



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
21 de agosto de 2023
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de Comercio y Desarrollo
Reunión Multianual de Expertos sobre la Promoción
de un Entorno Económico Favorable a Todos los Niveles
en Apoyo de un Desarrollo Inclusivo y Sostenible, y sobre la
Promoción de la Integración y la Cooperación Económicas
Sexto período de sesiones
Ginebra, 30 y 31 de octubre de 2023
Tema 3 del programa provisional

La transición a un modelo de crecimiento con energías limpias: retos, oportunidades y soluciones

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

La serie de crisis interconectadas y en cascada a la que se enfrentan los países en desarrollo, sumada a una economía global cada vez más fracturada, plantean la cuestión de cómo reconsiderar las estrategias de desarrollo en un mundo con limitaciones climáticas. Como en el pasado, y por muchas de las mismas razones, el éxito de las sendas de desarrollo sigue dependiendo de la creación de capacidad industrial. Sin embargo, el cambio climático no solo suma retos adicionales en el siglo XXI, sino que provoca un aumento de las preocupaciones entre muchos Gobiernos del Sur Global que temen quedarse encallados en un mundo cada vez más inhóspito. En consecuencia, los Estados desarrollistas deben ser capaces de alcanzar un equilibrio entre la amenaza del cambio climático y los objetivos de diversificación económica, creación de empleo y convergencia tecnológica que persiguen desde hace tiempo. Esto solo puede lograrse creando una capacidad industrial sobre la base de un sistema energético sostenible. Por lo tanto, abordar el cambio climático supone hacer de la transformación estructural una tarea global, en la que las economías avanzadas deben tomar la iniciativa y para la que también son necesarios cambios estructurales y tecnológicos significativos en los países menos adelantados. La alineación de esos desafíos nacionales y mundiales no es sencilla ni automática, sino que requiere una planificación estratégica, una intervención activa mediante la adopción de políticas y una cooperación multilateral efectiva.

En la presente nota se analizan las dimensiones nacional e internacional del reto de crear capacidad industrial en un mundo con limitaciones climáticas. En este período de sesiones de la Reunión Multianual de Expertos se debatirá la cuestión de la transición a un modelo de crecimiento con energías limpias como un problema de creación de capacidad industrial en un mundo con limitaciones climáticas, y se propondrán orientaciones para la elaboración de políticas con el fin de dirigir la economía global hacia un futuro más sostenible.



I. Introducción

1. La economía mundial se encuentra de nuevo en un estado de transformación. Volvió a crecer en 2021 tras la breve pero profunda contracción de 2020, aunque se enfrenta a una crisis del costo de la vida en un contexto de ralentización del crecimiento económico, al que se suma la posibilidad de que algunas de las principales economías vuelvan a entrar en recesión. La pandemia ha empezado a remitir, pero los encargados de formular políticas se enfrentan a muchas otras crisis, entre ellas una crisis energética y alimentaria, la inflación y el sobreendeudamiento. Además, la globalización parece más frágil que antes, ya que han aumentado las tensiones geopolíticas, particularmente en relación con la guerra en Ucrania y las dos mayores economías del mundo. Este cambio hacia un orden cada vez más multipolar se está produciendo en el contexto de un sistema económico global cada vez más fracturado y de un sistema de gobernanza global incapaz de responder adecuadamente a las múltiples crisis. La cascada de crisis está exacerbando las desigualdades existentes y creando otras nuevas, tanto dentro de los países como entre ellos, de modo que se corre el riesgo de que se reviertan algunos de los avances en materia de desarrollo de las últimas décadas y de que se impida que muchos países en desarrollo puedan alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹.

2. Al mismo tiempo, el cambio climático se está convirtiendo rápidamente en uno de los retos mundiales más graves. Los efectos del cambio climático están llegando a todos los rincones del planeta, y las pérdidas y los daños debidos a sus repercusiones son una realidad para cada vez más países y comunidades. En 2023 se alcanzaron nuevos récords de temperatura en muchos países del hemisferio norte en los meses de verano, situación agravada por el fenómeno de El Niño. Ante la multiplicación del número de fenómenos climáticos extremos, ninguna región escapa de sus crecientes repercusiones. Los incendios forestales en el Canadá, la pertinaz sequía en China y África Oriental, las inundaciones en el Pakistán y la República de Corea y las olas de calor en Europa, por citar algunos casos, son un anticipo de lo que ocurrirá si las temperaturas sobrepasan los niveles definidos en el Acuerdo de París en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Las investigaciones muestran que la temperatura media mundial de la superficie entre 2011 y 2020 fue 1,09 °C superior a la del período comprendido entre 1850 y 1900; aun así, los compromisos de mitigación en las contribuciones determinadas a nivel nacional están muy por debajo de lo necesario y, según las trayectorias actuales, el calentamiento se elevará muy por encima del objetivo de limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales². En virtud del Acuerdo de París, el objetivo general de la comunidad internacional es mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales; sin embargo, con las políticas actuales, el mundo va camino de alcanzar, en el año 2100, una temperatura media 2,7 °C superior a la de la era preindustrial³. La situación imperante ya ha puesto a las sociedades y a la naturaleza en una situación vulnerable y, si no se controla, las consecuencias negativas serán importantes. Es necesario situar a las personas y a la naturaleza en primer plano, lo cual quizá no sea factible con el actual modelo económico.

3. Abandonar un modelo económico insostenible centrado en los combustibles fósiles es fundamental para hacer frente al cambio climático y mitigar sus repercusiones desproporcionadas en las sociedades y los países. Afrontar este reto depende ante todo de la adopción de un enfoque estratégico de política industrial para acelerar la transición energética y la reestructuración industrial y para dirigir o reorientar la innovación hacia una prosperidad

¹ Naciones Unidas, Grupo de Respuesta Mundial a la Crisis de la Alimentación, la Energía y las Finanzas, 2022, *Global impact of war in Ukraine on food, energy and finance systems*, disponible en <https://news.un.org/pages/global-crisis-response-group/>.

² Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2022, *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change – Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Nueva York.

³ Véase <https://climateactiontracker.org/climate-target-update-tracker-2022/>.

Nota: Todos los sitios web mencionados en las notas de pie de página se consultaron en agosto de 2023.

sostenible, así como la disociación efectiva del uso de los recursos naturales y el impacto ambiental del crecimiento económico.

II. Aspectos globales de la creación de capacidad industrial en un mundo con limitaciones climáticas

A. Hacia un nuevo modelo de crecimiento y desarrollo sostenibles

4. Todavía puede seguirse un camino para superar los actuales reveses económicos, evitar un decenio perdido y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como los objetivos relacionados con el clima del Acuerdo de París. Para ello, a corto plazo, se requiere atender simultáneamente la urgencia de la crisis del costo de la vida y el déficit de empleos decentes en muchos países en desarrollo, en particular para los más jóvenes, al tiempo que se aborda el deterioro de las perspectivas de crecimiento reduciendo la carga de la deuda, impulsando la inversión productiva y ampliando las medidas redistributivas, con el fin de reforzar los mercados locales y fomentar la confianza de los hogares y las empresas. A medio y largo plazo, se requiere abordar los problemas estructurales subyacentes del modelo actual y establecer uno nuevo.

