



# Asamblea General

Distr. general  
6 de agosto de 2021  
Español  
Original: inglés

---

**Septuagésimo sexto período de sesiones**

Tema 22 a) del programa provisional\*

**Grupos de países en situaciones especiales:  
seguimiento de la Cuarta Conferencia de las  
Naciones Unidas sobre los Países Menos  
Adelantados**

## **Aplicación, eficacia y valor añadido de las medidas de transición fluida y apoyo a la graduación**

### **Informe del Secretario General**

#### *Resumen*

El presente informe se ha preparado en cumplimiento de la resolución [73/242](#), en la que la Asamblea General solicitó al Secretario General que en su septuagésimo sexto período de sesiones le presentara un informe sobre los progresos realizados en la aplicación de las medidas de transición fluida y sobre su eficacia y valor añadido, que abarcara los países tanto en proceso de graduación como recién graduados y en el que se trataran las medidas nuevas y específicas dirigidas a ayudar a los países graduados a avanzar en su senda de desarrollo y las iniciativas adoptadas por el sistema de las Naciones Unidas para ayudar a los países durante el proceso de graduación de la categoría de países menos adelantados.

---

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



## I. Introducción

1. La Quinta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, que se celebrará en Doha (Qatar) del 23 al 27 de enero de 2022, marca el cincuentenario del establecimiento de la categoría de países menos adelantados. Se consideran países menos adelantados los países de bajos ingresos que afrontan grandes impedimentos estructurales para el desarrollo sostenible. La categoría se creó en 1971 con 25 países menos adelantados y se fue ampliando hasta englobar 50 países en 2003. En diciembre de 2020, el número de miembros de la categoría de países menos adelantados se redujo a 46. Los países que se han graduado de la categoría son Vanuatu (2020), Guinea Ecuatorial (2017), Samoa (2014), Maldivas (2011), Cabo Verde (2007) y Botswana (1994).

2. En los dos últimos decenios, los países menos adelantados han reducido la pobreza e implementado algunos cambios estructurales. Sin embargo, la brecha entre los países menos adelantados y otros países en desarrollo no ha disminuido lo suficiente, lo que confirma que los países menos adelantados siguen afrontando obstáculos más graves para el crecimiento sostenible que otros países en desarrollo.

3. Al acercarse el final del decenio del Programa de Acción de Estambul en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2011-2020, la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha dejado al descubierto las vulnerabilidades de larga data de los países menos adelantados y, habida cuenta de que sigue propagándose por todo el mundo, pone en peligro sus avances en materia de desarrollo.

4. En el examen trienal de 2021 del Comité de Políticas de Desarrollo se constató, sobre la base de datos estadísticos de 2017 a 2019, que un número creciente de países menos adelantados había registrado grandes avances en los criterios de graduación y reunía, por tanto, los requisitos para graduarse.

5. En el presente informe se analizan las novedades sobre el proceso de graduación y las maneras de ayudar a los países que se gradúan y graduados en su camino hacia el desarrollo sostenible<sup>1</sup>. En el informe también se hace un seguimiento de los progresos realizados en la aplicación de las medidas de transición fluida y de su eficacia y valor añadido, especialmente la de prorrogar por tiempo limitado después de la graduación el apoyo que se ofrece a los países menos adelantados, incluidas las iniciativas adoptadas por el sistema de las Naciones Unidas para ayudar a los países durante su proceso de graduación de la categoría de países menos adelantados.

## II. Avances hacia la graduación en un mundo incierto

6. Se considera que un país reúne las condiciones para graduarse de la categoría de países menos adelantados si cumple dos de los tres criterios de graduación en dos exámenes trienales consecutivos del Comité de Políticas de Desarrollo. Los tres criterios guardan relación con: a) el ingreso nacional bruto per cápita; b) el índice de capital humano; y c) el índice de vulnerabilidad económica<sup>2</sup>. También se puede considerar que un país reúne las condiciones para su graduación sobre la base exclusiva del criterio relativo a los ingresos cuando registra un ingreso nacional bruto per cápita suficientemente alto, del doble del umbral de graduación, a condición de que ese nivel de ingresos sea sostenible, aunque siga presentando deficiencias de

<sup>1</sup> El informe anterior del Secretario General sobre este tema figura en el documento [A/73/291](#).

<sup>2</sup> Se puede consultar una descripción de esos tres criterios en el sitio web de la Oficina del Alto Representante para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo Sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo ([www.un.org/ohrlls/content/ldc-category](http://www.un.org/ohrlls/content/ldc-category)).

capital humano y siendo muy vulnerable. En el examen de 2021, el umbral de graduación se fijó en 1.222 dólares y el de graduación sobre la base exclusiva de los ingresos, en 2.444 dólares. El proceso ordinario establecido en la resolución 59/209 de la Asamblea General establece un período de tres años entre el momento en que se cumplen por segunda vez los criterios de graduación y la fecha en que la graduación se hace efectiva. Debido a las diversas dificultades que afrontan esos países, la Asamblea General ha concedido prórrogas excepcionales de los períodos de transición a varios países en proceso de graduación.

7. En los últimos diez años, han cumplido los criterios de graduación 20 de los 50 países menos adelantados y países recién graduados<sup>3</sup>. Se trata de un éxito notable, en primer lugar de esos países, pero también de la comunidad internacional, pese a que se queda un poco por debajo del objetivo general del Programa de Acción de Estambul de que la mitad de los países menos adelantados cumplan los criterios de graduación. En comparación, en el decenio anterior (2000-2010) solo cumplieron los criterios siete países menos adelantados<sup>4</sup>. Los avances hacia la graduación efectiva también se han ido acelerando, si bien todavía a un ritmo lento: entre 2011 y 2021 se graduaron cuatro países, mientras que entre 2000 y 2010 solo lo hizo uno.

8. Actualmente, está previsto que se gradúen de la categoría de países menos adelantados cuatro países: Bhután en 2023, y Angola, Santo Tomé y Príncipe y las Islas Salomón en 2024. En 2021, el Consejo Económico y Social respaldó la graduación en 2026 de Bangladesh, la República Democrática Popular Lao y Nepal. Aunque el Comité de Políticas de Desarrollo recomendó la graduación de Kiribati y Tuvalu, el Consejo Económico y Social acordó reconsiderar esa recomendación en 2024. El Comité aplazó la decisión sobre Myanmar y Timor-Leste hasta 2024. Además, cinco países (Camboya, Comoras, Djibouti, Senegal y Zambia) cumplieron los criterios de graduación por primera vez en el examen del Comité en 2021. La composición actual de la categoría de países menos adelantados, incluida la línea temporal de inclusiones y graduaciones hasta la fecha, figura en la tabla siguiente:

**Composición de la categoría de países menos adelantados, incluida la línea temporal de inclusiones y graduaciones hasta la fecha**

<i>Programa de Acción en favor de los países menos adelantados</i>	<i>Año</i>	<i>Inclusión en/graduación de la categoría de países menos adelantados</i>	<i>País</i>
Programa de Acción de Estambul (2011-2021)	2020	Graduación	Vanuatu
	2017	Graduación	Guinea Ecuatorial
	2014	Graduación	Samoa
	2012	Inclusión	Sudán del Sur
	2011	Graduación	Maldivas
Programa de Acción de Bruselas (2001-2011)	2007	Graduación	Cabo Verde
	2003	Inclusión	Timor-Leste
	2000	Inclusión	Senegal
	1994	Graduación	Botswana

<sup>3</sup> Los 46 países menos adelantados, junto con los 4 países recién graduados, suman un total de 50. De los 46 países menos adelantados actuales, 16 han cumplido los criterios de graduación al menos en una ocasión.

<sup>4</sup> Fueron Cabo Verde, Maldivas, Samoa, Guinea Ecuatorial, Tuvalu, Vanuatu y Kiribati. Kiribati cumplió los criterios en 2006, pero no en 2009.

