

Los PMA y su "desarrollo"

Prueba de fuego de la cooperación internacional

Por Barbara Adams y Julie Kim

Una traducción al alemán de este artículo aparecerá en Rundbrief Forum Umwelt & Entwicklung, Número 1, 2022 (de próxima aparición). Véase <https://www.forumue.de/hintergrundanalyse/rundbriefe/>

Uno de los procesos mundiales que cayó presa de la variante Omicron del virus Covid fue la Quinta Conferencia de la ONU sobre los Países Menos Adelantados, prevista inicialmente para finales de enero en Doha (Qatar). Ha sido sustituida por una breve reunión en Nueva York el 17 de marzo de 2022 para la adopción del Programa de Acción de Doha (PAD); y la reunión de alto nivel que se celebrará en marzo de 2023 en Qatar, en la que los gobiernos se reunirán con las partes interesadas "para elaborar nuevos planes y asociaciones para la ejecución del PAD durante la siguiente década". Las conferencias y programas de acción de los PMA tienen una larga historia de analizar el estado de la solidaridad mundial con los países más necesitados de cooperación y diagnosticar las causas subyacentes de las desigualdades mundiales.

En 2021 se cumplió el 50º aniversario del establecimiento de la categoría de Países Menos Adelantados (PMA). El Programa de Acción de Doha (PAD) es el quinto programa decenal de acción que establece la ambición de salir de la categoría de PMA.¹ A diferencia de la designación de países de bajos ingresos de las instituciones de Bretton Woods, la categoría se basa no sólo en el producto Interno bruto (PIB) per cápita, sino también en el índice de capital humanos y el índice de vulnerabilidad económica y medioambiental. Además, a diferencia del enfoque de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), la categoría incluye los compromisos de los PMA y, sobre todo, de sus "socios de desarrollo" en forma de Medidas Internacionales de Apoyo (MIA).

El papel fundamental de las MIA se ha vuelto a enfatizar y se ha puesto bajo el microscopio ante la crisis climática, la pandemia del COVID y la inminente crisis de la deuda, todas ellas amenazas para los PMA que no las han provocado ni las pueden abordar en su totalidad sólo con políticas nacionales. Aunque el Programa de Acción subraya que los PMA son los principales responsables de su desarrollo, reitera que los socios para el desarrollo se comprometen a proporcionar "un apoyo concreto y sustancial" de forma solidaria.

¹ Quinta Conferencia de la ONU sobre los PMA (2022): Programa de Acción de Doha para los Países Menos Adelantados. UN Doc. A/CONF.219/2022/3. <https://digitallibrary.un.org/record/3959499?ln=es>

“La solidaridad no es caridad; en un mundo interconectado, es sentido común. Es el principio de trabajar juntos, reconociendo que estamos vinculados los unos a los otros, y que ninguna comunidad o país puede resolver sus desafíos por sí solo. Se trata de nuestras responsabilidades compartidas con y para los demás, teniendo en cuenta nuestra humanidad común y la dignidad de cada persona, nuestra diversidad y nuestros diferentes niveles de capacidad y necesidad.”

Secretario General de la ONU, Antonio Guterres, "Nuestra Agenda Común" (2021)

Antes de la pandemia, los avances de los PMA en materia de desarrollo eran inestables en el mejor de los casos y se retrasaban en el peor.² Salir de la categoría de PMA implica que se han realizado esfuerzos sostenidos y se han obtenido resultados en materia de desarrollo, tanto económico como de otro tipo. Si bien algunos PMA expresaron su preocupación por perder el grueso de los mecanismos de apoyo institucional tras la graduación, acercarse a la graduación parece improbable, ya que la pandemia está retrasando los avances. El Comité de Políticas de Desarrollo (CDP) de las Naciones Unidas, que supervisa el proceso de graduación, descubrió que, además de que los PMA no estaban en camino antes de la pandemia, la crisis está "revirtiendo años de progreso hacia la consecución de los ODS" a nivel mundial y volver a la situación anterior a la pandemia es inviable.³ Sin la ayuda coordinada de la comunidad internacional en materia de financiación, los PMA podrían quedarse atrás en la recuperación de la pandemia y, como documenta la UNCTAD, se enfrentan al "riesgo de una década perdida de desarrollo y de permanecer al margen de la economía mundial".⁴

“Recuerden que cuando un país se endeuda demasiado, esto es tanto el resultado de un mal préstamo como de un mal endeudamiento.”

Joseph Stiglitz, Foro del Futuro de los PMA 2021

Atormentados por la deuda y los flujos financieros ilícitos (FFI)

La deuda agobiante es una crisis inmediata y amenazante para los PMA. Durante la crisis actual se anunciaron dos nuevas medidas destinadas a ayudar a los países deudores: la asignación de Derechos Especiales de Giro (DEG) por parte del FMI y la Iniciativa de Servicios de Suspensión de la Deuda (DSSI) del G20. Las asignaciones de DEG debían proporcionar liquidez adicional a los países miembros del FMI que la necesitaran, pero se asignaron en función de las cuotas de cada país en el FMI, que sólo alcanzan el 3,2% para el total de los países de renta baja, frente al 17,4% de Estados Unidos. Se reclamaron esfuerzos para "reconducir" estos fondos y el G20 se comprometió a ello en 2020, pero esto sigue sin hacerse.