5. La comunidad internacional señaló el camino hacia un nuevo modelo mediante la adopción de una agenda de desarrollo ambiciosa y multidimensional, con el objetivo de lograr un mundo más próspero e inclusivo. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París pueden considerarse la respuesta de la comunidad internacional a los retos interrelacionados del cambio climático, la exclusión social y el desarrollo económico desigual. La consecución de una agenda tan ambiciosa exige un nuevo modelo de desarrollo que no sobrepase los límites planetarios. El núcleo de dicho modelo es una transformación socioeconómica fundamental basada en la descarbonización de la economía, una mayor atención a las cuestiones distributivas y una inversión significativa, tanto pública como privada, en bienes públicos.

6. Se necesita urgentemente un cambio de paradigma de políticas que pase de una situación caracterizada por unos mercados financieros escasamente regulados, la austeridad fiscal, la liberalización del comercio y la privatización a unas políticas públicas específicas, unas facultades reguladoras reforzadas, un clima macroeconómico expansivo y el apoyo a los bienes públicos globales. Esta transformación socioeconómica fundamental también requiere una mejora de las estructuras institucionales nacionales articulada en torno a un Estado desarrollista con conciencia climática y un espacio de políticas adecuado, junto con la cooperación multilateral y un entorno económico internacional propicio. Sin embargo, la comunidad internacional carece de las herramientas apropiadas para materializar esa agenda, dadas las lagunas y asimetrías existentes en las actuales estructuras de gobernanza económica global. Así pues, la economía global sigue caracterizándose por la inseguridad alimentaria y el hambre, la considerable infrautilización de la mano de obra, la inestabilidad macroeconómica, un sobreendeudamiento insostenible, unas disparidades notables de ingresos y riqueza dentro de los países y entre ellos, la elevada concentración del mercado, los comportamientos rentistas, la brecha digital, unos niveles significativos de evasión y elusión fiscales, unos niveles insuficientes de inversión y las burbujas especulativas en los mercados financiero e inmobiliario.

7. La reactivación del multilateralismo, centrado en cumplir los objetivos acordados internacionalmente, es imprescindible para reconstruir el orden económico internacional y así generar prosperidad para todos. Para avanzar en esa dirección, pueden extraerse enseñanzas de los debates celebrados en la década de 1940 durante la fundación de las Naciones Unidas. Para adaptar esas enseñanzas a las realidades de la economía global del siglo XXI, se precisará de un pensamiento novedoso y creativo⁴.

⁴ Gallagher K. P. y Kozul-Wright R., 2022, *The Case for a New Bretton Woods*, Polity Press, Cambridge, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

B. Hacia una transición justa a escala mundial

8. Los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, se han visto más afectados por el cambio climático que los países desarrollados debido a su mayor vulnerabilidad, a su limitada capacidad de respuesta y a la falta de recursos financieros y técnicos adecuados⁵.

9. Los notables niveles de desigualdad económica tienen consecuencias sobre las respectivas responsabilidades y capacidades de las personas, las comunidades y los países a la hora de responder al desafío climático. El 48 % de las emisiones totales es atribuible al 10 % más rico de la población mundial, mientras que el 40 % de las emisiones es atribuible al 40 % que ocupa el tramo central. En cambio, el tramo correspondiente al 50 % más pobre de la población mundial es responsable del 12 % de las emisiones totales, pero es el que tiene más probabilidades de afrontar las consecuencias más duras del cambio climático con menos medios⁶.

10. El vínculo entre ingresos y emisiones también se refleja en los distintos grupos de países, ya que las emisiones per cápita de las economías avanzadas siguen superando a las de los países en desarrollo. Por ejemplo, la población de los países menos adelantados, que corresponde al 17 % de la población mundial, solo es responsable del 1 % de las emisiones de gases de efecto invernadero. En términos per cápita, solo el 10 % del promedio mundial de emisiones es atribuible a los países menos adelantados⁷.

11. Esta desigualdad en cuanto al carbono influye directamente en el potencial de los países en desarrollo para emprender una transición justa. Si las personas adineradas siguen estirando el presupuesto de carbono restante y si los esfuerzos de mitigación en las economías avanzadas siguen siendo insuficientes, habrá poco margen para las actividades de desarrollo necesarias. Para poner en marcha un programa de transformación estructural verde y cumplir la Agenda 2030, es posible que los países en desarrollo tengan que aumentar las emisiones a corto plazo, aunque tengan acceso a las tecnologías más eficientes. Por lo tanto, para lograr una transición justa a escala mundial es necesario abordar la desigualdad y reducir rápidamente el consumo de combustibles fósiles, en particular en las economías avanzadas.

12. Es difícil prever una transición satisfactoria hacia un modelo económico, social y ambiental más sostenible si la desigualdad económica sigue siendo tan pronunciada como en la actualidad. Las sociedades polarizadas son más propensas a la inestabilidad económica y social y más vulnerables a los efectos adversos de la degradación del medio ambiente. Las consecuencias del aumento de la temperatura del planeta son un reflejo de las desigualdades estructurales que existen dentro de los países y entre ellos, y además se ven intensificadas por estas desigualdades. Abordar estas cuestiones es esencial para que la acción climática tenga éxito. Por lo tanto, puede entenderse que una transición justa consiste en emprender una acción climática sólida a la vez que se procuran mejores medios de subsistencia para todos. Un nuevo modelo de desarrollo sostenible debería combinar los objetivos relacionados con el clima y los objetivos de desarrollo en una estrategia coherente basada en la transformación estructural.

13. Al abordar la cuestión de cómo alcanzar tanto los objetivos relacionados con el clima como los objetivos de desarrollo, debería tenerse en cuenta el principio de la responsabilidad común pero diferenciada y las capacidades respectivas. Reconocer que las emisiones de la mayoría de los países en desarrollo han sido muy inferiores a las de los países desarrollados es solo un primer paso. También es necesario tener en cuenta que los países en desarrollo se enfrentan a la considerable tarea de recuperar terreno en términos de desarrollo económico y social. Por último, cabe señalar que la mayoría de los países en desarrollo no puede embarcarse con éxito en una transición ecológica sin el apoyo de los países desarrollados.

⁵ UNCTAD, 2022, *The Least Developed Countries Report 2022: The Low-Carbon Transition and Its Daunting Implications for Structural Transformation* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.22.II.D.40, Ginebra).

⁶ Véase <https://wir2022.wid.world>.

⁷ UNCTAD, 2022.