<i>Programa de Acción en favor de los países menos adelantados</i>	<i>Año</i>	<i>Inclusión en/graduación de la categoría de países menos adelantados</i>	<i>País</i>
Programa de Acción de París (1990-2001)	1994	Inclusión	Angola y Eritrea
	1991	Inclusión	Camboya, Islas Salomón, Madagascar, República Democrática del Congo y Zambia
	1990	Inclusión	Liberia
Nuevo Programa Sustancial de Acción (1980-1990)	1988	Inclusión	Mozambique
	1987	Inclusión	Myanmar
	1986	Inclusión	Kiribati, Mauritania y Tuvalu
	1985	Inclusión	Vanuatu
	1982	Inclusión	Djibouti, Guinea Ecuatorial, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona y Togo
	1981	Inclusión	Guinea-Bissau
Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que incorpora medidas especiales en favor de los países menos adelantados	1977	Inclusión	Cabo Verde y Comoras
	1975	Inclusión	Bangladesh, Gambia y República Centroafricana
Creación de la categoría de país menos adelantado (1971)	1971	Inclusión	Afganistán, Benin, Bhután, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Chad, Etiopía, Guinea, Haití, República Democrática Popular Lao, Lesotho, Malawi, Maldivas, Malí, Nepal, Níger, Rwanda, Samoa, Somalia, Sudán, Uganda, República Unida de Tanzania y Yemen

9. Aunque la graduación supone un importante logro en el proceso de desarrollo de los países menos adelantados, las dificultades que conlleva suelen ser motivo de gran inquietud, dado que los países pierden los beneficios reservados para los países menos adelantados y otros mecanismos favorables. Sin embargo, las consecuencias de perder esos beneficios dependen de la eficacia con que el país hubiera venido utilizándolos antes de su graduación.

10. Por otra parte, muy pocos países se gradúan habiendo alcanzado los umbrales del índice de vulnerabilidad económica, lo que los deja en una situación muy vulnerable, especialmente a los efectos del cambio climático, los desastres naturales y otras perturbaciones y crisis. Esto hace muy difícil que puedan mantener su trayectoria de crecimiento y desarrollo sostenibles y hace necesarios esfuerzos concertados para que los países que se gradúan logren una graduación sostenible y una transición fluida. En el marco del Programa de Acción de Estambul se introdujeron importantes mejoras en el apoyo prestado a los países menos adelantados

para que lograran avances en materia de desarrollo y, por consiguiente, se graduaran<sup>5</sup>. Debido a la necesidad de reconstruir para mejorar tras la pandemia de COVID-19, el próximo decenio será fundamental para el éxito y la sostenibilidad de las graduaciones. Es igualmente importante que el nuevo Programa de Acción que se apruebe en la Quinta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados permita a los países menos adelantados que aún no reúnen las condiciones para graduarse realizar suficientes progresos para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible durante el próximo decenio y, en última instancia, salir de la categoría de países menos adelantados.

11. Formular y aplicar una estrategia nacional de transición fluida es esencial para que los países en proceso de graduación emprendan un recorrido progresivo que los lleve a salir de la lista de forma sostenible. Esa estrategia comprende, entre otras cosas, prever la posible pérdida de beneficios, determinar respuestas eficaces y ajustar los marcos institucionales y jurídicos para cumplir las obligaciones internacionales. El sistema de las Naciones Unidas a nivel nacional, regional y mundial y la cooperación entre los asociados comerciales y para el desarrollo son piezas indispensables del apoyo a una graduación sostenible y una transición fluida. En respuesta a las demandas de los países que se gradúan, la secretaría del Comité de Políticas de Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales ha preparado una nota orientativa sobre la estrategia de transición fluida para ayudar a los países que se gradúan a formular sus estrategias nacionales a ese respecto.

12. A fin de elaborar políticas que faciliten el éxito de las graduaciones, es importante evaluar las razones que pueden prolongar los procesos de graduación. La Asamblea General ha concedido varias prórrogas de los períodos preparatorios previos a la graduación, sobre todo a raíz de importantes perturbaciones externas que han hecho que los países en proceso de graduación pierdan los avances socioeconómicos logrados. La pandemia de COVID-19 actual es el ejemplo más reciente y claro. La pandemia sigue teniendo graves repercusiones negativas en el desarrollo de los países menos adelantados, en particular el riesgo de que se pierdan los avances de esos países en materia de desarrollo sostenible, lo que afecta a las perspectivas de graduación.

13. El Comité de Políticas de Desarrollo, reunido en medio de la actual crisis sanitaria y socioeconómica, recomendó que Bangladesh, la República Democrática Popular Lao y Nepal se graduaran después de un período preparatorio ampliado de cinco años. La necesidad de ese período preparatorio ampliado estriba en que los países tendrán que prepararse para la graduación y, al mismo tiempo, planificar la recuperación posterior a la pandemia y aplicar políticas y estrategias para reparar los daños económicos y sociales ocasionados por la perturbación de la COVID-19. Para que esos países tengan una transición fluida, también se necesitarán un seguimiento y análisis cuidadosos de los efectos de la pandemia y apoyo específico a la transición<sup>6</sup>. Esa opinión, expresada por el Comité de Políticas de Desarrollo en su recomendación, fue posteriormente respaldada por el Consejo Económico y Social en su resolución [2021/11](#), en la que el Consejo recomendó que la Asamblea General decidiera que la graduación de Bangladesh, Nepal y la República Democrática Popular Lao se hiciera efectiva cinco años después de que la Asamblea tomara nota de las recomendaciones de graduación de esos países. El Consejo también observó que, si la Asamblea General decidía un período preparatorio de cinco años para esos tres países, el Comité de Políticas de Desarrollo determinaría en su examen trienal de 2024 si ese período

<sup>5</sup> Informe del Secretario General sobre la ejecución del Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2011-2020 ([A/76/71-E/2021/13](#)).

<sup>6</sup> Véase Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2021, Suplemento núm. 13 ([E/2021/33](#)).

había sido adecuado para gestionar los efectos de la COVID-19 y formularía recomendaciones, incluso sobre si sería necesaria una nueva prórroga. Esa disposición brinda a los países menos adelantados en proceso de graduación la seguridad adicional de que no sufrirán menoscabo o retroceso de sus avances en materia de desarrollo por el hecho de graduarse de la categoría.

14. El Comité también incluyó los efectos de la COVID-19 en su justificación para aplazar una posible recomendación sobre Timor-Leste. El Consejo Económico y Social mencionó los efectos de la pandemia al explicar el aplazamiento hasta 2024 del examen sobre la graduación de Kiribati y Tuvalu, y la Asamblea General, en su resolución 75/259, incluyó la pandemia como motivo para prorrogar el período preparatorio de Angola hasta 2024. La COVID-19 también aumenta el riesgo de que los países que cumplen los criterios de graduación en 2021 no lo hagan en 2024. Es de prever además que las importantes repercusiones negativas de la pandemia sobre el desarrollo sostenible retrasen las aspiraciones de graduarse de todos los demás países menos adelantados.

15. De los cuatro países que se graduaron en el pasado decenio, a tres se les concedió una prórroga de tres años del período preparatorio en virtud de una resolución de la Asamblea General debido a grandes desastres (tsunamis en Maldivas en 2005 y Samoa en 2010 y un ciclón en Vanuatu en 2015). El Comité de Políticas de Desarrollo también mencionó el terremoto de 2015 en Nepal al aplazar una recomendación de graduación en el examen trienal de 2018. Todo ello pone de manifiesto la importancia de reducir el riesgo de desastres para que la graduación de la categoría de países menos adelantados sea sostenible.

### III. Mejoras en los criterios y el proceso de graduación

16. El Comité de Políticas de Desarrollo perfeccionó en 2020 los criterios de graduación para los países menos adelantados a raíz de un examen amplio plurianual encargado en 2017 por la Asamblea General y el Consejo Económico y Social. En el examen se simplificó la estructura de los tres criterios y se dio mayor reconocimiento a las desigualdades de género, la malnutrición y la vulnerabilidad ambiental<sup>7</sup>.

17. En 2020, el Comité también introdujo mejoras en el proceso con miras a reducir los déficits de información y las incertidumbres durante el proceso de graduación. Las evaluaciones del impacto preparadas por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y los perfiles de vulnerabilidad elaborados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) se están consolidando en una “evaluación de la graduación” común que se reforzará con las aportaciones de otras entidades de las Naciones Unidas, en particular los equipos de las Naciones Unidas en los países, y que incluirá elementos que podrían tenerse en cuenta para una estrategia de transición fluida.

18. Con objeto de que cada país reciba del Comité una atención específica, se nombra a uno de sus miembros relator para el país. Se ha introducido un conjunto de indicadores suplementarios de graduación en el marco de graduación para proporcionar al Comité y a los países un instrumento adicional de evaluación para determinar los problemas de desarrollo sostenible y describir las vulnerabilidades que no quedan plenamente recogidas en los criterios para los países menos adelantados. Junto con el perfeccionamiento de los criterios, los nuevos indicadores suplementarios de graduación también armonizan en mayor grado el marco de graduación para los países menos adelantados con la Agenda 2030 para el Desarrollo

<sup>7</sup> Véase Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2020, Suplemento núm. 13 (E/2020/33).

