-Accelerator Prioritized Strategy and Budget for 2021*, 19.

⁴² OIT, *Employment and Social Outlook [Resumen en español: Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo. Tendencias 2021]*.

⁴³ Business and Sustainable Development Commission, *Better Business, Better World*, enero 2017.

El desempleo mundial se sitúa en torno a los 220 millones de individuos, de los cuales los trabajadores jóvenes representan aproximadamente un tercio, con una tasa de desempleo de alrededor del 13 por ciento y una tasa de subutilización de la fuerza de trabajo tres veces superior a la de los adultos. Se prevé que solo el aspecto relativo al sistema energético de este programa de inversiones redunde en un incremento de 18 millones de puestos de trabajo netos en todo el mundo para 2030⁴⁴. Se calcula que la sustitución y eliminación de la producción de energía procedente del carbón generará entre tres y cuatro veces más puestos de trabajo de los que se perderán: unos 4 millones más solo en el sector de la construcción durante la próxima década⁴⁵. Además, el cambio a una economía con cero emisiones netas de carbono mediante dietas más saludables y sostenibles, que reduzcan el consumo de carne y productos lácteos y aumenten los alimentos de origen vegetal, podría crear aún más puestos de trabajo. Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo y la OIT calculan que podrían crearse 15 millones de nuevos puestos de trabajo netos en América Latina y el Caribe para 2030 como resultado de la transición a las emisiones netas de valor cero en la agricultura y la producción de alimentos de origen vegetal, la energía renovable, la silvicultura, la construcción y la manufactura. En resumen, esta audaz agenda de financiación contribuiría en gran medida a llenar el gran hueco que había en el mercado laboral antes de la pandemia de COVID-19 y que se ha acrecentado enormemente después.

- **Inversión y oportunidades para las empresas.** Esta agenda de movilización de recursos internacionales también crearía enormes oportunidades para las empresas sostenibles, incluidas las pequeñas empresas. La *Business and Sustainable Development Commission* estima que la consecución de los ODS crearía hasta 12 billones de dólares en oportunidades de mercado en cuatro ámbitos económicos, que representan el 60 por ciento de la economía real: alimentación y agricultura, ciudades, energía y materiales, y salud y bienestar⁴⁶. La realización de los ODS lleva mucho retraso⁴⁷ y este aumento de los flujos financieros contribuiría en gran medida a la financiación plena de los planes nacionales de desarrollo sostenible en los países pobres y a la puesta en marcha de la Agenda 2030 en general. Esta inversión adicional en la economía real es muy necesaria para compensar los efectos de la pandemia de COVID-19. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo informa que:

En los tres primeros trimestres de 2020, el valor de los nuevos anuncios de inversiones en proyectos pioneros se redujo en un 40 por ciento y el de la financiación internacional de proyectos (destinada a grandes proyectos de infraestructuras que requieren múltiples inversores) en un 15 por ciento. La actividad inversora cayó bruscamente en todos los sectores relacionados con los ODS. En el sector de las infraestructuras y las industrias de infraestructuras (incluidos los servicios públicos y las telecomunicaciones), el valor de los anuncios de financiación de proyectos internacionales se redujo un 62 por ciento. El valor de los proyectos nuevos en los sectores de la alimentación y la agricultura, el agua potable y el saneamiento, y la salud y la educación fue entre uno y dos tercios menor que en 2019. ... El descenso de la inversión relevante para la consecución de los ODS fue mucho mayor en las economías en desarrollo y en transición que en los países desarrollados y fue más acentuado en las regiones más pobres. La inversión relevante para los ODS cayó un 51 por ciento en África, un 44 por ciento en América Latina y el Caribe, un 33 por ciento en Asia y un 27 por ciento en las economías en transición⁴⁸.

- **La pobreza y la inseguridad económica.** Este aumento amplio y duradero de la inversión en salud y empleo a través de infraestructuras e industrias sostenibles impulsaría el crecimiento económico y un mejor nivel de vida. La plena financiación de la iniciativa COVAX por sí misma se traduciría en una enorme rentabilidad. El FMI calcula que si avanzáramos más rápido hacia el fin de la pandemia de COVID-19, se registraría un aumento acumulado en los ingresos a nivel mundial de 9 billones de dólares de los Estados Unidos de aquí a 2025, que se repartirían aproximadamente entre el 60 por ciento para las

⁴⁴ OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo*, 44; y SystemIQ, *The Paris Effect: How the Climate Agreement is Reshaping the Global Economy*, diciembre de 2020

⁴⁵ Goldman Sachs, *Carbonomics: The Green Engine of Economic Recovery*, 16 de junio de 2020, 15.