C. Condiciones propicias a escala mundial para crear capacidad industrial en un mundo con limitaciones climáticas

14. La transición hacia una economía circular con bajas emisiones de carbono implica no solo un cambio completo de la base energética de las economías, sino también la reconversión de todos los sistemas y las infraestructuras de producción. Una empresa de tal envergadura supondría la mayor transformación estructural de la economía mundial de la historia. Como tal, representa una oportunidad para construir un mundo más igualitario, en el que todos los países en desarrollo tengan la ocasión de ponerse a la altura de los países desarrollados. El desarrollo es, en su esencia, un proceso de transformación que combina una serie de vínculos interactivos y acumulativos para crear un círculo virtuoso de mayor movilización de recursos, aumento del empleo, ingresos más elevados, expansión de los mercados y más inversión, lo que permite conseguir mejores puestos de trabajo y actividades de mayor valor agregado. El fuerte crecimiento de la productividad es necesario para mantener ese círculo, dando a los encargados de formular políticas el margen de maniobra necesario para gestionar mejor los intercambios y los conflictos de intereses, y ofreciendo el potencial para reducir diferencias con los países desarrollados.

15. La creación de capacidad industrial ha sido el núcleo de exitosas estrategias de convergencia, como los casos más recientes en economías de Asia Oriental. Sin embargo, más que la regla, estas experiencias han sido una excepción. Más frecuentes entre los países en desarrollo han sido los casos de industrialización detenida o incluso de desindustrialización prematura, en los que los países pierden capacidad industrial y empleo en un nivel de ingresos en el que debería ocurrir lo contrario⁸. Las limitaciones estructurales y las deficiencias en materia de políticas que subyacen a estas tendencias siguen siendo objeto de debate; la lección general es que, si ha sido difícil lograr la transformación estructural en un mundo con consideraciones climáticas restringidas o inexistentes, conseguirla en un mundo con limitaciones climáticas será probablemente una tarea aún más compleja, difícil e incierta.

16. Reconocer que el cambio climático es ahora una prioridad para los encargados de formular políticas de todo el mundo demuestra, por tanto, que la transformación estructural es una tarea global, en la que las economías avanzadas deberían tomar la iniciativa, pero que implica importantes cambios estructurales y tecnológicos que son también necesarios en los países menos adelantados. La alineación de esos desafíos nacionales y mundiales no es sencilla ni automática, sino que requiere una planificación estratégica, una intervención activa mediante la adopción de políticas y una cooperación multilateral efectiva. Las condiciones propicias ideales a nivel mundial para crear capacidad industrial en los países en desarrollo implicarían una mitigación acelerada en los países desarrollados, la transferencia de tecnologías con bajas emisiones de carbono de los países desarrollados a los países en desarrollo, un apoyo financiero suficiente y predecible a largo plazo para los países en desarrollo, una arquitectura económica mundial reformada que ofrezca más espacio de políticas a los países en desarrollo y una reactivación coordinada de la economía global que tenga en cuenta el clima. Sin embargo, la mayoría de estas condiciones no se da o se da muy escasamente.

17. Los rápidos avances en la mitigación dependen de las acciones inmediatas de los principales agentes, especialmente de China, los Estados Unidos de América y la Unión Europea. Casi la mitad de las emisiones totales del dióxido de carbono emitido a la atmósfera son atribuibles a los Estados Unidos y la Unión Europea. Aunque en términos históricos China no ha generado tantas emisiones, ahora es el mayor emisor del mundo. Sin embargo, China también es el país que más ha avanzado en la transición ecológica, particularmente en lo que respecta a las tecnologías de energía verde. En 2021, China instaló más capacidad renovable que los Estados Unidos, África, Europa, América Latina, Oriente Medio y Asia Sudoriental juntos, y las notables reducciones del precio de las energías renovables han

⁸ UNCTAD, 2016, *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2016. Transformación estructural para un crecimiento inclusivo y sostenible* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.16.II.D.5, Nueva York y Ginebra).

impulsado en gran medida este rápido avance⁹. Los Estados Unidos y la Unión Europea también están recuperando terreno gracias a ambiciosos programas de mitigación.

18. Los Estados Unidos han introducido algunas leyes fundamentales que encarnan un ambicioso conjunto de medidas de política industrial destinado a incentivar la transición ecológica. En particular, la Ley de Ciencia y de Incentivos Útiles para la Producción de Semiconductores y la Ley de Reducción de la Inflación ofrecen incentivos para impulsar la investigación, el desarrollo y la producción de semiconductores en los Estados Unidos, así como para la producción de energía limpia y la transformación de la demanda energética, la reducción del costo del financiamiento verde y el avance de las innovaciones en tecnología favorable al clima. Una estimación muestra que el objetivo original en materia de subvenciones previsto en la Ley de Reducción de la Inflación (unos 400.000 millones de dólares de los Estados Unidos) probablemente se duplique y, debido a los efectos multiplicadores y a la atracción de la inversión privada, el gasto total podría ascender a 1,7 billones de dólares en los próximos diez años¹⁰.

19. La Unión Europea ha adoptado un conjunto de iniciativas de política denominado Pacto Verde Europeo, con el que se pretende situar a la Unión Europea en la senda del cero neto en emisiones a partir de la presente década. Los recursos disponibles en el ejercicio presupuestario 2010-2027 alcanzarán los 600.000 millones de euros si se añade el fondo de recuperación pospandémica de la Unión Europea (Next Generation EU) a los recursos del marco financiero plurianual. La Unión Europea también ha anunciado medidas comerciales que afectarán a todos los países que exporten a la Unión Europea en el caso de que sus normas ambientales sean menos estrictas que las previstas en el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, cuya entrada en vigor está prevista para 2026.

20. Los esfuerzos de descarbonización avanzan lentamente en los países desarrollados, aunque el ritmo se ha acelerado en comparación con la situación de hace solo unos años. La política industrial ecológica y la crisis energética provocada por la guerra en Ucrania pueden haber acelerado entre cinco y diez años la transición ecológica en la Unión Europea. Del mismo modo, en el primer año de aplicación de la Ley de Reducción de la Inflación en los Estados Unidos se superaron ampliamente las expectativas; por ejemplo, en 2023, las empresas anunciaron 31 nuevos proyectos de fabricación de baterías en los Estados Unidos, más que en los cuatro años anteriores juntos¹¹. En todo el mundo, los gastos de inversión en instalaciones de energía eólica y solar creció de 357.000 millones de dólares en 2021 a 490.000 millones de dólares en 2022, con lo que se superó por primera vez la inversión en explotaciones de petróleo y gas existentes y nuevas.

21. La reactivación de la política industrial y los avances en el apoyo a la transición ecológica no se han extendido a los países en desarrollo ni se han compartido con ellos; estos países van rezagados en la transición ecológica y se enfrentan a muchos otros problemas acuciantes, como los elevados costos del servicio de la deuda, y no han sido capaces de reunir los recursos necesarios. Hasta la fecha, el Sur Global se ha percibido principalmente como una fuente de materias primas para alimentar la transición energética mundial, y se ha prestado poca atención a lo que se necesita para maximizar los beneficios socioeconómicos más amplios de la transición en esas regiones.