Sostenible. Además, el Comité se comprometió a incluir en sus recomendaciones de graduación una declaración sobre si el período preparatorio estándar de tres años es suficiente o si se necesita un período más largo, pero no superior a cinco años, para una transición fluida.

19. El equipo de tareas interinstitucional sobre la graduación, que desde 2017 dirige la Oficina del Alto Representante de las Naciones Unidas para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo Sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, ha sido determinante para mejorar el apoyo de las Naciones Unidas a la graduación, centrar la atención en los países en proceso de graduación y evitar la duplicación de esfuerzos. Presidido por la directora de la Oficina del Alto Representante, el equipo de tareas interinstitucional procura mejorar continuamente el apoyo coordinado de todo el sistema de las Naciones Unidas a los países que se gradúan, en estrecha colaboración con los coordinadores residentes de las Naciones Unidas y los equipos en los países, poco después de que se determine que un país menos adelantado cumple los criterios de graduación por primera vez. Cabe mencionar como ejemplos recientes de ese tipo de consultas las celebradas con los coordinadores residentes en el Senegal, Camboya, Djibouti, las Comoras y Zambia. A continuación, se pide a las oficinas de los coordinadores residentes que hagan un seguimiento con los homólogos gubernamentales correspondientes, y se pueden organizar más consultas en función de la demanda. Esas consultas están demostrando su utilidad para reducir las incertidumbres que plantea el proceso de graduación.

20. Por otra parte, el Comité de Políticas de Desarrollo ha propuesto recientemente a la comunidad internacional medidas destinadas a hacer más eficaz el seguimiento de la graduación, tras constatar que la participación de los países en proceso de graduación y graduados en su mecanismo de seguimiento, solicitada en la resolución [67/221](#) de la Asamblea General y en resoluciones recurrentes del Consejo Económico y Social sobre los informes del Comité de Políticas de Desarrollo, era escasa<sup>8</sup>. La urgencia del seguimiento de la graduación se ha acrecentado en los últimos años, ya que muchos de los países en proceso de graduación y graduados han sufrido crisis y emergencias ocasionadas por perturbaciones económicas externas, pandemias, crisis humanitarias o desastres naturales. En consecuencia, el seguimiento constante, los sistemas de alerta temprana, el aumento de la resiliencia y la formulación de políticas de respuesta rápidas y eficaces a nivel nacional y mundial se han convertido para los países en aspectos clave de la gestión de la transición para salir de la categoría de países menos adelantados.

21. Entre las medidas propuestas figura el establecimiento de un proceso de respuesta a la crisis dentro del mecanismo de seguimiento para reaccionar a las crisis y las emergencias que se producen durante el ciclo de seguimiento anual. Esas medidas permitirían al Comité analizar los efectos de la crisis o la emergencia sobre la transición fluida y recomendar medidas en consulta con el país afectado y los miembros pertinentes del equipo de tareas interinstitucional. Las respuestas podrían incluir mesas redondas de asociados comerciales y para el desarrollo organizadas por el coordinador residente de las Naciones Unidas y la sugerencia de que la Asamblea General prorrogue el período preparatorio. El proceso de respuesta a la crisis podría iniciarse a petición del propio país, del coordinador residente o del Comité, o sobre la base de datos relativos a indicadores y umbrales de crisis específicos. Para evitar la duplicación de esfuerzos, se deberían movilizar los conocimientos especializados disponibles en gestión de crisis del sistema de las Naciones Unidas y de otras entidades internacionales. Habría que ampliar la cobertura de los informes de seguimiento anuales preparados por la secretaría del Comité de Políticas de Desarrollo mediante una mayor cooperación con la Oficina del Alto Representante y

<sup>8</sup> Véase, más recientemente, [E/RES/2021/11](#).



su red de entidades de enlace nacional en los países menos adelantados, los equipos de las Naciones Unidas en los países, las comisiones regionales de las Naciones Unidas y los miembros del equipo de tareas interinstitucional, así como potenciar la creación de capacidad en los países en proceso de graduación y graduados y la celebración de reuniones virtuales. Convendría aumentar la capacidad de la secretaría del Comité de Políticas de Desarrollo y de otros miembros del equipo de tareas interinstitucional para analizar y determinar las necesidades de apoyo. Por último, podría dedicarse una sesión del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo al apoyo a la graduación de los países menos adelantados con miras a reforzar el seguimiento periódico y la atención en los casos de crisis.

#### **IV. Experiencias de graduación de los países en proceso de graduación y recién graduados**

22. En su resolución [67/221](#), la Asamblea General puso de relieve que, para que tuviera éxito, la transición debía basarse en la estrategia de transición fluida que formulara como prioridad, bajo la dirección de las autoridades nacionales, cada uno de los países que se graduara durante el período comprendido entre la fecha en que la Asamblea General tomara nota de la recomendación de que se graduara y la fecha efectiva de su graduación, en la que intervinieran, según procediera, todos los interesados que participaran en el Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados. Además, se invitó a los países graduados a preparar informes sobre la transición fluida después de su graduación.

23. Desde finales de 2019, el Gobierno de Angola ha mostrado interés en preparar una estrategia de transición fluida con la asistencia de las actividades de cooperación técnica del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y, más recientemente, del equipo de tareas interinstitucional dirigido por la Oficina del Alto Representante. En vista de los efectos de la pandemia de COVID-19 y de los crecientes problemas de la deuda que aquejan al país, en diciembre de 2020 el Gobierno informó a la Presidencia del Comité de su intención de pedir más tiempo para preparar su estrategia de transición fluida. En su resolución [75/259](#), la Asamblea General expresó su profunda preocupación por la prolongada recesión económica en la que había estado inmersa Angola y por sus vulnerabilidades socioeconómicas exacerbadas por la crisis mundial que había desencadenado la pandemia de COVID-19. En vista de ello, la Asamblea General decidió conceder a Angola, a título excepcional, un período preparatorio adicional de tres años antes de la fecha efectiva de su graduación. Está previsto que Angola se gradúe el 12 de febrero de 2024.

24. Bhután, cuya graduación está prevista para el 13 de diciembre de 2023, ha iniciado los preparativos para una transición fluida con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas y ha informado al Comité de Políticas de Desarrollo sobre sus pasos iniciales en la preparación de la estrategia de transición. La transición fluida de Bhután de la categoría de países menos adelantados se basa en la plena aplicación de su 12º Plan Quinquenal (2018-2023), en el que se prevén medidas adecuadas para afrontar los desafíos que plantea la graduación y los efectos de la COVID-19. El Gobierno ha iniciado consultas con el sistema de las Naciones Unidas a través del coordinador residente de las Naciones Unidas en Bhután y de la UNCTAD para elaborar la estrategia de transición fluida. Como aportación al proceso nacional de elaboración de la estrategia, la UNCTAD preparó un libro blanco en el que se resumían los elementos fundamentales para que el Gobierno, los asociados comerciales y para el desarrollo del país y otros interesados los examinaran.

25. La graduación de Santo Tomé y Príncipe está prevista para el 13 de diciembre de 2024. En 2019, el Gobierno expresó gran interés en recibir asistencia del sistema



de las Naciones Unidas para preparar una estrategia de transición fluida. En atención a esa solicitud, el equipo de tareas interinstitucional organizó una misión conjunta en septiembre de 2019. El Gobierno se ha comprometido a establecer una hoja de ruta para preparar la estrategia de transición con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y la Oficina del Alto Representante. También está tratando de reactivar el proceso de adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC) mientras sigue siendo un país menos adelantado.

26. La graduación de las Islas Salomón también está prevista para el 13 de diciembre de 2024. El Gobierno ha emprendido una labor proactiva de negociación con los asociados comerciales y para el desarrollo a fin de neutralizar por completo las vulnerabilidades y dificultades que puedan surgir. El apoyo de las Naciones Unidas a las Islas Salomón comenzó en octubre de 2019 con un taller organizado por el equipo de tareas interinstitucional sobre la graduación y un programa de apoyo conjunto que se elaboró en una sesión de seguimiento específica con el coordinador residente de las Naciones Unidas y que se presentó al Gobierno. Las Islas Salomón se unieron al acuerdo interino de asociación económica entre la Unión Europea y las economías insulares del Pacífico en 2020. El Gobierno también está interesado en suscribir acuerdos comerciales con otros socios comerciales, entre ellos China.