⁴⁶ Business and Sustainable Development Commission, *Better Business, Better World*, enero 2017.

⁴⁷ Naciones Unidas, *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020*.

⁴⁸ James X. Zhan y Amelia U. Santos-Paulino, «Investing in the Sustainable Development Goals: Mobilization, Channeling, and Impact», *Journal of International Business Policy* 4 (2021): 166-183.

economías en desarrollo y el 40 por ciento para las avanzadas⁴⁹. El ingreso estimado de 1 billón de dólares en ingresos fiscales que dicha inversión generaría en los países avanzados superaría con creces los 50 000 millones de dólares de asignación a la iniciativa Acelerador ACT /COVAX⁵⁰. Es difícil concebir un gasto público que tenga un efecto multiplicador económico mayor que este. La amplia inversión adicional en las prioridades establecidas por los ODS —como la mejora del agua potable, la energía, el saneamiento, el transporte, la vivienda y los sistemas digitales— potenciaría el dinamismo, la inclusión y la sostenibilidad de estas economías. Además, las grandes sumas que esta iniciativa de financiación pondría a disposición de la expansión de los pisos de protección social nos acercaría más al objetivo acordado multilateralmente de la protección social universal, con todo lo que ello implica con vistas a eliminar las peores formas de pobreza del planeta que afligen desproporcionadamente a los grupos más vulnerables de la sociedad: los niños, las personas mayores, las personas con discapacidad, los trabajadores informales y sus familias, y los ciudadanos no nacionales.

- **Seguridad medioambiental.** Esta ambiciosa movilización de la arquitectura financiera internacional también abriría un camino viable hacia la estabilización del calentamiento global a mediados del siglo XXI. En primer lugar, permitiría reducir drásticamente las emisiones de las centrales térmicas de carbón en los próximos diez años, condición indispensable para alcanzar los escenarios de un aumento de la temperatura que se limite a 1,5 °C o que se mantenga muy por debajo de 2 °C, asegurando que esta acción también se lleve a cabo en los países en desarrollo con emisiones considerables, eliminando así cualquier pretexto para que los países más dependientes del carbón retrasen la adopción de medidas por beneficiarse de la situación sin contrapartidas. En segundo lugar, impulsaría masivamente la inversión en infraestructuras e industrias sostenibles en lo relativo al clima de otros sectores, acelerando aún más la transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono y *cumpliendo la promesa incumplida de destinar 100 000 millones de dólares anuales de financiación para el clima que los países desarrollados hicieron a los países en desarrollo* como parte del Acuerdo de París. Es mucho lo que nos jugamos si no se limita pronto el calentamiento a 1,5 °C o no mantiene la temperatura muy por debajo de 2 °C, así como también si no se acelera el progreso en otros aspectos clave de la seguridad medioambiental, como el estrés hídrico, la pérdida de biodiversidad y la degradación del suelo. Se prevé que, de proseguir el calentamiento global su tendencia actual hacia los 3 °C, una buena parte de los trópicos quede prácticamente inhabitable, y las fuertes sequías y los incendios, cuya frecuencia es actualmente de una vez por siglo, se convertirían en episodios relativamente frecuentes, registrándose cada dos o cinco años en la mayor parte de África, Australia, Europa Meridional, el sur y el centro de los Estados Unidos, América Central, el Caribe y partes de América del Sur⁵¹. Con un aumento de la temperatura media por debajo de 2 °C, el nivel medio del mar en todo el mundo aumentaría probablemente entre 30 y 60 cm de aquí a 2100. No obstante, un calentamiento por encima de los 2 °C probablemente provocaría un aumento de entre 61 y 110 cm del nivel del mar en el mismo periodo. De cumplirse este escenario, las inundaciones provocadas por mareas altas, que hasta el momento se han registrado solo una vez por siglo, se convertirían en un fenómeno de frecuencia anual en muchas ciudades y poblaciones grandes, y algunas pequeñas naciones insulares probablemente dejarían de ser habitables⁵².

En resumen, la movilización de estos 2 billones de dólares adicionales representaría una enorme mejora para el bienestar humano. Estas repercusiones potenciales positivas demuestran hasta qué punto es importante para los ciudadanos corrientes y para la suerte de la condición humana en el siglo XXI tomarse más en serio las agendas multilaterales internacionales económicas, sociales y medioambientales. También demuestran el enorme costo de oportunidad que entrañaría para la humanidad el mantenimiento del enfoque gradual en cuanto a la financiación del desarrollo y la acción climática.