22. La tendencia actual de endurecimiento de la política monetaria y de austeridad fiscal en los países de importancia sistémica también es perjudicial para las perspectivas de crecimiento de los países en desarrollo. En su lugar, se necesitan políticas fiscales y monetarias expansivas, coordinadas entre los países, para procurar una reactivación de la economía global que tenga en cuenta el clima. Esto podría desencadenar efectos positivos en la trayectoria de crecimiento de los países en desarrollo y ser beneficioso para el notable esfuerzo de inversión necesario para acelerar la transición ecológica en los países en desarrollo. Entre las restantes condiciones propicias a nivel mundial, el acceso asequible a las tecnologías verdes aún no es un tema de debate y el financiamiento asequible y predecible

⁹ Véase <https://www.nytimes.com/2022/09/14/opinion/environment/china-climate-change-heat-drought.html>.

¹⁰ Véase <https://www.credit-suisse.com/about-us-news/en/articles/securities-research-reports/report-13-202205.html>.

¹¹ Véase <https://www.nytimes.com/2023/05/30/opinion/climate-clean-energy-investment.html>.

a largo plazo es inadecuado, a pesar de los recientes debates sobre la ampliación de las fuentes regionales y multilaterales. La reforma de la arquitectura económica mundial para aumentar el espacio de políticas de los países en desarrollo es una condición previa necesaria para que esos países avancen con éxito en los objetivos relacionados con el clima y los objetivos de desarrollo, aun cuando los países desarrollados hayan ampliado las opciones de política para hacer frente a sus retos y preocupaciones inmediatos.

III. Retos nacionales en la transformación estructural verde

23. Los países en desarrollo se topan con muchos obstáculos a la hora de movilizar recursos y diseñar políticas para utilizarlos eficazmente. Algunos de ellos se deben a normas y reglamentos internacionales, mientras que otros se deben a factores internos.

24. La respuesta a la pandemia, así como a las crisis alimentaria y energética, han incrementado los niveles de endeudamiento en la mayoría de los países en desarrollo, a lo que se ha sumado el endurecimiento de la política monetaria en las economías avanzadas, lo que ha provocado un aumento de los costos del servicio de la deuda en todo el Sur Global. En consecuencia, el 60 % de los países de ingreso bajo y el 30 % de los países de ingreso mediano se encuentran actualmente sobreendeudados o cerca de estarlo. Además, 48 países cuyas poblaciones suman 3.300 millones de habitantes gastan actualmente más en el servicio de la deuda que en educación o sanidad. Durante el primer año de la pandemia, los países desarrollados anunciaron medidas de apoyo a hogares y empresas equivalentes al 23 % del producto interno bruto (PIB). En cambio, las ayudas anunciadas en los países de ingreso bajo ascendieron en promedio al 5 % del PIB.

25. Del mismo modo, la estabilidad macroeconómica es crucial para la inversión a largo plazo, en particular para las inversiones verdes, ya que conllevan un alto grado de incertidumbre. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo están sujetos a movimientos globales de capital internacional impulsados por una combinación de la política monetaria y la actitud de los inversionistas en los países de importancia sistémica. En los países en desarrollo, esto da lugar a volatilidad financiera y genera ciclos de expansión y recesión que no están relacionados con las condiciones macroeconómicas nacionales, sino que vienen impuestos por la libre circulación de capitales. Es posible que hayan aumentado los amplios márgenes de maniobra en términos de reservas internacionales, pero esto no es suficiente para guarecer a muchos países en desarrollo de esas influencias externas desestabilizadoras.

26. El financiamiento de la transición ecológica es otro reto importante, sobre todo para los países en desarrollo. Los costos iniciales de aplicar prácticas y tecnologías sostenibles pueden ser elevados, y muchos países se enfrentan a limitaciones de los recursos financieros nacionales. El acceso a capital asequible, las oportunidades de inversión y los mecanismos de financiamiento son cruciales para apoyar la transición.

27. La mayoría de los países en desarrollo, en particular los menos adelantados, se topan con obstáculos para acceder a los mercados internacionales de exportación. Las restricciones comerciales y las barreras arancelarias y no arancelarias establecidas por los países desarrollados pueden obstaculizar las exportaciones de países con mercados nacionales pequeños que hayan optado por la adopción de una estrategia de desarrollo basada en las exportaciones. Para facilitar la transición es esencial eliminar esos obstáculos y abstenerse de imponer otros nuevos.

28. La mayoría de los países en desarrollo a menudo también carece de las infraestructuras necesarias para el desarrollo, en particular las que se requieren para crear capacidad en los sectores verdes de la economía que se precisan para trazar una senda de desarrollo sostenible. Esto incluye instalaciones de generación de energías renovables, sistemas de reciclaje y gestión de residuos, redes de transporte eficientes y prácticas de agricultura sostenible. La construcción de este tipo de infraestructuras requiere considerables inversiones y conocimientos técnicos.

29. Abordar estos y otros retos exige un enfoque integral que incluya la cooperación internacional, iniciativas de fomento de la capacidad, la transferencia de tecnología, el apoyo

financiero y políticas adaptadas que tengan en cuenta las circunstancias únicas de cada país en desarrollo. Sin embargo, la reforma de la arquitectura económica mundial es probablemente el paso más importante para allanar algunos de los principales obstáculos al espacio de políticas de los países en desarrollo. Los Gobiernos ejercen una función esencial en la creación de economías inclusivas y sostenibles a través de políticas que van más allá de la adopción de fuentes de energía renovable, con el fin de incorporar la promoción de actividades de valor agregado que retroalimenten las cadenas de valor de las energías renovables. Entre las posibles medidas de política en este contexto se incluyen políticas industriales ecológicas, como los incentivos adecuados al contenido nacional, las iniciativas sobre incubadoras de empresas, el apoyo a la investigación y el desarrollo, la promoción de aglomeraciones industriales con bajas emisiones de carbono y los programas de desarrollo de competencias verdes, a fin de formar a la mano de obra que necesitan las industrias descarbonizadas. También se incluyen políticas de economía circular para ayudar a los países y las comunidades a gestionar recursos escasos y a comerciar con material de desecho y para reducir el ciclo de vida de las emisiones en diversas industrias, de modo que se mejoren la eficiencia y la productividad de los recursos.