27. Vanuatu se graduó efectivamente el 4 de diciembre de 2020. En julio de 2020, adoptó su estrategia de transición fluida, en la que se destaca como prioridad principal para el país la plena aplicación del plan nacional de desarrollo sostenible actual, titulado “Vanuatu 2030: el Plan del Pueblo”. En la estrategia de transición fluida se exponen brevemente medidas complementarias específicas para los países menos adelantados agrupadas en ocho temas concretos, a saber, comercio; desarrollo del sector privado y capacidad productiva; infraestructura; estabilidad macroeconómica y finanzas; fortalecimiento de los sistemas nacionales, incluidos los de planificación, presupuestación y supervisión; coordinación y seguimiento de la ayuda; sistemas y datos estadísticos; y desarrollo de la capacidad institucional y del personal.

## V. Medidas de transición fluida

28. La comunidad internacional reconoce plenamente la importancia de prolongar el apoyo internacional a los países menos adelantados que se gradúan para que puedan efectuar una transición fluida. El Programa de Acción de Estambul proporciona una hoja de ruta clara sobre cómo y cuándo deben aplicarse esas medidas, mientras que la resolución [67/221](#) de la Asamblea General establece las medidas específicas que la comunidad internacional debe adoptar en apoyo de esos países. Sin embargo, la necesidad de prestar un apoyo específico y dirigido a los países menos adelantados en proceso de graduación ha cobrado aún más importancia por la creciente diversidad de tamaño y estructura económica de los países cuya graduación ya está programada. En el próximo decenio, la economía de muchos de los países en proceso de graduación y posibles graduados será más grande y dependerá en mayor medida del comercio mundial, lo que podría derivar en unos costos comerciales de la graduación muy superiores a los que han tenido que asumir hasta la fecha la mayoría de los países que han salido de la lista. Además, los decenios de avances de los países menos adelantados en proceso de graduación se pueden ver socavados por los devastadores efectos de la pandemia de COVID-19, que ha abrumado a muchos países con cuantiosos y prolongados costos socioeconómicos.

29. Al formular sus estrategias de transición fluida, los países en proceso de graduación deberían considerar en qué medida utilizan y aprovechan las medidas de apoyo específicas para los países menos adelantados, dado que las perderán al salir

de la lista o, si se aplica una medida de transición fluida, entre tres y cinco años después de graduarse. Cabe mencionar entre las medidas de transición fluida existentes, a modo de ejemplo, la prórroga de las ayudas de viaje que se ofrecen a los países menos adelantados para que asistan a los períodos de sesiones de la Asamblea General. El Banco de Tecnología para los Países Menos Adelantados prolonga cinco años el apoyo que presta a los países después de la graduación, y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización mantiene el apoyo a los países menos adelantados que salen de la lista durante tres años después de la graduación, que se puede prolongar otros dos años con arreglo a un modelo de financiación 50/50. Los países en proceso de graduación también deberían presentar informes de seguimiento anuales al Comité de Políticas de Desarrollo y solicitar el apoyo del equipo de tareas interinstitucional (examinado más adelante, en la sección VII) que coordina el apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los países menos adelantados que se gradúan.

30. Sin embargo, en muchos casos no existen medidas de transición fluida y es evidente que deben mejorarse o prorrogarse los mecanismos existentes para apoyar mejor a los países que se gradúan, dado que el apoyo que se les brinda mientras se encuentran en la categoría de países menos adelantados puede cambiar. En el análisis que se expone en las siguientes subsecciones se abordan los cambios en el acceso a las medidas de apoyo al comercio y a la financiación para el desarrollo y la financiación climática.

### **Medidas de apoyo al comercio**

31. Cuando un país se gradúa de la categoría de países menos adelantados —en muchos casos tras un período de transición fluida—, normalmente puede seguir participando en los programas generales del Sistema Generalizado de Preferencias de los países desarrollados y acogiéndose a las condiciones preferentes derivadas de los acuerdos bilaterales o regionales. Además, algunos productos clave de los países menos adelantados (como el petróleo y los minerales) se exportan a los principales mercados libres de aranceles sobre la base del principio de nación más favorecida y, en consecuencia, no se verán afectados por la graduación.

32. Las normas de la OMC llevan incorporados diversos mecanismos que pueden ayudar a aquellos de sus miembros que se han graduado de la categoría de países menos adelantados a afrontar los desafíos relacionados con el comercio que conlleva la graduación. Cabe mencionar entre ellos<sup>9</sup>: la presentación de una solicitud de exención de las obligaciones para con la OMC; la prórroga de los períodos de transición; la resolución de problemas específicos en el marco de la labor de los comités de la OMC; y la mejora del seguimiento de las implicaciones derivadas de la graduación por conducto del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales. En una comunicación de noviembre de 2020 dirigida al Consejo General de la OMC (WT/GC/W/807), el Grupo de los Países Menos Adelantados presentó una propuesta relativa a un mecanismo de transición fluida eficaz para los países que se gradúan. La propuesta plantea prorrogar por 12 años el trato especial y diferenciado y los programas y servicios de asistencia técnica y creación de capacidad para los países menos adelantados que ofrece el sistema de la OMC a los países que se gradúan.

33. Los programas de asistencia para los países menos adelantados del Marco Integrado Mejorado siguen estando disponibles durante un período de cinco años después de la graduación y podrían diseñarse programas específicos de asistencia

<sup>9</sup> Véase el informe de la OMC disponible en [www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/trade\\_impacts\\_of\\_ldc\\_graduation.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/trade_impacts_of_ldc_graduation.pdf).

técnica de la OMC en la esfera del comercio para ayudar a los países menos adelantados en proceso de graduación<sup>10</sup>.

34. Con respecto al acceso al mercado de la Unión Europea, al finalizar el período de transición de tres años que sigue a la graduación, los países no pueden seguir beneficiándose de la iniciativa Todo Menos Armas y pasan a estar sujetos al régimen general del Sistema de Preferencias Generalizadas. Los países menos adelantados que se gradúan y han ratificado e implementado efectivamente 27 convenciones que abarcan temas como los derechos humanos y laborales, la protección del medio ambiente y la buena gobernanza, pueden optar al régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG+), que proporciona preferencias arancelarias más generosas que las del régimen general del Sistema<sup>11</sup>. Los países graduados que forman parte de la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico y han firmado acuerdos de asociación económica con la Unión Europea pueden conservar un acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes.

35. En preparación para la próxima revisión del Sistema de Preferencias Generalizadas de la Unión Europea, la Comisión Europea<sup>12</sup> está estudiando opciones para apoyar a los países que se gradúen de la iniciativa Todo Menos Armas. Una de las opciones en estudio es la posibilidad de prolongar hasta los cinco años el período de transición para salir de ese acuerdo a fin de dar más tiempo a los países para aplicar reformas (en particular con objeto de que puedan optar al régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG+)) y a las empresas para tomar decisiones de inversión. Esta opción sería particularmente beneficiosa para los países menos adelantados de Asia en proceso de graduación.

36. El Acuerdo Ampliado del Pacífico sobre Relaciones Económicas Más Estrechas (PACER Plus), un acuerdo de reciprocidad entre países del Pacífico del que forman parte Australia, Nueva Zelanda y ocho de los países insulares del Pacífico, permite el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes, pero obliga a los miembros insulares del Pacífico a ir reduciendo los aranceles de importación con el paso del tiempo y a liberalizar la entrada del comercio de servicios y las inversiones<sup>13</sup>. El calendario de reducción de los aranceles es más prolongado para los tres países menos adelantados signatarios —Islas Salomón, Tuvalu y Kiribati—, que empezarán a aplicar la reducción en 2028, a menos que se gradúen de la categoría de países menos adelantados. El “Año 1 PMA” para las reducciones arancelarias será el año natural siguiente al de la graduación. En el caso de las Islas Salomón, por ejemplo, cuya graduación está prevista para 2024, las reducciones arancelarias podrían comenzar en 2025. En 2032 se reducirían a cero la mayoría de los aranceles y en 2047 se eliminarían los de todos los productos.

<sup>10</sup> La asociación del Marco Integrado Mejorado, de la que forman parte 51 países, 24 donantes y 8 organismos asociados, colabora estrechamente con los Gobiernos, las organizaciones de desarrollo y la sociedad civil para ayudar a los países menos adelantados a utilizar el comercio como motor de desarrollo y reducción de la pobreza ([www.enhancedif.org/en](http://www.enhancedif.org/en)).

<sup>11</sup> Los países clasificados por el Banco Mundial como países de ingreso mediano alto durante tres años consecutivos no pueden optar ni al Sistema de Preferencias Generalizadas ni al régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG+) una vez que pierden la condición de países menos adelantados y las preferencias de la iniciativa Todo Menos Armas.