⁴⁹ Kristalina Georgieva, «Remarks at WTO Aid-for-Trade Stocktaking Event High-Level Plenary», 23 de marzo de 2021.

⁵⁰ FMI, *Fiscal Monitor: A Fair Shot*, abril de 2021, 15.

⁵¹ The Economist, «Three Degrees of Global Warming is quite Plausible and Truly Disastrous», 24 de julio de 2021.

⁵² IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático), *Informe especial sobre el océano y la criosfera en un clima cambiante: Resumen para responsables de políticas*, 2019.

► 4 Conclusión

Inspirarse en la ambición y el planteamiento del Plan Marshall para impulsar el plan mundial de recuperación y reforma en este momento crucial del siglo

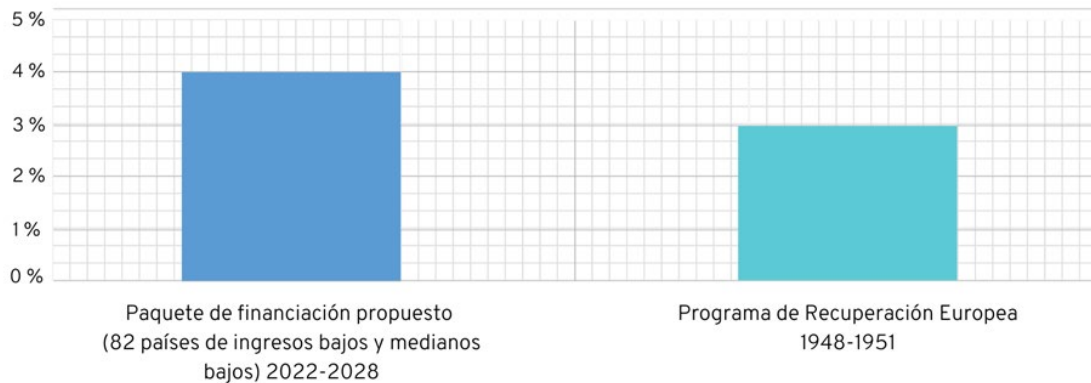
La estrategia de financiación propuesta para la recuperación de la COVID-19 y la acción climática que se describe en este documento es ciertamente ambiciosa, pero no son castillos en el aire. El FMI y los BMD han utilizado anteriormente cada una de las propuestas sugeridas aquí, pero no a gran escala ni como principio organizativo central de sus actividades. Sin duda, será necesario un fuerte liderazgo colectivo en los consejos de administración de estas instituciones para poner en práctica estos cambios. Este podría ser un objetivo útil de la siguiente fase de la iniciativa de las Naciones Unidas sobre la financiación para el desarrollo: aprovechar su carácter político de alto nivel y crear la coalición de países desarrollados y en desarrollo necesaria para efectuar dichos cambios en estos consejos. Muchos gobiernos copartícipes y altos ejecutivos de los BMD se han comprometido a impulsar y modernizar aún más estas organizaciones para que puedan servir a la comunidad internacional con la mayor eficacia posible en este momento de gran necesidad. La estrategia esbozada en este informe les ayudaría a aprovechar sus balances y su experiencia con mayor eficacia en la consecución de dicho objetivo.

Esta asociación mundial para la movilización de recursos aceleraría en gran medida los avances en la lucha contra el aumento de las desigualdades y contra el cambio climático o, lo que es lo mismo, la aplicación de los objetivos establecidos en el Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 y la Declaración del Centenario para el Futuro del Trabajo, ambos de la OIT, así como en la Agenda 2030 y el Acuerdo de París. El aprovechamiento eficaz de los recursos de los países desarrollados y en desarrollo y de los sectores público y privado tendría ciertos paralelismos con el gran esfuerzo internacional de movilización de recursos del siglo XX: el Plan Marshall, diseñado para ayudar a Europa a recuperarse de la devastación provocada por la Segunda Guerra Mundial.