30. Sin embargo, los obstáculos a los que se enfrentan los países en desarrollo son cuestiones estructurales que les impiden ser agentes económicos activos y elegir y aplicar sendas de desarrollo. La satisfactoria experiencia en países de Asia Oriental ha puesto de relieve el papel clave de las políticas comerciales e industriales estratégicas empleadas por los Estados desarrollistas fuertes para promover la transformación estructural y compensar las desventajas competitivas que sufrían sus empresas en los mercados internacionales. Las políticas activas contribuyeron a fomentar un sólido nexo entre beneficio, inversión y exportación en las economías de mayor éxito de Asia Oriental y destacaron el papel de las instituciones públicas eficaces, con disposición y capacidad para coordinarse con el sector privado y con suficiente espacio de políticas para apoyar, orientar y, en caso necesario, someter a disciplina a las empresas a fin de lograr un rápido ritmo de inversión y modernización tecnológica. Sin un Estado desarrollista igualmente activo en otras regiones que persiga tanto los objetivos relacionados con el clima como los objetivos de desarrollo, la creación de capacidad industrial en el siglo XXI y la transición a una economía con bajas emisiones de carbono serán probablemente imposibles.

IV. Aspectos regionales de la creación de capacidades industriales ecológicas

A. Estrategias regionales de transformación

31. Existe un límite respecto de lo que puede conseguir un Gobierno de forma aislada, sin cooperación a nivel regional. Esto es evidente cuando se analizan los países en desarrollo que carecen a menudo de las capacidades esenciales y del espacio de políticas necesario para emprender con éxito un proceso de transformación de forma autónoma. Cada país en desarrollo tiene diferentes puntos fuertes, desde la riqueza mineral a la experiencia manufacturera o la proximidad a rutas comerciales importantes. Estos activos pueden formar parte de un plan cuidadosamente diseñado para desarrollar un ecosistema industrial regional eficiente basado en tecnologías con bajas emisiones de carbono, que no sería viable en cada país a título individual y que podría generar considerables repercusiones positivas en toda una serie de sectores, como la energía, la agricultura resiliente al clima, la fabricación con bajas emisiones de carbono, el comercio de los derechos de emisión de carbono y la bioeconomía. Los planes regionales de transformación, o pactos verdes regionales, pueden entenderse como conjuntos de medidas de política integrales y coordinados que pretenden aunar los objetivos de alcanzar metas climáticas, fomentar el desarrollo económico, crear empleos decentes y garantizar la equidad y el bienestar. Hasta la fecha, se han propuesto y debatido pactos verdes en varias regiones, pero siguen enmarcados principalmente en el contexto de las economías avanzadas, como el Nuevo Pacto Verde de la República de Corea y el Pacto Verde Europeo.

32. Sin embargo, la abundancia de recursos naturales en regiones en desarrollo como África y América Latina muestra el potencial de estas en el desarrollo de cadenas de valor ecológicas. Los exportadores de cobalto, por ejemplo, podrían participar en la producción de precursores de baterías de iones de litio de bajo costo y bajas emisiones, en lugar de quedar relegados a los niveles inferiores de la cadena de valor de las baterías como proveedores de minerales. Este tipo de cadena de valor de las baterías puede vincularse además a las cadenas de valor del automóvil que están creciendo en Sudáfrica y en América Latina (Brasil y México).

33. Otro sector esencial de muchos países en desarrollo es el de producción de alimentos. La pandemia sirvió para ilustrar la vulnerabilidad de la seguridad alimentaria en los países en desarrollo. La inversión estratégica en cadenas de valor productivas y sostenibles puede cambiar la producción de alimentos. En particular, la inversión en la agricultura sostenible e inteligente desde el punto de vista del clima y en las cadenas de valor de los alimentos genera algunos de los multiplicadores más elevados en términos de valor agregado bruto. Por ejemplo, en la República Democrática del Congo, la inversión en irrigación se ha vinculado a un rendimiento de aproximadamente el 500 %; en Egipto, según una investigación, se ha estimado un rendimiento de entre el 400 % y el 500 % de la inversión en irrigación por ósmosis inversa alimentada con energía solar. Varias economías en desarrollo también cuentan con productos naturales procedentes de plantas como el melón de Kalahari, la marula y la ciruela agria. Puede analizarse el uso de algunos de estos productos con miras al desarrollo de cadenas de valor basadas en la biodiversidad en sectores como el farmacéutico y el cosmético.

B. Limitaciones mundiales y cooperación regional

34. Los avances hacia una transformación verde pueden verse restringidos por las limitaciones del entorno externo en el marco de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio que limitan determinados ámbitos de política. La cooperación regional y, más generalmente, la cooperación Sur-Sur pueden ayudar a superar esos obstáculos. Dicha cooperación puede establecer nuevos mecanismos de financiamiento para la transición energética y el desarrollo de infraestructuras, facilitar la transferencia de tecnología, crear condiciones para pasar a una economía circular a escala regional y servir de apoyo a una agenda de desarrollo más ambiciosa centrada en la creación de capacidad productiva y la transformación verde.

35. Los países en desarrollo que se embarcan en una estrategia de desarrollo ecológico rápido y transformador también podrían revisar la función de los bancos regionales de desarrollo que pueden proporcionar financiamiento a largo plazo. Por ejemplo, la reciente creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura representa un avance significativo para superar los retos de financiamiento de una transición ecológica en la región. Los estrangulamientos financieros también pueden aliviarse mediante la intervención directa de las grandes economías del Sur Global para lograr proyectos ambiciosos. Por ejemplo, Etiopía ha establecido una alianza con China en relación con dos proyectos ferroviarios, a saber, la línea ferroviaria electrificada de ancho estándar entre Addis Abeba y Djibouti y el sistema de tránsito ferroviario ligero de Addis Abeba.

36. Un enfoque regional también puede favorecer la transferencia tecnológica utilizando las flexibilidades que prevé el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio, por ejemplo, en lo que respecta al agotamiento de los derechos de propiedad intelectual aplicados a las tecnologías verdes. El agotamiento regional, más que el territorial o el universal, solo permitiría la importación paralela cuando un producto se vendiera dentro de la región en cuestión. Al crear zonas geográficas de separación para la protección de patentes, pero permitir al mismo tiempo la importación paralela, el agotamiento regional podría equilibrar adecuadamente la transferencia de tecnología con los incentivos a la innovación. Los países en desarrollo pueden plantearse cooperar para ir más allá del marco actual de la propiedad intelectual y podrían proponer la adopción de una declaración relativa al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio y el cambio climático, destinada a aclarar las flexibilidades existentes y ofrecer nuevos incentivos para la transferencia de

tecnologías ecológicamente racionales, tanto con fines de adaptación como de mitigación. El Ecuador abordó este asunto en una reunión del Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio en 2013, el cual se ha debatido en varias reuniones posteriores¹².