<sup>12</sup> Véase el estudio de la Comisión Europea en [www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/june/tradoc\\_159599.pdf](http://www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/june/tradoc_159599.pdf).

<sup>13</sup> Véase <https://www.un.org/ldcportal/pacer-plus/>.

## Financiación para el desarrollo y financiación climática

37. Después de la graduación, los países seguirán teniendo acceso al apoyo externo, pero las formas y modalidades de este pueden variar. La mayoría de los asociados para el desarrollo indican que la condición de país menos adelantado no es uno de sus criterios principales para asignar asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y, por lo tanto, no se prevé que esa asistencia a los países graduados cambie a causa de su graduación. Sin embargo, es posible que algunos donantes cambien las subvenciones por préstamos en condiciones favorables o aumenten los tipos de interés de esos préstamos.

38. La Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial concede préstamos sin interés o a bajo interés a los países más pobres y vulnerables. La posibilidad de recibir fondos de la Asociación Internacional de Fomento depende de la pobreza relativa del país, definida según el ingreso nacional bruto per cápita, que debe estar por debajo de un umbral establecido que se actualiza todos los años (1.185 dólares en el ejercicio económico de 2021), y la falta de solvencia. La Asociación Internacional de Fomento tiene su propio proceso de graduación, con arreglo al cual esta se hace efectiva únicamente cada tres años, en consonancia con los ciclos de la Asociación, tras un examen de la situación concreta del país. La Asociación también brinda apoyo a varias pequeñas economías insulares cuyo ingreso supera el límite fijado, en el marco de la excepción para pequeños Estados. En julio de 2021, todos los países menos adelantados, salvo Angola, reunían los requisitos para recibir fondos de la Asociación (incluidos los países que pueden recibir “financiamiento combinado”)<sup>14</sup>. De los seis países menos adelantados que se han graduado hasta la fecha, solo dos (Botswana y Guinea Ecuatorial) son también graduados de la Asociación.

39. Además de sus préstamos tradicionales, el Fondo Monetario Internacional (FMI) concede préstamos a los países de ingreso bajo que reúnen los requisitos necesarios a través del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza, que cuenta con tres mecanismos de préstamo en condiciones favorables: el Servicio de Crédito Ampliado, el Servicio de Crédito Stand-By y el Servicio de Crédito Rápido. Los países miembros pueden recibir desembolsos reiterados por un período de tiempo (limitado) si tienen necesidades de balanza de pagos recurrentes o en curso. Los requisitos para recibir préstamos del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza están muy alineados con los de la Asociación Internacional de Fomento, y el único país menos adelantado que no los reúne actualmente es Angola<sup>15</sup>. Los países que han salido de la categoría de países menos adelantados, con la excepción de Botswana y Guinea Ecuatorial, también reúnen los requisitos necesarios, y es de prever que otros países menos adelantados sigan reuniéndolos aunque cumplan los criterios de graduación.

40. El acceso a financiación para el cambio climático reviste especial importancia para los países graduados, ya que a menudo siguen siendo muy vulnerables a los efectos del cambio climático. Aunque con la graduación se suspende el acceso al Fondo para los Países Menos Adelantados del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, los países que formen parte de un ciclo de financiación en el momento de graduarse seguirán recibiendo esos fondos hasta que finalice su ciclo. La Junta del Fondo Verde para el Clima tiene unos niveles mínimos establecidos de asignación para los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los Estados de África. En su plan estratégico 2020-2023, la Junta sigue destinando un

<sup>14</sup> Véase la lista, que se puede consultar en <https://aif.bancomundial.org/about/pa-ses-prestatarios>.

<sup>15</sup> Se puede consultar más información sobre el apoyo del FMI a los países de ingreso bajo en [www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-Support-for-Low-Income-Countries](http://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-Support-for-Low-Income-Countries) y en [www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2020/03/16/Eligibility-to-Use-the-Fund-s-Facilities-for-Concessional-Financing-2020-49267](http://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2020/03/16/Eligibility-to-Use-the-Fund-s-Facilities-for-Concessional-Financing-2020-49267).

mínimo de un 50 % a la adaptación de esos países vulnerables. Por tanto, tras la graduación, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados de África seguirán teniendo acceso al Fondo Verde para el Clima.

## VI. Graduación y problemas de financiación de la transición

41. El proceso de graduación demuestra que un país está en una senda de desarrollo creíble y ha logrado mejoras sostenidas en una serie de indicadores socioeconómicos y medioambientales clave. La graduación es una señal positiva que puede brindar nuevas oportunidades de financiación al mejorar el perfil del país y reducir las percepciones de riesgo entre prestamistas e inversionistas. Sin embargo, como se ha expuesto anteriormente, la graduación lleva aparejados también problemas financieros que el país y sus asociados para el desarrollo deben anticipar y resolver para evitar grandes déficits de financiación y retrocesos en el desarrollo.

42. Es difícil valorar los efectos de la graduación sin tener en cuenta otros procesos de transición. La graduación es uno de los muchos procesos formales e informales de transición a que se enfrentan los países en desarrollo a medida que se desarrollan. Esto significa que los países que se gradúan a menudo deben lidiar con los efectos simultáneos de varios procesos de transición, entre ellos los de graduarse de un grupo de ingreso o dejar de cumplir los requisitos para acceder a mecanismos específicos de financiación en condiciones favorables. La transición para dejar de recibir apoyo de Gavi, la Alianza para las Vacunas, es un ejemplo de proceso de graduación que suele producirse simultáneamente con la graduación o próximo a esta. De los cuatro países cuya graduación de la categoría de países menos adelantados está programada para 2024, dos (Angola y Bhután) han salido recientemente del apoyo de Gavi, mientras que los otros dos (Santo Tomé y Príncipe e Islas Salomón) ya están en la fase de transición acelerada de Gavi. Si no se compensa con un aumento proporcional del gasto público o del ahorro privado (gastos por cuenta propia)<sup>16</sup>, la eliminación gradual de las ayudas de Gavi podría poner a esos países en una situación delicada en un momento en que se enfrentan al impacto de la pandemia de COVID-19.

43. Es esencial aumentar la resiliencia económica de los países menos adelantados que se gradúan y velar por que puedan resistir las perturbaciones y recuperarse de ellas, mediante una preparación cuidadosa y apoyo. La crisis de la COVID-19 es un duro recordatorio de que el desarrollo no es un proceso lineal. Pese a que han hecho todo lo posible por seguir en la senda del desarrollo sostenible, los países en desarrollo a menudo se topan con los efectos de perturbaciones externas que afectan a su acceso a la financiación y a su capacidad para mantener la sostenibilidad fiscal. Habida cuenta de las vulnerabilidades estructurales que comparten con otros países menos adelantados, los países que se gradúan y recién graduados están especialmente expuestos a sufrir retrocesos en su desarrollo. Ejemplos de ello son Angola, que volvió a pasar de la categoría de países de ingreso mediano alto a la de países de ingreso mediano bajo en 2017 cuando el auge petrolero llegó a su fin, o los pequeños Estados insulares en desarrollo, que se ven afectados con frecuencia por fenómenos climáticos<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> OCDE, “Financing transition in the health sector: What can Development Assistance Committee members do?”, OECD Development Policy Papers, núm. 37 (París, 2021). Se puede consultar en <https://doi.org/10.1787/0d16fad8-en>.

<sup>17</sup> Cécilia Piemonte y Abdoulaye Fabregas, “Solomon Islands transition finance country diagnostic: Preparing for graduation from Least Developed Country (LDC) status”, OECD Development Co-operation Working Papers, núm. 86 (París, OECD Publishing, 2020). Se puede consultar en <https://doi.org/10.1787/a4739684-en>.

44. Los países menos adelantados tienen más dificultades que otros para movilizar los recursos nacionales y la inversión privada. Aunque todos los países dependen en gran medida de la financiación externa en condiciones favorables en las primeras etapas de su desarrollo, los recursos nacionales y la financiación privada tienden a sustituirlos gradualmente a medida que los países se desarrollan. Sin embargo, en el caso concreto de los países menos adelantados, lograr una transición fluida suele plantear un problema: incluso mientras su nivel de ingreso aumenta y se acercan a la graduación, siguen dependiendo mucho de la AOD. El motivo estriba, en parte, en las dificultades que tienen para movilizar fuentes de financiación alternativas. Por término medio, los ingresos tributarios son más bajos en los países menos adelantados que en otros países en desarrollo con niveles similares de desarrollo<sup>18</sup>. Los países menos adelantados también tienen grandes dificultades para atraer financiación privada externa. Entre 2012 y 2018, por ejemplo, apenas se destinó a los países menos adelantados un 6 % de los fondos privados movilizados en el marco de las intervenciones de financiación oficial para el desarrollo<sup>19</sup>. Los Gobiernos de los países menos adelantados y sus asociados para el desarrollo deben llevar a cabo una planificación minuciosa para que los países en proceso de graduación sean capaces de movilizar otras fuentes de financiación al margen de la AOD, dado que esto repercute en su capacidad para lograr una transición sostenible a largo plazo.