En cuanto a la DSSI, no es más que una suspensión del pago de la deuda, “tirar la pelota fuera” para ganar tiempo (Bodo Ellmers). El DPoA señala con preocupación que "cuatro PMA fueron clasificados como en dificultades de deuda, mientras que el número de PMA con alto riesgo de dificultades de deuda aumentó a

² https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/CDP_Comprehensive_Study_2021.pdf

³ <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/CDP-2021-Plenary-Briefing.pdf>

⁴ https://unctad.org/system/files/official-document/ldc2021_en.pdf

16" en febrero de 2021. El estudio del CDP sobre el impacto de la COVID-19 subraya que la DSSI es sólo temporal y "claramente insuficiente", sobre todo porque excluye a los prestamistas multilaterales que representan más de un tercio de la deuda total, y esta insuficiencia contribuye a que los PMA gasten más en el servicio de la deuda que en salud. En su Informe de Perspectivas Económicas Mundiales de 2022, centrado en los países de bajos ingresos, el Banco Mundial señala que muchos países se enfrentan a una crisis de solvencia y que es necesario reducir el volumen de la deuda.⁵

El llamado Informe Mbeki de 2015 registra más de 1 billón de dólares (un millón de millones) en los últimos 50 años en pérdidas debidas a las FFI de África, donde se encuentran 33 PMA.⁶ Se calcula que los gobiernos de todo el mundo pierden 600.000 millones de dólares en impuestos anualmente.⁷ En Zambia, la minería del cobre supone el 80% de los ingresos por exportación, pero apenas el 30% de los ingresos fiscales y el 12% del PIB,⁸ posibilitado por los lucrativos incentivos fiscales a las multinacionales mineras. Combinadas con otras técnicas de evasión fiscal, como la sobreestimación de los costes de producción, estas medidas permitieron a las empresas no declarar ningún beneficio. La laguna, ampliamente reconocida, de la cooperación fiscal internacional y el prolongado debate sobre la definición de FFI hacen que la elusión y la evasión fiscal continúen, socavando no sólo el desarrollo de los PMA, sino también su movilización de recursos nacionales para invertir en importantes programas públicos como la asistencia sanitaria durante la pandemia.

Medidas internacionales de apoyo

Las MIA son fundamentales para el desarrollo de los PMA, y abarcan recursos financieros, creación de capacidades y asistencia técnica. En concierto con los socios comerciales y de desarrollo, los PMA reciben un trato especial y diferenciado para apoyar su trayectoria de desarrollo. Sin embargo, al graduarse, los PMA se enfrentan a la pérdida de los mecanismos de apoyo institucional y compiten a nivel mundial por el comercio, la financiación y la inversión, además de las presiones de la pandemia y la consecución de los ODS. Los intentos de ampliar los mecanismos de apoyo institucional han sido fragmentarios y se han diseñado sin garantizar el cumplimiento por parte de los socios de desarrollo. Por ejemplo, los donantes han incumplido sistemáticamente el objetivo de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de entre el 0,15% y el 0,20% de la RNB para los PMA.⁹ El Programa de Acción de Doha destaca la importancia de ampliar los mecanismos de apoyo institucional para los PMA graduados con la extensión o la eliminación gradual de las preferencias comerciales para "evitar su reducción brusca". Estas medidas garantizarían una graduación sostenible e irreversible y contribuirían a responsabilizar mutuamente a los PMA y a los socios del desarrollo.

⁵ <https://www.twn.my/title2/finance/2022/fi220204.htm>

⁶ Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (2015): Flujos financieros ilícitos: informe del Grupo de Alto Nivel sobre flujos financieros ilícitos de África. Addis Abeba. <https://hdl.handle.net/10855/22695>

⁷ Véase, por ejemplo, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2019/09/tackling-global-tax-havens-shaxon.htm>

⁸ https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/Session19/A_HRC_WG.2_19_CRP.3.pdf

⁹ https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/CDP_Comprehensive_Study_2021.pdf, p. 8.

“Hay que darse cuenta de que parte de la brecha entre los países ricos y los países de renta media alta es en realidad menor que la brecha entre los países de renta media alta y los PMA. Y se les da tres o cinco años para pasar de PMA a renta media alta en términos de lo que se les permite hacer.”

Ha-joon Chang, Foro del Futuro de los PMA 2021

Este breve artículo sólo aborda un par de problemas a los que se enfrentan los PMA, pero son indicativos de la realidad entrelazada de la política interna y externa y las medidas de apoyo. Es imperativo que los socios comerciales y de desarrollo, ya sean países de renta alta o IFI, reconozcan la mayor vulnerabilidad a los choques exógenos. Esto requiere la reevaluación y el rediseño de los mecanismos de apoyo institucional con una atención rigurosa a la calidad y el cumplimiento de los mecanismos de apoyo institucional durante el proceso previo y posterior a la graduación. Como primer paso, ¿no deberían incluirse puntos de referencia e indicadores para los "socios", así como para los PMA?

Barbara Adams es analista política senior de Global Policy Forum y miembro del profesorado de The New School, donde Julie Kim cursa un máster en el Programa de Posgrado en Asuntos Internacionales con especialización en Desarrollo y Gobernanza y Derechos.

Social Watch
Canelones 1164
Montevideo 11100, Uruguay
socwatch@socialwatch.org
www.socialwatch.org

Global Policy Watch
333 East 46th St | #7F
New York, NY 10017, USA
globalpolicywatch.org

Global Policy Forum
Koenigstrasse 37a
53115 Bonn, Germany
gpf@globalpolicy.org
www.globalpolicy.org

Por comentarios, sugerencias contáctenos en: editors@globalpolicywatch.org
Para comenzar o dejar de recibir nuestras notas informativas escriba a: editors@globalpolicywatch.org