El Plan Marshall, o el Programa de Recuperación Europea, como se llamó oficialmente, proporcionó ayuda anual por un valor de alrededor del 3 por ciento del PIB de los países receptores durante cuatro años (1948 a 1951), comparable en magnitud a los flujos internacionales adicionales que las propuestas del presente documento generarían para los países de ingresos bajos y medianos bajos durante los próximos siete años. La ayuda proporcionada a través del Plan Marshall se basó en un nivel similar de asistencia proporcionada por los Estados Unidos en 1946-1947; sin embargo, difería en varios aspectos importantes. En primer lugar, se trataba de un programa plurianual, que proporcionaba mayor seguridad y continuidad. En segundo lugar, financiaba mucho más que las necesidades básicas; era un programa de *recuperación* con múltiples aspectos para favorecer la reconstrucción de infraestructuras, la expansión y modernización de la industria y la mejora de la productividad laboral mediante la formación y la cooperación técnica. En tercer lugar, exigía un compromiso equivalente de fondos en moneda local por parte de los países receptores. Estos fondos se destinaron a impulsar reformas políticas orientadas a mantener el impulso económico y el apoyo social durante la recuperación. Por su parte, las reformas dieron prioridad a la inversión de capital, a la capacidad técnica y de gestión y a la competencia en el mercado, reforzando así la competitividad de la industria europea y su capacidad de generar empleo, así como a la reducción de la deuda pública, creando así un espacio fiscal para la notable expansión de los sistemas de protección social que tuvo lugar durante este periodo. Alrededor de la mitad de las deudas de guerra contraídas por Alemania fueron finalmente condonadas, y se aplazó el reembolso del resto ajustándolo a la capacidad de pago del país (sus niveles de crecimiento económico y exportaciones). En cuarto lugar, el Plan Marshall tenía un marcado carácter público-privado. En los países receptores se formaron consejos constituidos por las múltiples partes interesadas para asesorar sobre el mejor uso de las subvenciones y los préstamos disponibles a

través del programa, y el líder general del programa era un prominente ejecutivo empresarial contratado en la industria estadounidense.

► **Gráfico 5 - Escala del aumento propuesto para la financiación de la recuperación de la crisis de la COVID-19 y el desarrollo sostenible de los países en desarrollo: comparación con el Plan Marshall posterior a la 2ª Guerra Mundial.**



Como tal, el Plan Marshall fue mucho más que una iniciativa de ayuda o de respuesta a la crisis; fue una iniciativa de *recuperación* de la crisis y de *reforma* que ayudó a la Europa de posguerra literalmente a reconstruirse de forma más rápida y mejor, ahorrando en el proceso tensiones sociales e inestabilidad política. No solo impulsó en pocos años el regreso de la producción económica a los niveles anteriores al conflicto bélico, sino que también corrigió una serie de debilidades estructurales e institucionales que habían obstaculizado el rendimiento de las economías europeas durante el periodo de entreguerras⁵³. En otras palabras, el Plan Marshall desempeñó un papel catalizador crucial en el reajuste del modelo de crecimiento económico y de contrato social europeos en la posguerra, lo que a su vez permitió décadas de progreso económico sólido y socialmente inclusivo.

Hoy en día se necesita un esfuerzo análogo a escala mundial para ayudar a las economías y sociedades a salir más rápido y mejor de la crisis de la pandemia de COVID-19. Se necesita una estrategia de recuperación y reforma similar a la del Plan Marshall para complementar y, en última instancia, sustituir las medidas, motivadas en general por la crisis, que cada país haya podido adoptar, por muy importantes que estas hayan sido. Como ocurrió en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, la velocidad y la sostenibilidad de la recuperación dependen de que se refuercen los elementos clave del progreso económico y social que gozan de un amplio consenso: acceso a oportunidades de empleo y formación; mayor protección social y laboral; profundización de otros marcos institucionales públicos que permitan un crecimiento más inclusivo y dinámico; aumento de la inversión en la economía real; y, en el contexto actual, un progreso acelerado y más equitativo en relación con la pandemia y el cambio climático. Este aumento de la inversión social es también la clave para lograr una transición justa de nuestro sistema energético basado en los combustibles fósiles, de conformidad con las *Directrices* de política para una transición justa hacia economías y sociedades medioambientales sostenibles para todos.

Los arquitectos del Plan Marshall —así como del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods— trataron por todos los medios de aprender de los errores cometidos en el periodo de entreguerras. Hoy en día hay que extraer lecciones análogas sobre la naturaleza del modelo de crecimiento

⁵³ Véase, por ejemplo, Curt Tarnoff, *The Marshall Plan: Design, Accomplishments and Significance*, Congressional Research Service, Washington, DC, 18 de enero de 2018; y J. Bradford DeLong y Barry Eichengreen, *The Marshall Plan: History's Most Successful Structural Adjustment Program*, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 3899.

y desarrollo de las últimas décadas, en particular sobre los desequilibrios que ha generado desde el punto de vista social y medioambiental y sobre la arraigada percepción de injusticia que ha engendrado en algunas partes del mundo. Estas frustraciones se reflejan en la calle y en los consejos de ministros de numerosos países. Se manifiestan de forma más visible a nivel internacional en el prolongado estancamiento de la Organización Mundial del Comercio y en el debate cada vez más polémico en el seno de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático acerca del compromiso incumplido de los países desarrollados de proporcionar 100 000 millones de dólares de los Estados Unidos al año a los países pobres en concepto de financiación para luchar contra el cambio climático.