45. Algunos sectores son especialmente propensos a los déficits de financiación y requieren una atención específica de los países que se gradúan y sus asociados para el desarrollo. Los problemas de financiación de la transición son específicos de cada sector: la sustitución de la financiación en condiciones favorables por otras fuentes de financiación tiene lugar en diferentes etapas del desarrollo, en función de las características de cada sector. Por ejemplo, los sectores manufacturero, de infraestructura, de servicios financieros y empresarial son relativamente atractivos para la financiación ordinaria y se ven menos afectados por la retirada de la financiación en condiciones favorables. En el extremo opuesto, los sectores sociales, como los de salud o educación, pocas veces logran atraer flujos de capital privado que compensen la eliminación gradual de la AOD. Debido a ello, se pueden producir déficits de financiación en esferas clave del desarrollo, lo que podría tener consecuencias a largo plazo en las perspectivas de desarrollo de esos países. Esta conclusión pone de manifiesto la necesidad de que los Gobiernos de los países menos adelantados y sus asociados para el desarrollo inviertan pronto en la creación de capacidad nacional y en el establecimiento de mercados en determinados sectores.

46. Lograr un equilibrio entre el crecimiento sostenido y la sostenibilidad de la deuda es un desafío habitual entre los países menos adelantados<sup>20</sup>, y también en los recién graduados<sup>21</sup>. La pandemia de COVID-19 ha exacerbado ese riesgo. En junio de 2021, 21 países menos adelantados estaban sobreendeudados o corrían un gran riesgo de estarlo, mientras que en 2018 solamente 16 se encontraban en esa

<sup>18</sup> Ficha informativa de la OCDE, “External financing to Least Developed Countries (LDCs): where we stand” (2020). Se puede consultar en <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/Fact-sheet-external-financing-to-LDCs-2020.pdf>.

<sup>19</sup> OCDE y Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, *Blended Finance in the Least Developed Countries 2020: Supporting a Resilient COVID-19 Recovery* (París, OECD Publishing, 2020). Se puede consultar en <https://doi.org/10.1787/57620d04-en>.

<sup>20</sup> Jieun Kim et al., “Transition Finance Challenges for Commodity-based Least Developed Countries: The example of Zambia”, OECD Development Co-operation Working Papers, núm. 49 (París, OECD Publishing, 2018). Se puede consultar en <https://doi.org/10.1787/feb640fe-en>.

<sup>21</sup> Rachel Morris, Oliver Cattaneo y Konstantin Poensgen, “Cabo Verde Transition Finance Country Pilot”, OECD Development Co-operation Working Papers, núm. 46 (París, OECD Publishing, 2018). Se puede consultar en <https://doi.org/10.1787/1affcac6-en>.



situación<sup>22</sup>. Ante las crecientes necesidades de financiación y un importante déficit de ingresos, la situación de la deuda de muchos países menos adelantados se deterioró rápidamente. Se necesitan más iniciativas de asistencia técnica y creación de capacidad para evitar esa trampa de la deuda y que el acceso a los mercados financieros no conduzca a estrategias de financiación insostenibles con demasiados y excesivamente complejos instrumentos y modalidades entre los que elegir.

47. La crisis de la COVID-19 aumenta los riesgos asociados a la graduación. Los países más pobres, que según las previsiones experimentarán un aumento mayor de los niveles de pobreza, podrían ser los más afectados por la crisis social y correr el riesgo de sufrir un retroceso en su desarrollo a largo plazo. Esto contrasta con la recuperación en forma de V prevista en los países más ricos. La crisis ha incrementado los problemas de financiación que ya tenían los países en desarrollo: los Gobiernos de esos países han tenido que lidiar con el impacto adicional que ha supuesto la mayor necesidad de financiación para afrontar las repercusiones sanitarias y económicas de la pandemia y a una caída abrupta de los recursos financieros. Según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>23</sup>, la financiación privada externa (como las remesas, la inversión extranjera directa, los flujos de inversión de cartera, etc.) a los países en desarrollo se redujo en 700.000 millones de dólares en 2020 (lo que supone una caída un 60 % mayor que la que ocasionó la crisis financiera mundial). Como resultado de ello, se estima que el déficit de financiación para que los países en desarrollo alcancen los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2030 ha aumentado un 50 %, hasta los 3,7 billones de dólares. Aunque los países menos adelantados recibieron fondos adicionales de los donantes bilaterales, el Banco Mundial y el FMI, entre otros, no fue suficiente para compensar el creciente déficit<sup>24</sup>. Del mismo modo, los países menos adelantados solo podrán optar a recibir un 2,26 %, es decir, 14.700 millones de dólares, de cualquier nueva asignación de derechos especiales de giro en 2021.

48. Por sí sola, la AOD no compensará el descenso de la financiación externa en los países menos adelantados. Según las cifras preliminares de la AOD, en 2020 los flujos netos de ayuda bilateral destinada a los países menos adelantados por los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE aumentaron un 1,8 % en términos reales respecto de 2019, alcanzando los 34.000 millones de dólares. Aunque los esfuerzos de los donantes por aumentar el apoyo financiero que prestan a los países menos adelantados mientras lidian con los efectos de la pandemia en sus países son encomiables, ese ligero aumento de los flujos de AOD no compensará la disminución en otras fuentes de financiación (véase el recuadro siguiente).

<sup>22</sup> FMI, “List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries, as of August 01, 2018”. Disponible en <https://mronline.org/wp-content/uploads/2018/09/DSAlist.pdf>.

<sup>23</sup> OCDE, *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021: A New Way to Invest for People and Planet* (París, 2020). Se puede consultar en <https://doi.org/10.1787/e3c30a9a-en>.

<sup>24</sup> Por ejemplo, el FMI ofreció alivio del servicio de la deuda a 27 de los países más pobres, de los cuales todos menos uno (Tayikistán) eran países menos adelantados, a través del Fondo Fiduciario para Alivio y Contención de Catástrofes, por un monto de unos 500 millones de dólares durante el primer año, hasta abril de 2021.

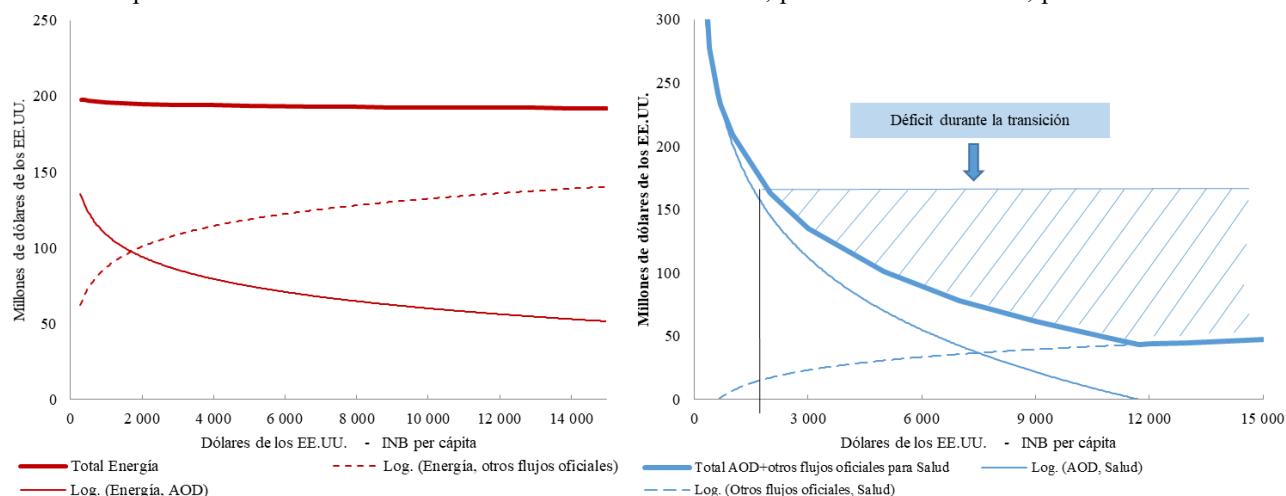


## El sector de la salud puede sufrir grandes déficits de financiación en las primeras etapas de desarrollo

Describir cómo se despliegan los flujos oficiales para el desarrollo —AOD y otros flujos oficiales— durante todo el proceso de desarrollo puede ayudar a determinar las particularidades financieras de cada sector. Como se muestra en la figura, la sustitución de la AOD por otros flujos oficiales y viceversa puede dar lugar a un superávit o a un déficit de financiación.