37. Por último, la cohesión de las redes regionales de reciclaje —particularmente en lo que respecta a los desechos electrónicos y el comercio de metales de chatarra— entre los países en desarrollo en el marco de procesos de integración regional podría fomentar el desarrollo de una industria de refinado a nivel de economía de escala, que puede ser decisiva para avanzar hacia una economía circular. Las agencias regionales de coordinación podrían adoptar una estrategia de “sacar y transformar” para que los países sigan un enfoque evolutivo y establezcan pautas para el futuro. En este contexto, las políticas industriales deberían apoyar la transferencia de tecnología, el desarrollo de eslabonamientos industriales regresivos y progresivos y la inversión empresarial en países relativamente más avanzados que puedan albergar fundiciones de refinería; optimizar y armonizar los sistemas de recogida para mejorar la eficiencia en países con importantes corrientes de desechos electrónicos y sistemas vigentes de reciclaje; y alentar conductas de reciclado en países en los que el reciclaje de desechos electrónicos aún no se haya convertido en una práctica habitual y crear conciencia al respecto¹³.

C. América Latina: oportunidades significativas para la cooperación regional en la transición verde

38. América Latina es muy vulnerable a los efectos del cambio climático. Los cambios en la distribución de la precipitación, el aumento de las temperaturas y la creciente frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos pueden acarrear un costo humano y económico en la región. La desaceleración económica en curso, la inestabilidad del contexto internacional, afectado por las tensiones geopolíticas, el aumento de las presiones inflacionarias y la reducción del espacio de políticas macroeconómicas hacen más difícil que las economías de América Latina retomen la senda del crecimiento sostenible y protejan a los más vulnerables.

39. Sin embargo, el impulso mundial hacia la descarbonización puede brindar importantes oportunidades a las economías del continente. Varias economías están preparadas para beneficiarse de los abundantes recursos minerales, como el litio, el cobre, el manganeso y el níquel, que son insumos esenciales para las tecnologías con bajas emisiones de carbono. Por ejemplo, Chile, Costa Rica y el Uruguay tienen planes en relación con cuestiones climáticas y están llevando a cabo iniciativas sobre las energías renovables y la conservación de la biodiversidad. Sin embargo, aún queda mucho por hacer para aprovechar todo el potencial que puede ofrecer la transición a las energías limpias en América Latina, y adoptar una agenda regional para la transformación verde puede contribuir a facilitar la labor de los Gobiernos nacionales.

40. El camino hacia un plan regional de acción climática presenta muchos retos, sobre todo en lo que respecta al financiamiento y a las cuestiones relacionadas con la tecnología. La reciente y exitosa firma de acuerdos regionales como el Acuerdo de Escazú de 2018 —relativo a tres derechos, particularmente el acceso a la información ambiental— y el Corredor Marino del Pacífico Este Tropical de 2021, demuestra el poder de la colaboración regional. Los Gobiernos de América Latina, junto con la sociedad civil, el sector empresarial y los asociados internacionales, pueden adoptar medidas más audaces, acordes con la magnitud de las oportunidades y los retos de la región.

¹² Organización Mundial del Comercio, 2013. Contribución de la propiedad intelectual a la facilitación de la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales. Comunicación de Ecuador, IP/C/W/585, Ginebra, 27 de febrero.

¹³ Véase <https://unctad.org/publication/south-south-cooperation-climate-adaptation-and-sustainable-development>.

V. Vínculo entre la política industrial ecológica y el financiamiento de la transición ecológica: desafíos en diferentes regiones

A. Asia y el Pacífico: la función esencial de los bancos de desarrollo

41. Hasta la fecha, el apoyo financiero internacional y el financiamiento privado para la transición ecológica en los países en desarrollo han sido insuficientes, y es necesario prestar más atención al potencial que tienen los bancos públicos de desarrollo y las instituciones financieras para catalizar el proceso de transición y transformación hacia una economía más limpia, más ecológica y más equitativa. En algunos casos, los préstamos de los bancos de desarrollo del Sur son ahora tan cuantiosos como los de las instituciones de Bretton Woods y se conceden con condiciones más flexibles. Asia cuenta con un panorama amplio y diverso de bancos de desarrollo e instituciones financieras; algunos están bien financiados y muchos ya han apostado por una transformación verde. Además, hay mucho que aprender de Asia y el Pacífico sobre cómo conseguir una transformación estructural en un plazo relativamente corto gracias al liderazgo de un Estado desarrollista y al uso estratégico de políticas industriales, financieras y de otro tipo. Esto incluye en particular a los bancos dirigidos desde el Sur y centrados en las necesidades de esta región que se han creado recientemente, además de los más arraigados, que han experimentado una expansión significativa. El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y los bancos de orientación política de China son ejemplos en este sentido. Entre otros bancos que promueven intervenciones de orientación ecológica, se pueden mencionar los bancos centrales de Bangladesh y la República de Corea, que han utilizado diversos instrumentos, como tipos de interés y coeficientes de reserva variables, para crear usos más ecológicos y orientar hacia ellos el financiamiento. Al mismo tiempo, no obstante, la cobertura de los bancos de desarrollo es desigual, sobre todo en los países menos adelantados y en los pequeños Estados insulares en desarrollo, y sigue habiendo muchas lagunas en Asia y en otros lugares.

42. Tampoco se están aprovechando otros tipos de oportunidades porque los bancos de desarrollo y las instituciones financieras están, en su mayor parte, constreñidos por una capitalización limitada, unas ratios de apalancamiento bajas y la constante exigencia de los accionistas estatales de que logren calificaciones crediticias elevadas. La mejora de la información y la comprensión de esas limitaciones, junto con la creación de oportunidades para que los Gobiernos y las instituciones den a conocer sus experiencias, podrían ayudar a generar un consenso sobre su posible función y las mejores formas de apoyar los esfuerzos. En la actualidad, falta información sobre qué son y cómo funcionan esas instituciones, y podría ser oportuno y necesario que la UNCTAD ofreciera una plataforma para exponer experiencias y profundizar en el conocimiento de sus operaciones.

43. La necesidad de reforzar los bancos públicos de desarrollo y las instituciones financieras queda demostrada por el limitado rendimiento de los instrumentos de mercado en Asia y en otros lugares. Por ejemplo, las emisiones de bonos de China y Türkiye durante el primer año de la pandemia suscitaron una demanda entre cuatro y cinco veces superior a la oferta, y a veces incluso más, lo que demuestra que el sector privado buscaba inversiones. Además, Bhután ha ofrecido bonos soberanos, decisión que podrían replicar otros países de la región. Sin embargo, la emisión de este tipo de bonos debe analizarse en el contexto del impacto desigual que ha tenido hasta la fecha la Iniciativa de Mercados de Bonos de Asia, puesta en marcha en 2002 por la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, China, el Japón y la República de Corea. Además, ha sido difícil dirigir ese financiamiento hacia donde más se necesita, y se carece prácticamente de instrumentos para medir las verdaderas repercusiones ambientales y sociales. Es evidente que se necesitan soluciones nuevas e innovadoras.