Los países industrializados, que son mayoritarios en las instituciones financieras internacionales y albergan los mayores mercados de capitales del mundo, tienen ciertas responsabilidades históricas con respecto a la desigualdad global⁵⁴ y al cambio climático⁵⁵. El avance de la pandemia y del calentamiento global amenaza con perpetuar aún más las desigualdades y la percepción de injusticia en todo el mundo. Este sería un momento apropiado para que estos países, en aras de la cohesión del sistema internacional a largo plazo, así como de su propia seguridad nacional, renueven y apoyen otros liderazgos en estas instituciones, inspirándose en la inscripción que figura en los cimientos de la primera sede de la OIT, en la que se parafrasea un precepto de su Constitución de 1919: *Si vis pacem, cole justitiam* («Si deseas la paz, siembra la justicia»).

No podría haber mejor punto de partida que realizar un esfuerzo similar al del Plan Marshall para aumentar considerablemente la inversión en la población de los países en desarrollo de ingresos bajos y medianos bajos: en su salud, productividad y oportunidades económicas, así como en su seguridad social y medioambiental. Esto proporcionaría a la comunidad internacional la base de la estrategia coordinada que necesita para salir de esta crisis más rápido, más fuerte y más cohesionada políticamente. También sentaría las bases del modelo de crecimiento y desarrollo más inclusivo, sostenible y resistente al que aspiran los líderes mundiales desde la crisis financiera de 2008-2009⁵⁶. Si los países tuvieran mayor capacidad de movilizar la inversión pública y privada en los sectores generadores de empleo de sus economías, así como en la capacitación y en los mecanismos básicos de protección sanitaria, laboral y social de su población, el consiguiente aumento del empleo, de la renta media de los hogares, de la productividad laboral y de la confianza de los consumidores elevaría la demanda agregada y el crecimiento económico dentro de los distintos países, creando un círculo virtuoso de recuperación mundial más rápido y resiliente.

Las crisis de la COVID-19 y del cambio climático han creado una oportunidad única para acelerar la cooperación internacional mediante una implicación más imaginativa y coherente de las instituciones financieras internacionales existentes. La comunidad internacional podría aumentar sustancialmente el ritmo de progreso si aprovechara la coincidencia de las crisis sanitaria, económica, medioambiental y social para movilizar el capital público ya invertido en el FMI y los BMD de forma más eficaz con el fin de ayudar a los países en desarrollo a solventar mejor sus apremiantes necesidades nacionales en estos aspectos. Una iniciativa concreta de liderazgo en este sentido contribuiría en gran medida a revertir la propagación mundial de las enfermedades, la desigualdad y las emisiones de gases de efecto invernadero, al tiempo que elevaría el nivel de vida en general y reforzaría la cohesión social y la estabilidad política. Sería un gran avance para hacer realidad esta próxima «década de acción».

⁵⁴ Para consultar una visión general de la investigación sobre el legado del colonialismo en este sentido, véase Patrick Ziltener y Daniel Kunzler, «Impacts of Colonialism: A Research Survey», *Journal of World-Systems Research* 19, núm. 2 (2013): 290-311.

⁵⁵ Véase, por ejemplo, Hannah Ritchie, «Who Has Contributed Most to Global CO2 Emissions?», *Our World in Data*, 1 de octubre de 2019.

⁵⁶ Véase, por ejemplo, Richard Samans, *Beyond Business As Usual: G-20 Leaders and Post-Crisis Reconstitution of the International Economic Order*, Center for American Progress, septiembre de 2009.

► Impulsar la justicia social, promover el trabajo decente

La Organización Internacional del Trabajo es la agencia de las Naciones Unidas para el mundo del trabajo. Reunimos a gobiernos, empleadores y trabajadores a fin de mejorar las condiciones de trabajo de todas las personas, promoviendo un enfoque del futuro del trabajo centrado en el ser humano a través de la creación de empleo, los derechos en el trabajo, la protección social y el diálogo social.

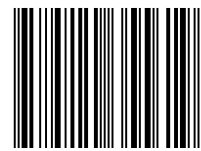
Contact details

Research Department (RESEARCH)

International Labour Organization
Route des Morillons 4
1211 Geneva 22
Switzerland
T +41 22 799 6530
research@ilo.org
www.ilo.org/research



ISBN 9789220355619



9 789220 355619