## En el sector de la energía no hay déficit de financiación, mientras que el déficit durante la transición en el sector de la salud parece profundo y permanente

Compromisos en millones de dólares de los Estados Unidos, promedio de 2012-16, precios de 2016



Fuente: Cécilia Piemonte et al., "Transition Finance: Introducing a new concept", OECD Development Co-operation Working Papers (París, OECD Publishing, 2019). Se puede consultar en <https://doi.org/10.1787/2dad64fb-en>.

En el sector de la energía (panel izquierdo de la figura anterior), la sustitución de la AOD por otros flujos oficiales es perfecta, con un nivel de financiación constante durante todo el proceso de transición, desde el nivel de ingreso bajo hasta el nivel de ingreso alto. Sin embargo, en el sector de la salud (panel de la derecha), la suma de ambos flujos arroja un déficit extremadamente amplio durante la transición. Los asociados para el desarrollo deben estar muy atentos cuando se presenta este panorama. De hecho, la elevada dependencia de la AOD agudiza los problemas de financiación durante la transición y aumenta la necesidad de desplegar medidas de resiliencia<sup>a</sup>.

<sup>a</sup> Olivier Cattaneo y Cécilia Piemonte, "Transition Finance Compendium: Challenges and recommendations for the Development Assistance Committee", OECD Development Co-operation Working Papers, núm. 94 (París, OECD Publishing, 2021). Se puede consultar en <https://doi.org/10.1787/90f219b1-en>.

49. En consonancia con los marcos nacionales de financiación integrados de las Naciones Unidas, los países menos adelantados en proceso de graduación y recién graduados deberían elaborar estrategias de financiación holísticas y dinámicas que tengan en cuenta los problemas de financiación de la transición. Esas estrategias de financiación deberían considerar las funciones y ventajas comparativas respectivas de las diferentes fuentes de financiación y los asociados, así como la evolución de sus funciones en las distintas etapas de la transición. También deberían aprovechar la diversidad de las carteras de los asociados para el desarrollo bilaterales y multilaterales a fin de asegurar la complementariedad y un uso óptimo de la financiación oficial para el desarrollo. De los 16 países menos adelantados que están en proceso de graduación, 12 se encuentran en una u otra etapa del proceso de los marcos nacionales de financiación integrados.

50. Se necesitan actividades específicas de asistencia técnica y creación de capacidad para ayudar a los países a evitar el riesgo de que los hitos clave de la transición, como la graduación, den lugar a déficits de financiación o trampas de la deuda. Ese apoyo sería especialmente útil para ayudar a los países en proceso de graduación y recién graduados a orientarse en el complejo entorno de la financiación para el desarrollo sostenible y a evaluar y revisar sus opciones de financiación en función de los cambios en sus circunstancias. También permitiría a esos países evitar los obstáculos de financiación comunes, en particular las decisiones que pueden limitar su acceso a la financiación en el futuro o, en el peor de los casos, conducir a situaciones de dificultad financiera. Entre las áreas concretas en las que los países menos adelantados podrían aprovechar ese apoyo se encuentran la presentación de solicitudes para las oportunidades de financiación que ofrecen los fondos verdes y la elaboración de planes creativos para el alivio de la deuda que tengan posibilidades de ayudar a esos países a lograr una recuperación ecológica, como los canjes de deuda por medidas de protección ambiental o por adaptación climática.

51. Es indispensable planificar cuidadosamente la transición para asegurar la resiliencia de las iniciativas de cooperación para el desarrollo y sus efectos en los países menos adelantados en proceso de graduación. La planificación debería ayudar a asegurar la diversificación y sustitución graduales de las fuentes de financiación en cada etapa de la transición del país y, a tal fin, debería contemplar desde el principio medidas para fortalecer la movilización de recursos nacionales y promover la inversión privada y la creación de mercados. También debería prestar atención a asegurar las cualidades de la financiación para el desarrollo, esto es, los principios de la eficacia de la ayuda, mediante la colaboración con el sector privado para aumentar los avances en materia de desarrollo aportados por el comercio y la inversión y la creación de condiciones que propicien una financiación sostenible e inclusiva de la mano del sector privado. Con ese fin, se podrían realizar actividades específicas encaminadas a aumentar la eficacia para el desarrollo de la inversión extranjera directa, garantizando al mismo tiempo los efectos derivados en la economía local, o a reforzar las dimensiones de desarrollo de las cadenas globales de valor.

## **VII. Apoyo coordinado del sistema de las Naciones Unidas a la graduación**

52. Los países graduados y en proceso de graduación tendrán que preparar una estrategia nacional de transición fluida en cooperación con los asociados comerciales y para el desarrollo, incluidos los asociados del Sur. Para ello necesitarán una asistencia específica y coordinada que incluya el uso de la nota orientativa sobre la estrategia de transición fluida y apoyo específico del sistema de las Naciones Unidas para la creación de capacidad, como recomendó la Asamblea General. La elaboración de la estrategia se considera fundamental para una transición exitosa en la que la eliminación gradual de las medidas de apoyo a los países menos adelantados no perturbe su desarrollo.

53. Como se detalla en la sección III, el equipo de tareas interinstitucional trata de sensibilizar y generar apoyo político para los países que se gradúan, de modo que otros países comprendan mejor las dificultades a que se enfrentan después de la graduación. A petición de los países, el equipo de tareas interinstitucional ha movilizó al sistema y a otros asociados internacionales y regionales relevantes en torno a talleres conjuntos a nivel nacional que aseguran una amplia participación de múltiples interesados, incluidos los principales asociados para el desarrollo, la sociedad civil y los representantes del sector privado que desean saber más sobre los cambios asociados a la graduación y los planes del Gobierno. En 2019 se organizaron

talleres conjuntos en Santo Tomé y Príncipe y en las Islas Salomón<sup>25</sup>. El equipo de tareas también organizó, para cada uno de estos países en proceso de graduación, sesiones virtuales especiales con los coordinadores residentes de las Naciones Unidas con miras a elaborar programas de trabajo conjuntos de apoyo que ayuden a los Gobiernos a formular estrategias de transición fluidas.

54. Bajo los auspicios del equipo de tareas interinstitucional, la secretaría del Comité de Políticas de Desarrollo, en colaboración con la Oficina del Alto Representante, ha elaborado, puesto a prueba e introducido durante el proceso preparatorio de la Quinta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados un mecanismo de apoyo a la graduación sostenible, con el fin de responder a las crecientes demandas de los países menos adelantados en proceso de graduación y recién graduados. El mecanismo comprende apoyo específico de asistencia técnica y desarrollo de la capacidad para preparar y gestionar la graduación y lograr una transición fluida hacia el desarrollo sostenible en un entorno pos-COVID-19. Está en consonancia con el informe de 2020 del Comité de Políticas de Desarrollo al Consejo Económico y Social ([E/2020/33](#)), en el que se expresó la necesidad de emprender acciones concretas en relación con el acceso a las medidas de apoyo existentes o nuevas de los asociados comerciales y para el desarrollo, o con la prolongación de esas medidas, en favor de los países en proceso de graduación o graduados. También constituye una respuesta a la Hoja de Ruta del Secretario General sobre la Financiación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

55. El mecanismo ofrecerá un conjunto de servicios de apoyo específico a la creación de capacidad y de asesoramiento técnico sobre la base de una oferta de servicios estructurada en seis líneas principales: a) gestión de la pérdida de las medidas de apoyo internacional existentes dirigidas específicamente a los países menos desarrollados; b) mejora de la capacidad de los países en proceso de graduación y graduados para acceder a las medidas de apoyo que no son específicas de los países menos adelantados; c) elaboración y aplicación de una estrategia de transición fluida; d) asistencia en el acceso a financiación para la transición; e) facilitación de la cooperación Sur-Sur, el diálogo y el intercambio de conocimientos y experiencia específicos de cada país y región; y f) aseguramiento de la participación efectiva en el proceso de seguimiento del Comité de Políticas de Desarrollo.