44. Otra característica del panorama es el uso emergente y potencial de los fondos soberanos en países como Malasia y Singapur. Estos fondos pueden llegar a proporcionar billones de dólares en financiamiento para el desarrollo a largo plazo. Sin embargo, en la mayoría de los casos, se dirigen a los mismos tipos de actividades que los fondos en el Norte

Global y no hacia usos que estén particularmente enfocados al desarrollo o la transformación. Se trata de una oportunidad desaprovechada, ya que estos fondos pueden sufragar la mayor parte de la inversión inicial que permita dar comienzo a la transición ecológica y atraer la inversión del sector privado, una vez que se hayan establecido las bases de una economía nacional dinámica con bajas emisiones de carbono.

45. La oferta de instituciones e instrumentos financieros es muy amplia. La región de Asia y el Pacífico es heterogénea y alberga algunos de los nuevos bancos de desarrollo e instituciones financieras más importantes del mundo. Sin embargo, subsisten lagunas críticas, y algunos países están insuficientemente atendidos, como los que tienen políticas o ambiciones industriales de orientación ecológica y que estarían dispuestos a ser socios si se dispusiera de mayor apoyo en materia de financiamiento y de políticas. Algunos de los países más pobres están experimentando con nuevas e innovadoras técnicas de financiamiento verde, y muchos están experimentando con la política industrial ecológica. Entre ellos se encuentran las pequeñas economías insulares en desarrollo -17 de las cuales pertenecen a la región-, que comparten la mayoría de los mismos retos a los que se enfrentan otros países de la región, pero que tienen necesidades y experiencias únicas adicionales debido a su pequeño tamaño económico y a su vulnerabilidad.

B. Pequeños Estados insulares en desarrollo: desafíos particulares

46. Hay 39 pequeños Estados insulares en desarrollo y 18 economías con esa consideración, reconocidos como tales debido a sus características geográficas y a su estado de desarrollo¹⁴. La población agregada de los pequeños Estados insulares en desarrollo es de 65 millones de habitantes, y sus economías combinadas equivalen apenas al 0,9 % del PIB mundial. Dentro del grupo, el nivel de desarrollo varía considerablemente. Algunos pequeños Estados insulares en desarrollo son economías de ingreso alto (por ejemplo, las Bahamas, Barbados y Singapur); ocho pequeños Estados insulares en desarrollo pertenecen al grupo de los países menos adelantados, a saber, las Comoras, Guinea-Bissau, Haití, las Islas Salomón, Kiribati, Santo Tomé y Príncipe, Timor-Leste y Tuvalu. Estos últimos se enfrentan a importantes desafíos a la hora de financiar los esfuerzos hacia una transición ecológica y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En torno al 90 % de los pequeños Estados insulares en desarrollo están situados en los trópicos, lo que los hace vulnerables ante fenómenos meteorológicos extremos u otras amenazas relacionadas con el clima, como los ciclones tropicales, las mareas de tempestad, las sequías, los cambios en la distribución de la precipitación, el aumento del nivel del mar, la decoloración coralina y las especies invasoras. En comparación con otros países de mayor extensión territorial, los efectos y los riesgos derivados del cambio climático se amplifican en los pequeños Estados insulares en desarrollo debido a su delimitación, su pequeña superficie territorial, su lejanía de zonas más pobladas y su conectividad global restringida. Entre esos efectos y riesgos se pueden citar la degradación de la salud y el bienestar humanos, la destrucción de asentamientos humanos e infraestructuras, la inseguridad hídrica, la sumersión e inundación de islas y zonas costeras, la desestabilización de islas de arrecifes y la erosión costera, la pérdida de biodiversidad terrestre, el declive económico, la pérdida de recursos y patrimonio culturales y la menor habitabilidad de las islas.

47. En el período comprendido entre 1970 y 2019, se produjeron en el mundo 11.072 desastres relacionados con el tiempo, el clima y el agua que causaron 2,06 millones de muertes y pérdidas económicas por valor de 3,64 billones de dólares. De esas cifras, 10.253 muertes y 150.070 millones de dólares en pérdidas correspondían a los pequeños Estados insulares en desarrollo y los territorios insulares, principalmente a causa de 465 desastres causados por ciclones tropicales¹⁵. En los pequeños Estados insulares en desarrollo, la adaptación al clima, definida por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático como el proceso de ajuste al clima real o proyectado y sus efectos, ocupa un lugar preponderante en las estrategias de respuesta al cambio climático¹⁶. Las emisiones de gases

¹⁴ Véase <https://www.un.org/ohrlls/content/list-sids>.

¹⁵ Véase <https://public.wmo.int/en/resources/atlas-of-mortality>.

¹⁶ Véase <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>.

de efecto invernadero de los pequeños Estados insulares en desarrollo son mínimas: equivalen al 1,5 % de las emisiones de las economías industrializadas. Alrededor del 90 % de las emisiones totales de los pequeños Estados insulares en desarrollo es atribuible a los sectores de la agricultura y la energía. Sin embargo, los impactos y riesgos asociados son desproporcionadamente mayores, por lo que es más urgente que los pequeños Estados insulares en desarrollo, y la mayoría de los países en desarrollo, adopten medidas de adaptación para reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia. Centrándose en vulnerabilidades y riesgos concretos, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático ha indicado medidas de adaptación esenciales en función del riesgo para los pequeños Estados insulares en desarrollo, entre las que se pueden citar las siguientes: restauración de los ecosistemas costeros; protección rigurosa; medios de subsistencia diversificados; gestión integral del ecosistema (de los arrecifes a las cumbres); gestión de cuencas hidrográficas; migración; tecnologías mejoradas; diversificación de productos y mercados; y financiamiento para la adaptación¹⁷.

48. La primacía de las medidas de adaptación no resta importancia a la transición energética en los pequeños Estados insulares en desarrollo. Casi todos estos Estados dependen en gran medida de los combustibles fósiles para la generación de electricidad y muchos otros fines, como la desalinización del agua, el transporte y la explotación de los recursos marinos¹⁸. Sin embargo, dadas sus singulares características geográficas, muchos de estos Estados podrían beneficiarse del potencial de fuentes de energía renovables como la solar, la eólica, la mareomotriz y la oceánica. Por lo tanto, es deseable y factible que los pequeños Estados insulares en desarrollo aceleren la transición energética, con el apoyo adecuado de la comunidad internacional.

Limitaciones de la transición

49. El déficit de financiamiento es el obstáculo más arduo que encuentran los países en desarrollo, en particular los pequeños Estados insulares en desarrollo, para avanzar en la transición ecológica. En 2020, los países desarrollados aportaron 83.300 millones de dólares, frente al compromiso de ayuda de 100.000 millones que se había acordado en el 15º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. En lo que respecta a los pequeños Estados insulares en desarrollo, entre 2016 y 2020, el promedio anual de financiamiento climático movilizado fue de unos 1.500 millones de dólares, lo que suponía alrededor del 2 % del total del financiamiento climático. Los pequeños Estados insulares en desarrollo han estimado el costo de las contribuciones determinadas a nivel nacional en 92.000 millones de dólares, si bien esta cifra no incluye una parte importante de las necesidades¹⁹. Además, una gran parte del financiamiento climático recibido por los pequeños Estados insulares en desarrollo no se concedió en condiciones favorables (como fue el caso, por ejemplo, del 50 % del financiamiento climático recibido en 2017-2018), lo que aumenta aún más la carga de la deuda.

50. Debido a diversas razones, como los déficits comerciales estructurales, las estrechas bases de producción nacional y un nivel significativo de dependencia del financiamiento externo, los pequeños Estados insulares en desarrollo se enfrentaron a un aumento del sobreendeudamiento incluso antes de la pandemia. En el período comprendido entre 2000 y 2019, la deuda externa de esos Estados creció en 24 puntos porcentuales del PIB. En 2019, la deuda externa equivalía a un promedio del 62 % del PIB en esos Estados. La pandemia y la crisis climática han agravado la situación de la deuda de los pequeños Estados insulares en desarrollo y los han expuesto a un gran riesgo de incurrir en impagos. Además del déficit de financiamiento, las carencias tecnológicas y de capacidad también plantean dificultades para lograr la transición ecológica en esos Estados. El reto consiste en encontrar y recopilar datos correctos que demuestren la vulnerabilidad climática para los proyectos de adaptación, lo que dificulta aún más que los pequeños Estados insulares en desarrollo atraigan inversiones.

¹⁷ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2022.

¹⁸ A/RES/69/15.

¹⁹ Véase <https://www.un.org/ohrlls/sids%20climate%20financing%20report%202022>.

51. Para avanzar en la transición ecológica y responder a los efectos y riesgos relacionados con el clima, los Gobiernos y la comunidad internacional deberían adoptar urgentemente diversas medidas colectivas. A nivel nacional, los pequeños Estados insulares en desarrollo podrían formular estrategias integradas para diversificar las economías -entre otras cosas, ampliando la base industrial según proceda- a fin de reducir la dependencia excesiva de uno o unos pocos sectores y mejorar la balanza comercial. De este modo, los pequeños Estados insulares en desarrollo también podrían aumentar la formación interna de capital y abordar gradualmente el problema de la deuda.

52. A nivel regional, como se sugirió en un taller de la UNCTAD celebrado en Barbados en febrero de 2023, los pequeños Estados insulares en desarrollo podrían intensificar los esfuerzos de integración regional y potenciar la cooperación económica Sur-Sur²⁰. La estrategia de la Secretaría de la Comunidad del Caribe para el período 2022-2030 prevé acciones en ese sentido y una labor de defensa global más activa por sus miembros, con el fin de adoptar medidas eficaces para hacer frente al cambio climático. La UNCTAD también ha propuesto una serie de recomendaciones de política para apoyar la adaptación al clima en los países en desarrollo, que pueden aplicarse en los pequeños Estados insulares en desarrollo.

53. A nivel internacional, los países desarrollados deben cumplir sus compromisos de financiamiento para el clima y aumentar la asistencia oficial para el desarrollo a fin de respaldar la transición ecológica y la diversificación económica en los pequeños Estados insulares en desarrollo. Los países desarrollados también podrían contribuir activamente a salvar la brecha tecnológica en lo referente a la transición ecológica de los pequeños Estados insulares en desarrollo mediante más transferencias de tecnología favorables al desarrollo o mecanismos de intercambio.

C. África: un gran potencial para una transición ecológica

54. África, como continente, se enfrenta a un complejo conjunto de desafíos entrelazados. Los países africanos tienen un gran potencial de desarrollo económico, pero, entre otros problemas, muchos siguen sufriendo hambrunas, pobreza energética, conflictos armados, inseguridad económica, falta de empleo y altos niveles de endeudamiento. A ello se suman los efectos cada vez más adversos del cambio climático. Sin embargo, habida cuenta de la riqueza de los recursos naturales, así como su ubicación en las zonas tropicales o subtropicales, el continente tiene un gran potencial para liderar la producción de energías renovables y el desarrollo de industrias relacionadas con este sector.

55. Entre las deficiencias estructurales que limitan el potencial de desarrollo de África destacan la falta de soberanía alimentaria y energética y el bajo contenido de valor agregado que tienen las exportaciones en comparación con las importaciones²¹. Estos factores contribuyen a los déficits comerciales estructurales, de modo que se debilitan las monedas nacionales y se aumenta la necesidad de pedir préstamos en el mercado internacional. En situaciones de depreciación de las monedas y de aumento de los precios de las importaciones de productos de primera necesidad, los Gobiernos pueden subvencionar el consumo mediante préstamos adicionales solicitados en el mercado internacional, lo que daría lugar a un mayor endeudamiento.

56. Subsanan esas deficiencias estructurales podría reducir la dependencia de las importaciones, disminuir la necesidad de préstamos internacionales y ayudar a crear una capacidad productiva que aumente el valor agregado y oriente la economía hacia un futuro con bajas emisiones de carbono. Sin embargo, es necesaria una estrategia de desarrollo alternativa, basada en la capacidad de acción de los propios países, la cooperación regional y una mayor autosuficiencia. Aprovechar el potencial de desarrollo también depende de las

²⁰ Véase <https://unctad.org/meeting/workshop-and-national-consultation-promoting-sustained-recovery-through-economic>.

²¹ UNCTAD, 2022. Véase https://justtransitionafrica.org/wp-content/uploads/2023/05/Just-Transition-Africa-report-ENG_single-pages.pdf.

condiciones propicias a nivel mundial, una preocupación compartida con otras regiones en desarrollo.

VI. Preguntas para el debate

57. Los delegados que asistan al sexto período de sesiones de la Reunión Multianual de Expertos sobre la Promoción de un Entorno Económico Favorable a Todos los Niveles en Apoyo de un Desarrollo Inclusivo y Sostenible, y sobre la Promoción de la Integración y la Cooperación Económicas tal vez deseen examinar las cuestiones siguientes:

- a) ¿Cómo pueden mejorarse las condiciones propicias a escala mundial que permitan a los países en desarrollo crear la capacidad industrial necesaria para la transición a un modelo de crecimiento basado en energías limpias?
- b) ¿De qué manera la cooperación regional puede ser determinante para superar los principales obstáculos que impiden a los países en desarrollo adoptar tecnologías e innovaciones verdes?
- c) ¿Qué deberían hacer los Gobiernos nacionales, las organizaciones económicas regionales y Sur-Sur, el sector privado, la sociedad civil y otras partes interesadas para aprovechar todo el potencial de las nuevas tecnologías?
- d) ¿Cómo puede la comunidad internacional apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo para crear capacidad industrial en un mundo con limitaciones climáticas?
- e) ¿Cuáles son los retos y las oportunidades particulares a los que se enfrentan las distintas regiones del Sur Global en el camino hacia una transformación verde?
- f) En cuanto al empleo y las repercusiones relacionadas con el género, ¿cómo afectará a las mujeres y las niñas el cambio a una estructura industrial más ecológica?