56. Esos servicios se han basado en las respuestas recibidas de los 46 países menos adelantados a una encuesta electrónica sobre las necesidades de desarrollo de la capacidad que llevaron a cabo entre los meses de mayo y julio de 2021 la secretaría del Comité de Políticas de Desarrollo y la Oficina del Alto Representante. Se mejorarán continuamente teniendo en cuenta las experiencias de los países que utilicen los servicios, a fin de que el mecanismo siga ajustándose a las necesidades cambiantes de los países que emprendan el proceso de graduación o se gradúen en el futuro.

57. Dado que para acogerse al mecanismo será necesario cumplir los criterios de graduación, los asociados del mecanismo también priorizarán en el próximo decenio las necesidades de los países menos adelantados que los cumplan en 2024 o 2027. Inicialmente, la atención se centrará en los 16 países en proceso de graduación o recién graduados, así como en los que cumplen los criterios de graduación según el examen del Comité de Políticas de Desarrollo y reconocen con claridad que la graduación es una prioridad clave en sus planes y políticas de desarrollo a medio y largo plazo. Estos países podrían, en la medida en que lo permitan los recursos disponibles, acceder a los servicios que ofrece el mecanismo mediante una solicitud

<sup>25</sup> Véase el sitio web de la Oficina del Alto Representante para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo Sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (<https://www.un.org/ohrls/content/graduation-task-force>).

oficial por escrito dirigida al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y a la Oficina del Alto Representante.

58. Cada país, junto con los principales asociados del mecanismo, podrá seleccionar y diseñar conjuntamente las soluciones específicas que necesite en el marco de cada línea de servicios y que reflejen su capacidad de absorción. Las soluciones pueden variar de un país a otro y, cuando las necesidades sean comunes, se estudiará la posibilidad de una colaboración Sur-Sur entre países. Los servicios se centrarán en las limitaciones más importantes a las que se enfrenten los países menos adelantados en proceso de graduación y graduados y se establecerá un plazo determinado para cada país al que se preste apoyo. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, en colaboración con la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, está probando en Vanuatu cinco de los seis servicios ofrecidos.

59. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, como secretaría del Comité de Políticas de Desarrollo, prestará los servicios que ofrece el mecanismo, en colaboración con la Oficina del Alto Representante, los coordinadores residentes, los equipos en los países, las comisiones regionales y otras entidades de las Naciones Unidas y ajenas a ellas, la mayoría de las cuales son miembros del equipo de tareas interinstitucional. Esto ayudará a fortalecer y racionalizar la prestación de servicios para que sea más eficiente e integrada. El mecanismo contribuirá a la labor del equipo de tareas interinstitucional y reforzará el apoyo coordinado de todo el sistema de las Naciones Unidas a los países en proceso de graduación y graduados.

60. Para que el mecanismo sea un éxito se necesita una alianza mundial revitalizada. El mecanismo precisará, y está estudiando, posibles alianzas para articular un apoyo innovador de creación de capacidad y asesoramiento para la graduación adaptado a las necesidades de los 16 países en proceso de graduación. También habrá que asegurar la financiación voluntaria y gestionarla con eficacia y eficiencia. Las alianzas en estudio son con los asociados que ya trabajan con los distintos países y en ámbitos directamente relacionados con el tipo de servicios que se prestarán a través del mecanismo. Esas alianzas comprenden cuatro categorías principales: a) asesoramiento técnico y sobre políticas, b) finanzas, c) inversión y d) préstamos y sector privado. Dada la enorme necesidad de capacidad tecnológica y de transferencia de tecnología, es fundamental integrar en las alianzas a actores privados del sector de la tecnología y la infraestructura para garantizar una graduación sostenible y resiliente de todos los países.

## VIII. Conclusiones y recomendaciones

61. **Ante el número récord de países menos adelantados que alcanzan los umbrales de graduación, es esencial crear las condiciones necesarias para que la graduación conduzca a un crecimiento económico sostenido y a la prosperidad. Es necesario mejorar las medidas de transición fluida y coordinar los programas de apoyo de los asociados comerciales y para el desarrollo que dan respuesta a las vulnerabilidades específicas de los países en proceso de graduación.**

62. **Hay que mejorar y hacer extensivas a los países graduados todas las medidas de transición fluida existentes. Se invita a los asociados comerciales y para el desarrollo, incluido el sistema de las Naciones Unidas, que aún no estén haciendo extensivas sus medidas de apoyo específicas para los países menos adelantados a los países graduados a que lo hagan urgentemente.**

63. **Los países menos adelantados en proceso de graduación precisan medidas de apoyo adaptadas a su contexto. Los países, dadas sus diferentes etapas de desarrollo, capacidad productiva y capacidad de análisis y acción en materia de**

políticas en diversas esferas, como el comercio, los derechos de propiedad intelectual, la transferencia de tecnología, los conocimientos especializados y la financiación innovadora del desarrollo, necesitan medidas de apoyo nuevas, concretas, específicas y exclusivas. Cuando se presenten necesidades comunes, podrían estudiarse soluciones Sur-Sur y mecanismos regionales que promuevan los conocimientos especializados del Sur para ayudar a los países a prepararse para una graduación sostenible y una transición fluida. Será fundamental el apoyo técnico y financiero de la comunidad internacional, especialmente de los asociados comerciales y para el desarrollo de los países en proceso de graduación y graduados.

64. Por otra parte, la Quinta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, que se celebrará en Doha en enero de 2022, representa una oportunidad decisiva para que la comunidad internacional adopte medidas de apoyo internacional nuevas y mejoradas para los países menos adelantados que se gradúen, en particular en lo que respecta al acceso a financiación en condiciones favorables y a la facilitación de mecanismos e instrumentos de financiación innovadora, incluido el acceso a financiación climática y servicios climáticos, y a la mejora del comercio, incluido el acceso a los mercados y la implementación flexible de los regímenes de protección de la propiedad intelectual en el marco del Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio.

65. La Quinta Conferencia de las Naciones Unidas también servirá de foro para buscar un enfoque reforzado de todo el sistema de las Naciones Unidas, coordinado por la Oficina del Alto Representante en estrecha colaboración con los coordinadores residentes, a fin de responder de manera efectiva al aumento de las demandas de apoyo dirigidas al sistema de las Naciones Unidas por los países menos adelantados que cumplen los criterios de graduación.

66. Se necesita una alianza mundial revitalizada en apoyo de la labor del equipo de tareas interinstitucional para facilitar a los países en proceso de graduación apoyo específico y adaptado. El equipo de tareas interinstitucional debería seguir organizando, a petición de los países, talleres conjuntos de las Naciones Unidas en los países, en estrecha colaboración con los coordinadores residentes de las Naciones Unidas, los equipos en los países y otros asociados, incluidos los principales asociados para el desarrollo, la sociedad civil y el sector privado. El mecanismo debería coordinar la prestación de apoyo técnico y servicios de asesoramiento, adaptados a cada país y a petición de los interesados, sobre los pasos necesarios para establecer mecanismos de consulta y preparar estrategias de transición fluida. Ese apoyo debería incluir también mayor claridad sobre el proceso de transición, en particular en lo que respecta al tipo y el alcance del apoyo que los países pueden recibir después de graduarse y a las políticas nacionales que deberían adoptar, y mayor apoyo para solventar las limitaciones de capacidad institucional y fortalecer la buena gobernanza. También se debería facilitar apoyo técnico y creación de capacidad para las negociaciones comerciales y financieras.

67. Habría que prever actividades específicas de asistencia técnica y creación de capacidad para ayudar a los países en proceso de graduación y recién graduados a evitar que los riesgos asociados a los hitos clave de la transición, como la graduación, den lugar a déficits de financiación o trampas de la deuda. El objetivo de ese apoyo debería ser ayudar a esos países a orientarse en el complejo entorno de la financiación para el desarrollo sostenible y a determinar qué asociados e instrumentos son más idóneos en las diferentes etapas de la transición.

68. Es indispensable planificar cuidadosamente la transición para asegurar la resiliencia de las iniciativas de cooperación para el desarrollo y los resultados en materia de desarrollo en los países menos adelantados en proceso de graduación. La planificación debería ayudar a asegurar la diversificación y sustitución graduales de las fuentes de financiación en cada etapa de la transición del país y, a tal fin, debería contemplar desde el principio medidas para fortalecer la movilización de recursos nacionales y promover la inversión privada y la creación de mercados.

69. Los Estados miembros tal vez deseen considerar la posibilidad de dedicar una sesión ordinaria del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo a la graduación y los problemas de financiación de la transición de los países menos adelantados, con el fin de fortalecer las alianzas, facilitar un espacio para el seguimiento periódico y reforzar la atención en caso de crisis.

---